

A política da administração Bush para África

Patrícia Magalhães Ferreira ■ IEEI

De Clinton a Bush

Com a resolução da situação política na África do Sul, a perda de importância estratégica do continente e a constatação do falhanço das políticas de desenvolvimento até então prosseguidas, a atenção norte-americana encontrava-se, no final dos anos 90, muito longe de África. A importância do continente para a segurança norte-americana tinha descido consideravelmente no contexto pós-Guerra Fria, o grau de importância económica dessa região para os negócios e investimentos norte-americanos era diminuto e a mobilização da comunidade afro-americana para os assuntos africanos era quase inexistente após o fim do *apartheid* na África do Sul.

No final da administração Clinton, alguns sinais pareciam contrariar esta tendência, particularmente com a viagem presidencial de 1998 e a adopção do *African Growth and Opportunity Act* (AGOA) – para acesso preferencial de produtos de alguns países da África Subsaariana ao mercado norte-americano –, os quais enfatizaram as oportunidades de comércio e investimento existentes num mercado ainda largamente sub-explorado. A implementação de novos programas de ajuda, nomeadamente na área da educação e da prevenção do HIV-SIDA, marcou o mandato. Mas ao nível político, as tentativas do Presidente para aumentar o envolvimento e interesse norte-americano em África tiveram resultados mais decepcionantes. Por um lado, o desaire das tropas norte-americanas na Somália, em 1993, marcaram o início de um período de não-intervenção directa nos conflitos africanos e o reconhecimento presidencial de que a administração norte-americana poderia ter feito melhor relativamente ao genocídio ruandês não veio fornecer quaisquer garantias de intervenção rápida e efectiva noutros conflitos. Por outro lado, a aposta de Clinton nos «novos líderes africanos» – como Museveni no Uganda, Meles Zenawi na Etiópia ou Isaias Afewerki na Eritreia – revelou-se enganosa face aos conflitos existentes nestes países e à questionável democracia destes regimes.

Apesar do início da administração de George W. Bush não fazer prever qualquer mudança de tendência nesta política, três novas realidades emergiram como determinantes de uma política africana mais activa e alargada. O 11 de Setembro e a subsequente luta contra o terrorismo originaram um reconhecimento de que a existência de grande número de Estados frágeis ou falhados em África poderia constituir um refúgio para elementos terroristas, tráfico de armas, drogas ou outros meios de financiamento das actividades terroristas. Simultaneamente, a invasão do Iraque e a instabilidade recorrente no Médio Oriente conferiram urgência à necessidade de assegurar novas fontes de fornecimento de petróleo. Finalmente, surgiram novos grupos de pressão na sociedade norte-americana – constituídos por grupos religiosos, peritos de saúde, fundações privadas e grupos no seio do Congresso – que impulsionaram a questão do HIV-SIDA para o centro da política externa norte-americana para África.

Resolução de conflitos e luta contra o terrorismo

Os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 e as conclusões de várias investigações aos atentados, apontando para a existência de contactos regulares das células terroristas, quer no Norte de África com grupos islâmicos radicais, quer com grupos rebeldes na África Ocidental, vieram recolocar o continente africano no mapa da segurança global.

Vários estudos comprovaram as ligações da al-Qaida ao tráfico de diamantes na Serra Leoa e na Libéria e os ataques contra israelitas no Quênia, no final de 2002, vieram novamente ilustrar a vulnerabilidade dos países africanos face à infiltração de redes terroristas organizadas. Com efeito, 35 dos 52 Estados considerados como frágeis ou falhados pelos Estados Unidos situam-se na África Subsaariana; a estratégia nacional de segurança da administração Bush de 2002 coloca uma ênfase especial na ligação entre estes Estados e a luta contra o terrorismo.

A abertura de uma nova frente desta luta na faixa do Sahel – zona a Sul do deserto do Saara e que atravessa o continente, estendendo-se do Atlântico até ao Corno de África – tornou-se evidente a partir de 2003. É neste contexto que se insere, por exemplo, a existência de uma Combined Joint Task Force-Horn of Africa estacionada no Djibuti desde 2002 (com cerca de 1700 efectivos), a East African Counter Terrorism Initiative, ou o programa norte-americano Trans Sahara Counter-Terrorism Initiative - TSCTI¹ (anteriormente Pan-Sahel Initiative), para a criação de unidades africanas de reacção rápida e outros meios de controlo das fronteiras e do território, em vários países da faixa do Sahel. Estas iniciativas consistem na mobilização de unidades especiais para treinar forças de segurança locais e fornecimento de equipamento para as operações. Em termos de resolução de conflitos, os EUA continuam a centrar-se no reforço das capacidades africanas. O programa que veio substituir a African Crisis Response Initiative (ACRI) a partir de 2002 – African Contingency Operations Training and Assistance (ACOTA²) – reflecte as necessidades de treino em ambientes hostis e adapta-se melhor às operações de paz mais robustas que normalmente caracterizam o cenário africano.

A militarização da política africana dos EUA é evidente pelo aumento dos montantes afectados ao programa de financiamento para compra de armamento e serviços militares norte-americanos: a venda de armamento e despesas com treino e financiamentos para os

oito países africanos considerados estratégicos na «guerra ao terror» aumentou de cerca de 40 milhões de dólares ao longo dos anos 1997-2001, para mais de 130 milhões entre 2002 e 2006. O Comando para África (AFRICOM), criado em Outubro de 2007, tem um orçamento previsto de 389 milhões de dólares para 2009 e vem colocar o trabalho humanitário anteriormente efectuado pelo Departamento de Estado e a Agência para o Desenvolvimento Internacional (USAID) sob direcção do Departamento da Defesa.

Várias iniciativas da Administração Bush foram criticadas por assentarem em análises superficiais da realidade. Por exemplo, a entrega de tarefas civis de ajuda humanitária e de reconstrução aos militares na África Oriental tem originado, especialmente na Somália, confusão de papéis e de percepções locais, podendo gerar efeitos contraproducentes. Da mesma forma, têm existido dificuldades em distinguir revoltas internas de actividades terroristas, uma vez que os militares norte-americanos dependem em grande medida dos conhecimentos linguísticos e culturais das autoridades locais para identificarem e capturarem extremistas islâmicos.

Nestas regiões, os EUA têm um fraco envolvimento diplomático, pouco contacto com a sociedade civil e um conhecimento insuficiente das tendências religiosas e políticas. Na Somália, por exemplo, os EUA apostam na construção de redes somalis de contra-terrorismo, lideradas por senhores da guerra e antigos militares. Mas vastos sectores da população percebem estas acções como um ataque ao Islão, devido à detenção de pessoas inocentes durante semanas, à cooperação com líderes de facções marginais ou pouco populares, a voos de vigilância não identificados e a uma série de acções que podem ser conotadas com atitudes menos tolerantes.

No Sahel, sabe-se hoje que as acções contra o *Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat*, identificado como grupo terrorista pela administração norte-americana em 2003, bem como a presunção de existência de uma ameaça em toda a região, foram em grande parte baseadas em informações e pressupostos falsos, alguns dos quais fornecidos pelos serviços secretos argelinos.

¹ Abrangeu 500 milhões de dólares disponibilizados pelo Pentágono para aumentar a segurança transfronteiriça e a capacidade anti-terrorista no Mali, Chade, Níger e Mauritânia.

² Abrange África do Sul, Benim, Botsuana, Costa do Marfim, Etiópia, Gabão, Gana, Malawi, Moçambique, Nigéria, Quênia, Senegal, Uganda e Zâmbia.

No conflito no Sudão, muitos pretenderam ver nas pressões diplomáticas e nas atitudes firmes assumidas por Washington no seio da ONU relativamente à existência de um genocídio no Darfur, um sinal claro de alteração da política norte-americana relativamente aos conflitos em África. No entanto, apesar de ter suscitado uma acção diplomática mais sustentada devido às pressões internas (provenientes de cristãos conservadores evangélicos, dos interesses negros no Congresso, das vozes anti-escravatura e dos defensores dos direitos humanos), existe claramente uma posição contraditória: enquanto a administração Bush acusa o governo sudanês de genocídio, por outro lado forja uma aliança estratégica com os serviços de informação sudaneses e promove a partilha de informações entre os dois governos com base na luta contra o terrorismo, para além de existirem acções concretas de renovação da presença norte-americana na indústria petrolífera do país (onde a China constitui um concorrente de peso).

Petróleo

Apesar dos principais fornecedores de petróleo dos EUA – Canadá e México em 2005 – estarem longe do continente africano, a percentagem deste aumentou de 14,5% em 2000 para 18,6% em 2005 no total das importações de petróleo dos EUA. George W. Bush anunciou, em 2006, a intenção de substituir cerca de 75% das importações norte-americanas de petróleo provenientes do Médio Oriente até 2025 e as projecções apontam para que o petróleo africano represente cerca de 25% das importações norte-americanas já em 2015, com especial ênfase no Golfo da Guiné. Nesta sub-região, as empresas norte-americanas, como a Exxon-Mobile, a Chevron-Texaco, a Marathon and Ocean Energy, prevêm um aumento considerável dos investimentos e os maiores produtores de petróleo a Sul do Saara coincidem com os principais receptores do investimento norte-americano: Nigéria, Angola e Gabão. Também ao nível comercial, mais de dois terços dos produtos importados de África pelos EUA no âmbito do African Growth and Opportunity Act (AGOA) – criado em 2000 e em vigor até 2015 – são produtos petrolíferos.

Um exemplo da interligação entre a estratégia de segurança dos EUA e a necessidade de controlar as fontes de fornecimento de petróleo é a base militar no Djibuti – a maior

base norte-americana em África – que permite uma supervisão estratégica da zona marítima por onde passa cerca de um quarto da produção mundial de petróleo, sendo igualmente próxima do *pipeline* sudanês.

Parece ser assumido que, por estar situado, na sua maioria, em campos petrolíferos *off-shore*, o petróleo do Golfo da Guiné está protegido da instabilidade política. Vários acontecimentos recentes ilustram uma realidade diferente, com tentativas de golpe de Estado em vários «Petro-Estados» emergentes: São Tomé e Príncipe (2003) e Guiné Equatorial (2004). Também os tumultos nas plataformas petrolíferas do Delta do Níger, na Nigéria, reflectem as reclamações de comunidades marginalizadas em busca de maior justiça e compensação económica por parte das multinacionais estrangeiras e do governo nigeriano. Os investimentos crescentes dos EUA na indústria petrolífera nigeriana tendem a favorecer uma militarização destes conflitos e a actuação desregrada de empresas privadas de segurança que prosseguem acções pouco consentâneas com o respeito pelos direitos humanos.

Reforma da ajuda ao desenvolvimento

Sendo assumidamente um instrumento da política externa – como o comprovam os altos níveis de ajuda concedidos desde final dos anos 70 a países como Israel ou o Egipto, no contexto do processo de paz no Médio Oriente –, a assistência externa atingiu um pico em 1985 e perdeu importância após o final da Guerra Fria. Esvaziada de objectivos políticos concretos, as críticas apontavam o fraco impacto da ajuda no desenvolvimento económico, o apoio a ditadores corruptos e os custos burocráticos. Isto conduziu a uma descida em termos reais de cerca de 25% da ajuda dos EUA aos países pobres durante a década de 1990, ou 50% em termos de percentagem no rendimento nacional (de 0,2 para 0,1%).

Só com a administração Bush se verificou uma nova abordagem para a ajuda ao desenvolvimento norte-americana. Desde logo, pelo facto de a ajuda poder desempenhar um papel importante na luta contra o terrorismo, através do apoio concedido quer aos aliados dos EUA (nomeadamente na guerra do Iraque), quer aos países frágeis ou falhados que constituem âncora privilegiada das redes terroristas. A ajuda permite igualmente projectar um *soft power* que acompanha o uso de poder militar, como comprovam os altos montantes conferidos ao Iraque para reconstrução e reabilitação.

Assim, o desenvolvimento passou a ser considerado um dos três pilares da política externa nacional, juntamente com a diplomacia e a defesa (“3D”), elevando o nível de importância política da ajuda ao desenvolvimento.

Os EUA continuam a ser o maior doador, em volume, de ajuda humanitária e de ajuda pública ao desenvolvimento em termos individuais (se não considerarmos a União Europeia no seu conjunto), mas estão muito longe de cumprir a meta estabelecida pelos países europeus – e nunca subscrita por Washington – de afectarem 0,7% do seu Rendimento Nacional Bruto (RNB) à Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) até 2015. Verificou-se um aumento dos volumes de ajuda durante a administração Bush, muito impulsionado pelo Iraque, que absorveu cerca de um terço do montante global em 2005. Nesse mesmo ano, a ajuda norte-americana atingiu os 0,22% do RNB, que representa o valor mais alto desde 1986, mas coloca os EUA em penúltimo lugar na lista dos doadores do CAD-OCDE.

Apesar de a ajuda a África ter aumentado cerca de 56% durante o primeiro mandato de George W. Bush, mais de metade desse aumento respeita a ajuda de emergência e não a programas de ajuda ao desenvolvimento. A isto acresce o facto de grande parte desta assistência bilateral (cerca de 77%) continuar a estar ligada à obrigação de compra de produtos e serviços dos EUA, quando a maior parte dos doadores bilaterais já diminuiu consideravelmente as práticas de ajuda ligada.

As prioridades geográficas da ajuda reflectem, naturalmente, preocupações de natureza estratégica. No seio do continente africano, países como o Uganda e o Quênia – considerados essenciais na luta contra o terrorismo –, a África do Sul e a Nigéria – encarados como Estados-âncora do continente e com importância do ponto de vista económico – ocupam as posições cimeiras da APD norte-americana. Em termos globais, os Estados frágeis ou falhados continuam a receber montantes modestos, sendo que o Iraque, o Afeganistão e o Paquistão representaram cerca de metade de toda a ajuda proposta para estes Estados no orçamento federal de 2007.

A ajuda ao desenvolvimento está a ser marcada, durante o mandato de George W.

Bush, por duas iniciativas principais. Em primeiro lugar, a *Millennium Challenge Corporation*, através da *Millennium Challenge Account* (MCA), previa cerca de 15 mil milhões de dólares para cinco anos (2004-2008), metade dos quais para o continente africano. A ideia-base da iniciativa é de apoiar um número restrito de países com base no seu desempenho em várias áreas políticas e económicas. A aplicação deste programa não tem estado isenta de críticas: quer pelo facto de os montantes previstos não corresponderem aos desembolsados (em 2007 o montante efectivamente atribuído aos países beneficiários foi de apenas 6,8% do previsto), quer por ter critérios muito restritos (o que obrigou a que vários dos indicadores quantitativos fossem contornados de forma a que existissem países africanos na lista). De qualquer forma, na recente viagem do Presidente ao continente africano – em Fevereiro de 2008 – Bush assinou o maior programa no âmbito da MCA com a Tanzânia, no valor de 698 milhões de dólares, os quais deverão beneficiar 4.8 milhões de tanzanianos.

Em segundo lugar, cerca de 70% do Plano de Emergência para o HIV-Sida (*Emergency Plan for Aids Relief* – PEPFAR, constituído em 2003) é destinado ao continente africano, tendo Bush anunciado em Maio de 2007 um aumento do financiamento dos programas de luta contra o HIV no valor de 30 mil milhões de dólares nos próximos 5 anos. Esta é uma questão que granjeou o apoio generalizado do Congresso e foi apresentada, de certa forma, como contrapeso a uma crescente presença militar norte-americana no mundo, tendo o programa sido anunciado no mesmo discurso em que o Presidente defendeu a acção preventiva no Iraque. Sendo África o continente com maior número de infectados – cerca de 28 milhões num total mundial que se estima acima dos 40 milhões – e existindo países onde a doença se reflecte já nos indicadores económicos e sociais, a iniciativa é importante e necessária. Apesar da popularidade do programa, alguns aspectos da abordagem norte-americana de combate à SIDA em África podem ser questionáveis. Por um lado, a abordagem cede à imposição de agendas religiosas conservadoras, sendo um terço do montante para a prevenção destinado a programas que promovem a abstinência até ao casamento. Por outro lado, as políticas implementadas não apostam nos medicamentos genéricos e na facilitação do acesso aos tratamentos, continuando a favorecer os interesses comerciais das empresas farmacêuticas.

A esta iniciativa presidencial juntou-se, desde 2005, o programa de luta contra a malária, no valor de 1,2 mil milhões de dólares, para reduzir em 50% a incidência desta doença em 15 países africanos. Estes programas têm, contudo, sido criticados pelo seu carácter bilateral, retirando importância ao principal mecanismo multilateral de combate à doença: o Fundo Global das Nações Unidas de luta contra a SIDA, Tuberculose e Malária.

A estas duas iniciativas junta-se uma abordagem que privilegia a existência de parcerias público-privadas para implementação de vários programas, nomeadamente na área da energia, da água, ou da redução da fome³. Em 2006, Bush lançou a Iniciativa Africana para a Competitividade Global, que disponibilizará 200 milhões de dólares nos próximos 5 anos para apoiar o aumento do comércio e investimento em África; em Maio de 2007, anunciou a Iniciativa Africana para o Sector Financeiro, que criará 7 novos fundos de investimento para mobilizar mais de 1,5 mil milhões de dólares no âmbito da *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC). Nos últimos 7 anos, os EUA desembolsaram 1.6 mil milhões de dólares de apoio ao reforço das capacidades comerciais na África Subsaariana, mas a política comercial norte-americana, nomeadamente ao nível multilateral e na OMC, continua a ser pautada por posições que prejudicam os interesses dos países mais pobres, entrando em contradição com a promoção do desenvolvimento.

Em Janeiro de 2006, foi anunciado o início de um processo de reforma do sistema norte-americano de ajuda externa (disperso por dezenas de organismos), de forma a racionalizar gastos, evitar duplicações e aumentar o controlo político. Na prática, a reorganização em curso está a conduzir a uma subordinação da USAID ao Departamento de Estado, o que, em última análise pode significar uma maior politização da ajuda e o desvio de fundos para responder a necessidades de curto-prazo, nos campos da gestão de crises ou da luta contra o terrorismo. O novo director da Ajuda Internacional tem jurisdição limitada sobre o universo da ajuda, não possuindo qualquer

autoridade sobre os programas do Departamento de Defesa (reconstrução pós-conflito, assistência humanitária e outros), sendo estes os fundos que registaram maior aumento nos últimos anos.

Para além disso, a reforma não preconizou qualquer aumento das contribuições multilaterais ou das parcerias com outros doadores. Os EUA continuam a privilegiar uma abordagem bilateral e com pouca coordenação com os outros doadores, sendo considerado como um *outsider* na OCDE, particularmente no que respeita aos recentes avanços no domínio da harmonização e coordenação entre doadores. A tendência para formular as políticas de acordo com prioridades exclusivamente internas e com pouco ou nenhum contributo dos actores beneficiários é outra tendência que revela um fraco alinhamento com as prioridades dos países parceiros.

Conclusões

Não existem dúvidas de que esta foi a administração norte-americana que reuniu com mais líderes africanos, que reconheceu a existência de um genocídio no Darfur e que preconizou um aumento sem precedentes dos níveis de ajuda. Activistas como Bob Geldof salientaram este aumento como um facto positivo sem precedentes nos EUA e um dos candidatos democratas – Barack Obama – afirmou que esta tinha sido a administração norte-americana mais bem sucedida na sua política para África. Isto apesar de, previsivelmente, as eleições presidenciais de 2008 não deverem incluir qualquer debate aprofundado sobre a política para este continente.

Uma série de factores determinaram o aumento do interesse norte-americano em África nos últimos anos: a procura de novas fontes de fornecimento de petróleo, a luta contra o terrorismo e o reconhecimento de que os Estados frágeis ou falhados constituem possíveis refúgios e bases de recrutamento para essas redes. Isto não significa, porém, que África seja agora um centro vital para os interesses estratégicos dos EUA, mas antes que a agenda da política externa norte-americana se alargou, se tornou mais complexa e urgente. À medida que a agenda se expande, o principal desafio será articular esta estratégia nos vários órgãos e agências internas, de forma a equilibrar interesses humanitários e de segurança, de curto e de longo-prazo.

³ Em 2002, na Cimeira Mundial do Desenvolvimento Sustentável, o Presidente Bush anunciou a criação de 4 parcerias com África: a "Water for the Poor Initiative", a "Initiative to End Hunger in Africa", a "Congo Basin Forest Partnership" e a "Clean Energy Initiative".

Grande parte da política norte-americana continua a basear-se, naturalmente, na promoção dos interesses económicos e estratégicos dos Estados Unidos – luta contra o terrorismo e petróleo –, verificando-se uma marginalização das prioridades africanas ou a desvalorização de relações de parceria efectiva. A crescente subordinação da política de cooperação para o desenvolvimento a interesses estratégicos e a actual obsessão securitária dos EUA conduz a programas de apoio que tendem a privilegiar a segurança como vector principal de recuperação dos países, como demonstram as iniciativas militares e de segurança no continente africano, com o apoio ao reforço das capacidades africanas de resolução de conflitos e a existência de programas específicos de luta contra o terrorismo. Ou seja, a administração norte-americana continua a promover um conceito convencional de segurança – restrições ao terrorismo, segurança petrolífera, combate ao tráfico de droga e de mercadorias ilegais, monitorização da produção de urânio – em detrimento do conceito de segurança humana, que enfatiza a interligação entre várias questões globais, desde o HIV-SIDA à redução da pobreza e outros.

As ligações entre várias dimensões que reforçam a fragilidade e instabilidade dos Estados – incluindo a pobreza, a desestruturação social ou a falta de capacidade das estruturas democráticas – foram já reconhecidas pela administração Bush, mas a implementação de uma resposta abrangente e multidimensional carece ainda de real concretização. A aposta numa abordagem mais multilateral e que promova uma maior coerência entre políticas (agrícola, comercial, de desenvolvimento) é, assim, um dos grandes desafios da próxima administração na prossecução de uma parceria efectiva com o continente africano.



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

Africa Action, Washington
<http://www.africaaction.org/>

Africa Policy Outlook 2008, Foreign Policy in Focus
<http://www.fpif.org/fpiftxt/4949>

White House focus on Africa
<http://www.whitehouse.gov/infocus/africa/>

Referências bibliográficas

Raymond Copson, 2007, *The United States in Africa: Bush Policy and Beyond*, African Arguments.

Abdul Karim Bangura (ed). 2001, *United States-African Relations: The Reagan-Bush Era*. New York: Peter Lang Publishing Inc.

Stephen Morrison e Jennifer Cooke, 2001, *Africa Policy in the Clinton Years*. CSIS Significant Issues Series.