

Desafios e Prioridades Políticas Portuguesas em África

Fernando Jorge Cardoso

Os desafios e prioridades de Portugal para África no decorrer de 1998 dependem dos objectivos da diplomacia mas também da evolução dos interesses e da presença das instituições e actores não governamentais portugueses. Em África, porventura mais que em qualquer outra região, a discussão sobre as questões da política externa passa pela discussão sobre as questões das políticas de cooperação. A definição das prioridades portuguesas depende também das dinâmicas próprias aos diversos países e regiões do continente, assim como dos contextos internacionais e do envolvimento de outros actores externos.

Dinâmicas Políticas em África

Um cenário volúvel e diferenciado

A passagem da primeira para a segunda metade dos anos noventa em África foi encarada em tom optimista. Na verdade, a partir de 1995, verificava-se, pela primeira vez nos últimos 20 anos, um crescimento económico positivo num significativo conjunto de países africanos, casos do Gana, Uganda, Zimbabwe, e da maioria dos países da zona franco CFA, entre os quais a Costa do Marfim e o Senegal. Os dois anos subsequentes vieram acentuar este sinal positivo, com a inclusão de outros países «reformadores» nesta lista, como é o caso da Tanzânia, Moçambique e Etiópia. Com maior ou menor fundamento, parte deste desempenho económico positivo foi atribuído à aplicação, desde os anos 80, de programas de ajustamento estrutural, desenhados para aliviar o peso de dívidas externas incomportáveis, reestabelecer equilíbrios financeiros e instaurar economias de mercado. Estas medidas reformadoras impuseram uma maior disciplina fiscal e financeira - não obstante terem produzido (ou, pelo menos, não haverem sustido) um aumento de desigualdades sociais, bem visíveis nos centros urbanos.

Com o fim do conflito leste-oeste e ainda no decorrer da primeira metade dos anos 90, a esta dinâmica de transformações económicas juntava-se uma outra de transformações políticas, com a realização de eleições e a instauração de regimes pluripartidários, como via de resolução de conflitos ou/e de legitimização, interna e internacional, do poder de Estado. No final do primeiro quinquénio, o sucesso da transição na África do Sul e o fim da guerra civil em Moçambique eram acompanhados, se bem que ainda em circunstâncias precárias, por uma situação de «paz armada» em Angola. Já no decorrer da segunda metade dos anos 90, o conflito na Libéria era resolvido por acordo, e por via eleitoral, em 1997 e o golpe de estado na Serra Leoa era dominado no início de 1998 - em ambos os casos por intervenção de mediadores e forças africanas - sob liderança nigeriana.

Estes sinais positivos, se bem que encorajantes e indicadores de uma mais eficaz governação, devem, no entanto, ser encarados com precaução. De facto, estes resultados são conseguidos num contexto de conjugação de uma série de factores: impacto da desvalorização do franco CFA e crescimento das exportações; três anos de boas colheitas agrícolas em vastas áreas do continente; fim de conflitos violentos de longa duração - caso de Moçambique. Na realidade, os indicadores de crise e instabilidade estão ainda demasiado presentes em África para serem secundarizados, como o demonstra um conjunto de acontecimentos bem recentes. É assim que, a partir de meados de 1997, as condições climáticas se tornam mais erráticas e adversas, parcialmente devido aos fenómenos provocados pelo El Niño, originando más colheitas e situações de fome em vastas regiões africanas. Do mesmo modo, a persistência de antigos - e a eclosão de novos - conflitos violentos, como o dos Grandes Lagos, continuam a marcar o quotidiano de um apreciável número de países e regiões.

Estes sinais contraditórios não fazem mais que revelar dois dos mais marcantes aspectos da cena africana no ano de 1998: por um lado, uma elevada fragilidade das economias, que permanecem altamente dependentes da produção e exportação de produtos primários e do perdão ou reescalamento da dívida; por outro lado, uma evidente fragilidade dos processos de transição democrática, facilmente postos em causa pelo aumento de clivagens sócio-económicas, por manifestações violentas, por revoltas internas, por golpes de estado e mesmo por intervenções externas.

A crescer a esta situação, o crescimento do desemprego na Europa tem contribuído para criar um ambiente menos propício a desembolsos financeiros para apoio ao desenvolvimento - os debates sobre a revisão da Convenção de Lomé são bem elucidativos deste ambiente. A actual crise nos mercados financeiros asiáticos contribui ainda para atrasar a iniciativa do Banco Mundial, de Setembro de 1996, tendente à diminuição do peso da dívida em países africanos com bons desempenhos macroeconómicos, entre os quais se contam a Costa do Marfim, o Uganda, o Gana, a Etiópia e Moçambique.

Neste ambiente de dupla transição, económica e política, ao mesmo tempo causa e consequência de realinhamentos de poder, verificou-se um natural enfraquecimento dos órgãos do poder central do Estado e um agravamento ou despoletar de conflitos internos e regionais, muitos deles já latentes. Esta situação já se havia tornado evidente como efeito da descompressão estratégica provocada pelo fim da guerra fria e pela maior visibilidade das já existentes, agora agravadas, clivagens económicas e sociais internas (campo fértil para a instrumentalização de factores étnicos

e religiosos para fins políticos). Nestas circunstâncias, potenciada pela escassez de recursos orçamentais e pelo afunilamento e controle do acesso a cargos estatais e bem remunerados, a conflitualidade decorrente do exercício do poder acentua-se na generalidade dos países africanos.

Face ao desaparecimento, em muitos dos países, de interlocutores «musculados» e ao enfraquecimento dos aparelhos administrativos centrais e locais do Estado, as pressões internacionais sobre autoridades governamentais tornam-se pouco eficazes. Os conflitos na Somália e nos Grandes Lagos são exemplos significativos deste facto, com a mais que evidente falência da intervenção externa, diplomática ou militar.

Como corolário destas dinâmicas, a África subsahariana vai muito provavelmente continuar a evoluir de forma díspar em 1998. A diferenciação entre regiões e países vai tornar-se mais acentuada, nos domínios político, económico e social. O estafado discurso das «especificidades» africanas vai continuar a ser confrontado com as exigências da globalização e com credores e investidores mais vocacionados para decidir em função de riquezas económicas e prestações governativas.

As políticas africanas das grandes potências

É neste contexto que assistimos a uma progressiva diminuição do envolvimento francês em África, em matérias militares e de segurança. Já anunciada em 1991 por François Mitterrand e reafirmada em 1994 por Jacques Chirac, esta posição francesa é acelerada no rescaldo do conflito dos Grandes Lagos e concretiza-se a partir do ano passado, com o progressivo encerramento ou redução de efectivos das 7 bases militares francesas em África.

Não obstante o (aparente) fim do período de intervenções militares francesas em África e a falência das políticas francesa (e europeias) na crise do Ruanda e nos posteriores acontecimentos que levaram à queda de Mobutu e de Pascal Lissouba, África permanece como uma das prioridades da política externa francesa. Na realidade, a (re)criação institucional da Francofonia em 1997 no Vietname, coroada com a nomeação de Boutros Boutros Ghali para secretário-geral da organização, reforça e, ao mesmo tempo, modifica a velha vertente africanista da política francesa. África permanece importante para os desígnios de afirmação internacional da França como potência europeia e mundial.

Esta mudança da orientação tradicional francesa em relação a África não significa o abandono dos seus interesses e, particularmente, dos interesses de uma parte significativa do mundo empresarial francês no continente - os tradicionais beneficiários dos fundos da cooperação bilateral ou multilateral (neste caso, principalmente via Convenção de Lomé). Significa, isso sim, uma adaptação às actuais dinâmicas internacionais do pós-guerra fria, nas quais os factores económicos e culturais assumem cada vez maior preponderância. Assim, a gradual diminuição das acções militares - em particular o abandono das políticas de apoio aos antigos aliados autocráticos -, é acompanhada do reforço das vertentes de diplomacia económica e cultural.

O objectivo francês é claramente o de reforçar a sua influência junto às novas democracias africanas, incluindo as antigas lideranças convertidas às virtualidades da democracia. A decisão do Tesouro francês em continuar a apoiar a convertibilidade internacional do franco CFA após o desaparecimento do franco francês e sua conversão no Euro é prova deste facto. Do mesmo modo, a adesão da Guiné-Bissau, de Cabo Verde e de S. Tomé e Príncipe à Francofonia mostram a importância desta organização (e, correlativamente, da França) em África e no contexto internacional.

A diminuição do envolvimento militar francês em África vem, interessadamente, a par do aumento da influência norte-americana em vastas zonas do continente africano, nomeadamente numa faixa que envolve o Egipto, Sudão, Etiópia, Eritreia, Uganda, Ruanda, os dois Congos e Angola. Este envolvimento tem a ver com considerações de natureza estratégica e económica que, em larga medida, acabam por ultrapassar os contextos africanos propriamente ditos. Na realidade, a situação no Médio Oriente e o petróleo constituem uma parte essencial da equação diplomática que melhor explica o envolvimento dos EUA em zonas altamente conflituais do continente africano.

Desde logo, o conflito no Sudão é visto como estratégico para os interesses globais norte-americanos. O Sudão, actualmente governado por um regime de inspiração fundamentalista (cuja figura de proa é Assan Al Tourabi) é considerado pelos EUA como um dos quatro estados párias em termos internacionais, ao lado do Iraque, da Líbia e de Cuba, acusado de apoiar grupos terroristas e interesses anti-norte-americanos em várias regiões do globo, incluindo no interior dos EUA. Consequentemente, a sua neutralização ou derrube constitui um dos objectivos norte-americanos naquela região de África. Além do mais, a importância estratégica do Sudão é potenciada pela sua proximidade geográfica ao Egipto e ao Médio Oriente e pelo facto de pelo Sudão passar uma parte essencial das águas do Nilo - principal recurso estratégico e económico de toda a região nordeste de África.

O envolvimento dos EUA no conflito sudanês tem vindo a passar por uma diplomacia activa de apoio aos movimentos internos que se opõem ao regime de Karthum. Esses movimentos estão, neste momento, agrupados na National Democratic Alliance, uma aliança «anti-natura» entre movimentos islamistas chefiados pelo antigo primeiro ministro sudanês Sadiq Al Mahdi, derrubado por Al Tourabi em 1985, e o SPLA, movimento de guerrilha dirigido por John Garang, que protagoniza desde 1980 uma luta armada contra sucessivos governos sudaneses, incluindo o do seu agora aliado Al Mahdi, com vista à auto-determinação e independência da região sul do país.

O apoio diplomático e em material de guerra norte-americano à Etiópia, Eritreia e Uganda acabam também por ter como pano de fundo o controle das regiões do Nilo e do Corno de África¹. Em «efeito dominó», parte do material de guerra norte-americano fornecido a Kampala é transferido para as forças rebeldes ruandesas de Paul Kagame, que acabam por tomar Kigali. Por sua vez, a ofensiva que leva Kabila ao poder em Kinshasa é efectivamente desencadeada e apoiada por forças do novo regime ruandês.

O próprio envolvimento angolano na etapa final do conflito no ex-Zaire é feito com acordo tácito norte-americano, o mesmo se passando com o posterior envolvimento de Luanda no derrube do governo da República Popular do Congo. Este cenário² acaba por resultar num aumento da influência política norte-americana em África, nomeadamente nas regiões do nordeste, nas vizinhanças do Egipto e Médio-Oriente, e na África central. Neste último caso, a influência dos EUA contribui decisivamente para uma maior presença de firmas norte-americanas em vastas zonas com recursos minerais importantes - casos do cobre, cobalto, ouro, diamantes e, particularmente, petróleo.

A programada visita de Bill Clinton a cinco países africanos, de 22 de Março a 2 de Abril, é não só demonstrativa do interesse norte-americano em África³, mas também portadora de sinais claros: os países referidos são ou democracias relativamente consolidadas (África do Sul, Senegal, Botswana) ou/e países considerados «bons alunos» dos programas de ajustamento de cariz neoliberal (Uganda e Gana). A diplomacia norte-americana privilegia simbolicamente países reformadores; as acções norte-americanas no terreno privilegiam também outros aliados dos EUA - caso cada vez mais evidente de Angola.

As posições da diplomacia britânica no continente africano têm assumido um baixo perfil ao longo dos anos 90. Na realidade, a política externa de Londres parece continuar a guiar-se essencialmente por considerações típicas da escola realista. No caso de África, esta política é expressa no facto de as empresas britânicas terem uma larga tradição de, em interligação com a respectiva diplomacia, manterem e incrementarem os respectivos interesses. Por outro lado, a também tradicional política de aliança com os EUA é evidente na colagem das posições britânicas às posições americanas, nomeadamente na África oriental e, agora também, na África central, onde o aumento da influência norte-americana contribui para acelerar o fim das *chasses gardées* francesas. Não nos esqueçamos também que a comunidade anglófona, a Commonwealth, é composta por países de vários continentes. Contrariamente ao caso da Francofonia, onde a França tem um papel dominante, a Commonwealth é não só mais antiga mas também mais partilhada. Na realidade, fazem parte da Commonwealth países com enorme peso político e económico regional ou mesmo mundial - casos da Índia, da Austrália, do Canadá e, em África, da África do Sul e da «suspença» Nigéria. Aliás, é na Ásia que os interesses empresariais e diplomáticos britânicos têm maior expressão.

Um dos corolários destes acontecimentos fica marcado pela quase ausência de intervenção portuguesa em áreas fora da tradicional esfera de interesses portugueses em África, os PALOP. No caso de Angola, é clara a perda de influência política de Portugal, o que não equivale a dizer que o relacionamento entre os dois países seja menor, dadas as mais que evidentes ligações objectivas, afectivas e familiares entre parcelas preponderantes das sociedades portuguesa e angolana⁴.

As políticas regionais das "potências" africanas

O fim da guerra fria e a evolução política registada ao longo da presente década, nomeadamente no último ano, tornaram mais visíveis e importantes as políticas africanas de países como a Nigéria, a África do Sul ou Angola⁵. Com o fim do regime do apartheid e o advento de um governo de unidade nacional chefiado por Nelson Mandela, a política sul-africana sofre uma natural evolução. Essa evolução ainda não se traduziu num reforço de posições do novo regime em África, com a excepção de alguns dos países mais próximos. Na verdade, o envolvimento pessoal de Nelson Mandela no conflito da República Democrática do Congo e dos Grandes Lagos, além de voluntarista, saldouse por um claro fracasso. Somente nos casos de Moçambique⁶ e do Lesoto, a intervenção diplomática da África do Sul pôde ser realizada com eficácia - o que denota uma capacidade de actuação política e diplomática muito menor do que seria de esperar.

Uma carta que tem permanecido fora do baralho de influência sul-africana na África Austral é Angola. É mais que evidente a crispação diplomática entre os dois regimes, nomeadamente com Luanda a acusar Pretória de encobrir o

¹ A intervenção americana na Somália teve por pano de fundo, independentemente da visibilidade mediática, considerações de segurança relativos ao golfo de Aden.

² Que tem como um dos principais protagonistas o Embaixador Bill Richardson - posteriormente um dos principais protagonistas da diplomacia dos EUA no conflito com o Iraque.

³ É interessante recordar que África aparece em quarto lugar nas prioridades da política externa norte-americana anunciadas por Madeleine Albright em Janeiro do presente ano.

⁴ É, aliás, interessante notar que Portugal se mantém como destino preferencial de férias e de estudos para os angolanos.

⁵ Outros casos poderiam ser citados, nomeadamente o caso do Uganda, cujo envolvimento determinou, em grande medida o rumo dos acontecimentos no Ruanda, Burundi e na República Democrática do Congo (Kinshasa).

⁶ Particularmente na parte final do processo eleitoral naquele país em 1994, com avisos claros à Renamo.

lobby pró-Unita, incluindo o não controle de voos de fornecimento logístico realizados a partir de território sul-africano. Pretória tem sido igualmente acusada de duplicidade por Kinshasa, devido ao acolhimento dado a militares e membros do governo de Mobutu, incluindo após a morte do velho ditador. Parte das dificuldades de afirmação sul-africana no plano externo, designadamente na região da África Austral, são explicáveis pelos problemas de governação, incluindo a difícil gestão das expectativas populares para uma rápida correcção das desigualdades provocadas pelo antigo regime. O facto de uma considerável parte das forças militares e de segurança permanecerem ainda sob a influência e o comando de oficiais provenientes da era apartheid contribuem também para explicar a débil prestação externa da política sul-africana. Na realidade, as actuais lideranças regionais só muito dificilmente aceitariam um maior protagonismo sul-africano, o que acaba por ser visível nas patentes dificuldades de pôr em marcha uma mais eficaz cooperação nas áreas militares e de segurança na zona da SADC, onde vários actores se degladiam para protagonizar o processo - Pretória, Harare e, possivelmente a curto prazo, Luanda.

O caso da Nigéria tem contornos diferentes do caso da África do Sul. Os aspectos mais recentes do envolvimento nigeriano na região da África ocidental passam pelo protagonismo das suas forças armadas na ECOMOG⁷. O conflito liberiano, após vários anos de presença militar das forças da ECOMOG (maioritariamente constituídas por contingentes nigerianos), acabou por ser resolvido com a realização de eleições no decorrer do ano transacto, as quais foram ganhas por Charles Taylor. O protagonismo nigeriano na resolução deste conflito foi determinante, principalmente a partir do momento em que o regime do general Sani Abacha resolveu transformar o até então «inimigo de estimação» - Charles Taylor - em aliado preferencial.

É, aliás, a esta aliança tácita que se fica a dever em grande medida o sucesso da ofensiva militar da ECOMOG contra os golpistas na Serra Leoa, a qual resultou na tomada de Freetown e das principais cidades e regiões do país já no início de 1998. O regime militar autoritário de Abacha sai do processo de envolvimento militar e diplomático na região como claro vencedor e, ironia das ironias, como paladino da realização de eleições e da reposição da legalidade democrática e institucional em dois dos países vizinhos. Esta vitória na frente regional é acrescida pelo sucesso diplomático nigeriano na última cimeira da Commonwealth, que não só decidiu suspender a ameaça de expulsão⁸, como também declarar a intenção de readmitir a Nigéria na organização logo após as eleições presidenciais e legislativas anunciadas para Agosto do presente ano - às quais concorre o actual presidente nigeriano, reforçado na frente interna pelas vitórias na frente externa.

Em 1997, Angola afirmou-se, de igual modo, como um dos principais actores políticos regionais em África. Em clara aliança, tácita ou expressa, com os EUA e com os regimes ugandês e ruandês, Luanda apoiou com armamento e material o avanço das forças de Laurent Kabila e enviou tropas que intervieram directamente na ofensiva final pela tomada de Kinshasa. A importância vital do envolvimento angolano neste conflito ficou, aliás, evidente a partir do momento em que o eixo estratégico da acção militar se passou a desenrolar na parte sul e sudoeste do ex-Zaire - não é por acaso que Kabila e Paul Kagame se deslocaram a Luanda antes das malogradas negociações de Ponta Negra com Mobutu.

Ainda no final de 1997 e como corolário da sua intervenção regional, forças angolanas invadiram, a partir de Cabinda, território da República Popular do Congo e deram uma ajuda decisiva para derrubar o presidente eleito Pascal Lissouba e para recolocar no poder Dennis Sassou-Nguesso. Esta última intervenção, justificada com a perseguição a guerrilheiros da FLEC é realizada num interessante contexto de apoios externos tácitos que apontam para uma nova reconfiguração do jogo de influências na região. Por um lado, é evidente o apoio implícito dos EUA a esta nova ofensiva - se bem que este apoio não tenha sido expresso, por motivos diplomáticos óbvios. Por outro lado e apesar da sua posição de mediador, é também evidente a satisfação do regime gabonês, país onde a petrolífera francesa ELF⁹ - obviamente satisfeita com o regresso de um presidente «amigo» ao poder em Brazzaville - tem importantes interesses.

Assim, deliberadamente ou não, a intervenção do governo angolano vem, de certa forma, ao encontro de interesses simultaneamente franceses e norte-americanos, o que acaba por fazer alinhar as duas potências em objectivos comum. Neste contexto de alinhamentos e realinhamentos dinâmicos, é ainda interessante notar movimentações recentes da diplomacia de Kinshasa no sentido de uma maior aproximação ao regime de Pretória. É o caso da tentativa de renegociação com a De Beers de jazidas minerais concedidas no decorrer da luta armada a empresas norte-americanas, troco da entrega de fundos necessários ao prosseguimento da ofensiva militar¹⁰.

Este intervencionismo de Luanda acaba por reforçar a sua posição como interlocutor privilegiado para a região da África Central. Se bem que movido principalmente por considerações de ordem interna - a intenção de cortar os

⁷ Grupo de Observação da CEDEAO, que constitui uma força de *peace-keeping* e *peace-making* mandatada pela OUA e reconhecida pelas Nações Unidas.

⁸ A Nigéria está suspensa da organização no seguimento da morte de opositores ao regime, particularmente na região de etnia Ogoni.

⁹ Com quem o presidente deposto Lissouba queria renegociar acordos de concessão conferidos ao tempo de Nguesso.

¹⁰ A volubilidade das alianças políticas internas e regionais é uma das características mais marcantes da situação em toda a África central.

corredores de apoio da Unita no nordeste e da FLEC em Cabinda -,o regime angolano assume, mesmo que conjuntamente, o papel de potência militar regional. Não é por acaso, aliás, que vários analistas estabelecem uma ligação entre a falhada tentativa militar de Setembro de 1997 contra o regime zambiano e «avisos» de Luanda a Lusaka para não permitir a utilização do território zambiano como plataforma de abastecimento à Unita. A demissão, no final de 1997, do chefe do estado maior general das forças armadas zambianas, tido como próximo da Unita, é um resultado óbvio da recente capacidade de «persuasão» do regime de Luanda na região.

Desafios à Política Externa e de Cooperação Portuguesa

As dinâmicas relatadas são importantes para a diplomacia e os interesses portugueses em África no decorrer de 1998. Contudo, a visibilidade portuguesa em África, se exceptuarmos a participação na troika de observadores do processo de paz em Angola e a actuação portuguesa no Conselho de Segurança das Nações Unidas, foi reduzida, senão praticamente nula.

Evolução interna na África lusófona: os casos de Angola e Moçambique Esta realidade decorre parcialmente da concentração de interesses da opinião pública e das autoridades portuguesas sobre a África lusófona, que deverá manter-se como a principal prioridade da política externa e de cooperação portuguesa em África em 1998.

Neste domínio, a evolução dos processos políticos nos países africanos lusófonos tem, no presente ano, momentos cruciais em Angola e Moçambique. No caso angolano, a evolução dos últimos três anos, caracterizada por avanços e recuos no processo de implantação dos acordos de Lusaka, conduziu a uma situação de paz armada periclitante. Os últimos acontecimentos são, porém, reveladores de um entendimento entre as cúpulas da Unita e do MPLA sobre os termos da transformação do movimento de Jonas Savimbi em partido político não-armado. Para este entendimento, que passa pela participação de empresas ligadas à Unita no negócio dos diamantes em Angola, terá também contribuído a modificação radical operada desde o segundo semestre de 1997 no panorama regional. O fim do regime de Mobutu e a ascensão de Denis Sassou Nguesso ao poder em Brazzaville, em ambos os casos com o envolvimento financeiro, diplomático e militar de Luanda, conduziu a um ponto de não-retorno no conflito interno angolano.

O fim da época das chuvas em Março, com as condições climáticas mais propícias ao desenvolvimento de forças militares convencionais no terreno, coincidirá, muito provavelmente, ou com o reacender da guerra ou com a participação plena da Unita no governo de unidade nacional. O papel de Portugal como membro da troika de observadores e como parte directamente interessada na paz em Angola é reconhecido. No entanto, tem sido clara a perda progressiva de influência portuguesa e o aumento do papel dos EUA e, embora com sinais contraditórios, da França. A visita do primeiro ministro português a Angola em Setembro do ano passado acabou por revelar as reticências angolanas a um maior envolvimento de interesses portugueses no núcleo duro da economia angolana - petróleo¹¹.

No caso moçambicano, o processo de paz e a transição democrática iniciada com a realização de eleições ganhas pela Frelimo em 1994, vai conhecer uma nova etapa, porventura crucial para a consolidação do regime, com a realização de eleições autárquicas parciais que irão cobrir as principais cidades do país e que estão marcadas para final de Maio do ano corrente.

Contrariamente a Angola e à África do Sul, a solução política adoptada pelas partes signatárias do tratado de paz de Roma não foi conducente a uma partilha, mesmo que inicial, do poder por via da constituição de um governo de unidade nacional. Na verdade, desde as eleições de Novembro de 1994, a Frelimo tem vindo a governar o país com a Renamo na oposição parlamentar. Neste contexto, a realização das eleições autárquicas e a eventualidade de a Renamo poder não participar nas mesmas (apesar das fortes percentagens obtidas aquando das eleições parlamentares em algumas cidades, particularmente nas zonas centro e centro-norte), é um teste importante para a consolidação da paz e da democracia em Moçambique. Os resultados deste processo poderão acelerar ou refrear as actuais dinâmicas de crescimento do investimento e a melhoria dos principais indicadores macroeconómicos do país, que tem vindo a conhecer ritmos elevados de crescimento do PIB nos últimos três anos, ao nível dos 5 a 6 por cento ao ano.

Em Moçambique, a transição para uma economia de mercado está mais adiantada que em Angola. A participação portuguesa nesse processo, nomeadamente através da transformação de parte da dívida em activos de empresas em privatização e o investimento directo ou de participação (principalmente no sector financeiro), conduziu a uma situação de grande visibilidade dos interesses empresariais portugueses. Na realidade, o investimento português assume um lugar de destaque relativamente ao total do investimento directo internacional. Esta situação, apesar de conjuntural - na medida em que os grandes projectos previstos no corredor de Maputo, nos sectores do gás e da produção de aço, tornarão o investimento sul-africano predominante - cria melhores condições para a maior participação de capitais portugueses em futuros empreendimentos que acompanharão o natural crescimento do mercado interno.

¹¹ Incluindo reticências na participação de capitais angolanos na Petrogal.

Políticas de cooperação e acções no âmbito dos países africanos lusófonos. Em resultado das dinâmicas de reorganização do sistema internacional do pós-guerra fria, a inserção em espaços de integração regional e em comunidades de cooperação alargada ganha importância acrescida nas acções de política externa das principais potências. Francofonia e Commonwealth são exemplos deste facto, com o protagonismo francês e britânico a contribuírem em grande medida para uma maior abrangência e visibilidade destas organizações no cenário internacional.

Em contraposição, a falta de protagonismo português¹² está a tornar-se uma clara limitação à expressão internacional da CPLP. A mensagem que Portugal, como antiga metrópole, pretendeu enviar no momento da fundação da organização - *primus inter pares* -, já foi dada e não necessita de ser repetida. Portugal tem interesse em assumir um maior protagonismo, como membro interessado na expansão e afirmação internacional da comunidade e como país com maior capacidade institucional e financeira para o fazer neste momento.

De qualquer forma, é de notar que a afirmação da CPLP passa, antes do mais, pelo reforço dos laços recíprocos entre os diversos parceiros. No caso particular do relacionamento Portugal-África, o crescimento da cooperação não governamental, a todos os níveis, entre organizações portuguesas e africanas será porventura tão ou mais importante que o fortalecimento da cooperação governamental. Autarquias, igreja católica, ONGs, universidades, clubes desportivos, associações profissionais, associações de artistas, músicos, escritores, etc., têm vindo a «tecer as malhas» do relacionamento presente e futuro entre os países. O mesmo se pode dizer da forma como cada Estado trata os nacionais dos outros estados membros, o que acaba por ser um espelho das dinâmicas positivas e negativas que cimentam a organização. As recentes iniciativas de legalização de emigrantes clandestinos em Portugal terminou sendo um episódio relativamente bem gerido no relacionamento com os africanos em Portugal, nomeadamente os provenientes da África lusófona¹³. A importância política e a visibilidade internacional da CPLP são, também, concomitantes com um dos mais consensuais vectores da política externa portuguesa - o da defesa da língua.

Neste sentido, Portugal tem investido na criação e apetrechamento de centros culturais e escolas portuguesas. Este investimento é visto como prioritário - a exiguidade de recursos e actividades culturais portuguesas são usualmente comparadas com a profusão e eficácia das actividades da França e, cada vez mais, da Espanha, que interessantemente incluem, no caso dos PALOP, acções de difusão da própria língua portuguesa. Este tipo de considerações comparativas, - como se a acção cultural não fosse mais que uma corrida de obstáculos entre interesses externos aos países africanos¹⁴ - contribui para secundarizar outros vectores da política externa e de cooperação, alguns dos quais com grande efeito multiplicador.

A preservação e expansão da língua portuguesa, não tendo possivelmente o mesmo significado para os países africanos que tem para Portugal, tem, no entanto, importância para todos. No caso dos países continentais, Moçambique, Angola e Guiné-Bissau, a existência do português como língua oficial tem um significado político intrinsecamente ligado à preservação da soberania e dos interesses das elites locais, na medida em que o português é um factor de diferenciação claro relativamente a países vizinhos.

Neste sentido, a forma porventura mais eficaz de partilhar objectivos e interesses comuns será naqueles campos onde a defesa da língua se identifique com o reforço de capacidades educativas e institucionais de cada país. O reforço da cooperação no âmbito da formação de professores, principalmente para o ensino básico e secundário - não só professores de português, mas também de matemática, história, química, geografia, etc. - ou a ajuda na elaboração e produção de material escolar, concorrem para uma ligação mais forte e duradoura entre Estados e é claramente partilhada por Portugal e pelos países africanos. Por um lado, reforça a presença portuguesa no exterior, por outro lado reforça os sistemas educacionais nos países africanos.

Um aspecto particular deste conjunto de questões é o caso do ensino nas chamadas línguas maternas, principalmente na alfabetização de adultos e nos primeiros níveis da educação primária. Este tipo de acções é, por vezes, erradamente, olhado com desconfiança pela parte portuguesa. São, aliás, as obras missionárias (já há muito habituadas a lidar com estes problemas e bem conhecedoras das realidades locais), que, despidas de preconceitos, têm vindo a contribuir para este objectivo. As decisões eventualmente tomadas por Estados africanos no sentido do ensino inicial em línguas maternas não põem em causa a preservação da língua portuguesa a prazo¹⁵.

¹² O mesmo se poderá dizer da falta de protagonismo e interesse da actual diplomacia brasileira.

¹³ O mesmo não se poderá dizer de casos de discriminação - mesmo que aparentes - nas fronteiras portuguesas relativamente a africanos ou brasileiros e de protecционismos corporativos (dentistas), neste último caso pondo em causa estatutos especiais há muito adquiridos pela comunidade portuguesa no Brasil. Afortunadamente, os profissionais de ambos os países parece terem chegado a um consenso, o que permitirá por um ponto final a uma querela corporativa com implicações políticas negativas.

¹⁴ Este aspecto "competitivo" da acção de países não africanos acaba por ser, nalguns casos, aproveitado por elites africanas em benefício próprio.

¹⁵ O mesmo tipo de considerações permanece válido para o caso da adopção do crioulo como língua oficial.

Pelo contrário: a inexistência de gramáticas e dicionários português-língua africana é que acabará por diminuir o uso do português. O exemplo do Reino Unido, mostra, mais que virtualidades, resultados práticos deste tipo de políticas: os actuais índices de alfabetização das antigas colónias britânicas são, em média, claramente superiores aos dos países que tiveram a França e Portugal como metrópoles (e o inglês nunca foi abandonado como língua veicular).

Um outro vector da acção cultural portuguesa em África prende-se com a expansão das redes de rádio e televisão, através de acordos realizados com as autoridades governamentais da generalidade dos PALOP para a emissão local da RDP África e da RTP internacional, a partir deste ano com a sua vertente de RTP África. É sabida a oposição a este tipo de medidas por parte significativa (elites políticas) da opinião pública urbana - incluindo profissionais ligados ao audiovisual. Em Angola não existe autorização para as emissões em FM da RDP - a que não será estranha a existência de rádios locais que seriam fragilizadas pela competição. No caso de Moçambique, a oposição é particularmente veiculada através de um discurso nacionalista - que aponta a excessiva influência cultural do ex-colonizador na rádio e televisão. Porém, a forma como a rádio e, particularmente, a televisão portuguesa se implantou contribuiu fortemente para o aumento deste tipo de sentimentos locais anti-portugueses. Na realidade, ao ignorar a existência de uma pequena indústria local de produção audiovisual e ao não contribuir para o desenvolvimento da mesma, a RTP internacional colocou-se na posição de adversário.

Estes projectos em áreas culturais sensíveis, particularmente quando são portadores de uma elevada taxa de sucesso - as audiências locais preferem a rádio e a televisão portuguesa às rádios e televisões locais - podem constituir-se em obstáculos políticos ao aprofundamento da cooperação recíproca. A sua visibilidade não só aconselha a uma maior participação de rádios e televisões locais em espaços de emissão conjunta - o que já está a ser feito - , mas também à contratação de profissionais e empresas locais do ramo, o que contribuirá para a sua melhor aceitação local e para o avanço deste sector nos países africanos.

Um outro aspecto particular da cooperação portuguesa em África, neste caso com resultados práticos claramente positivos, situa-se no campo da cooperação militar, em particular no capítulo dos sistemas logísticos e de organização e no da formação, particularmente de forças de elite. O conjunto de acordos e acções a este nível - Moçambique é um dos casos mais evidentes - tem contribuído para prestigiar Portugal. Este domínio da cooperação é claramente estruturante e decisivo, na medida em que as forças de defesa e segurança, para além do exercício da soberania, têm um papel acrescido nas fases de instauração e consolidação dos regimes democráticos. Ainda neste domínio, a participação de forças portuguesas em contingentes multinacionais das Nações Unidas nos processos de manutenção de paz em Angola e Moçambique, nomeadamente no campo da logística e das telecomunicações, constitui também um aspecto particularmente evidente de acções externas com forte apoio interno.

A formação dos agentes do sistema judicial e policial e a ajuda à elaboração e revisão dos códigos e procedimentos legais são outro dos vectores cuja importância não é suficientemente reflectida nas acções da cooperação portuguesa em África. O reforço das jovens democracias depende em larga medida do exercício do poder judicial e da defesa dos direitos dos cidadãos, o que passa pelo normal funcionamento de tribunais e polícias - neste campo, a cooperação espanhola tem sido particularmente atenta e eficaz.

Diplomacia e negócios em África

A política externa e de cooperação portuguesa em África tem vindo a concentrar-se nos PALOP, sendo diminutas as relações políticas, empresariais e a outros níveis com os demais países africanos. Nesta linha de pensamento, um dos mais evidentes desafios da política portuguesa em África é o reforço das relações com outros países, entre os quais a África do Sul, onde se encontra uma das maiores comunidades lusas no exterior, mas com o qual não existem praticamente relações políticas, culturais e empresariais¹⁶.

Neste sentido, e no campo dos interesses económicos e empresariais, a própria natureza das economias africanas e as dinâmicas de investimento internacional colocam dois tipos de problemas, um ligado com actividades de exportação e outro com o crescimento de mercados internos.

O renovado interesse de grupos empresariais em África está claramente ligado às riquezas minerais de vastas áreas do continente africano, entre as quais se encontram o petróleo, o ouro, diamantes, minerais de uso industrial (como as bauxites, o manganésio, o cobalto) e madeiras, entre outros. A localização de muitas das jazidas é conhecida (incluindo por cartografia por satélite), embora em muitos casos necessite ainda de avaliação económica. Os interesses económicos e empresariais portugueses têm, claramente, pouca capacidade de competição, quer na prospecção quer na exploração de grandes jazidas minerais¹⁷: Não acontece porém o mesmo no que respeita às capacidades de participação em actividades correlacionadas ou na prestação de serviços de vária espécie, particularmente nas áreas logística - e mesmo de segurança. A realização de negócios neste domínio exige claramente a associação com empresas de terceiros países e a atenção ao conjunto de actividades a montante e juzante, incluindo ou não a construção civil e actividades de subcontratação. Neste sentido, o posicionamento já

¹⁶ Conforme ficou revelado num estudo recentemente terminado no IEEI sobre as relações Portugal-África do Sul.

¹⁷ Apesar da participação da Petrogal na exploração de um dos campos petrolíferos em Angola e do IPE na empresa mineira do Lucapa.

conseguido ou por conseguir em determinados mercados e em associação com empresas locais poderá ser de evidente utilidade.

A retoma do crescimento em várias economias está também a ser objecto de atracção de interesses empresariais. As expectativas de crescimento dos mercados africanos, internos e regionais, cria melhores perspectivas ao aumento dos fluxos de comércio e investimento - incluindo o investimento de participação em empresas já existentes ou a constituir em associação com parceiros locais ou com terceiros.

Estas considerações, por mais óbvias que pareçam, ganham um sentido particular quando confrontadas com a debilidade de coordenação de políticas e interesses portugueses no exterior, o que se liga à actual etapa de evolução da economia portuguesa. Os fenómenos de internacionalização das empresas portuguesas e o aumento das acções no exterior de instituições da sociedade civil, incluindo das ONG, colocam problemas novos à diplomacia portuguesa, que se vê confrontada com desafios que transcendem a actividade nos domínios político e cultural. De certa maneira o apoio das embaixadas e consulados portugueses no exterior tem-se exercido mais em termos de prestação de serviços e de apoio individual e nos domínios social e cultural. O mesmo se passa no sentido inverso, com os agentes envolvidos em acções externas a não recorrerem ou a não coordenarem acções com as instituições governamentais representativas do Estado português.

Ou seja, o crescimento da actividade de instituições empresariais e não empresariais no exterior exige uma maior reflexão e a eventual coordenação de acções, quer dos agentes da diplomacia com os agentes do mundo empresarial e da sociedade civil, quer entre estes últimos. Neste campo, uma das questões porventura mais prementes - e que não se prendem somente com África - diz respeito à relação entre diplomatas e empresários. O debate sobre o papel dos órgãos políticos e designadamente das embaixadas em apoio a investimentos e interesses empresariais portugueses no exterior - que é uma actividade normal para muitos parceiros portugueses na OCDE - está ainda no seu início em Portugal e não se resume, seguramente, a uma discussão sobre a maior ou menor eficácia e abrangência dos chamados incentivos à internacionalização ou a uma melhor coordenação entre delegações do ICEP e embaixadas¹⁸.

Prioridades e protagonismo da acção externa portuguesa em África

A ausência de Portugal na discussão de um conjunto de importantes questões diminui a visibilidade portuguesa. Um exemplo da falta de protagonismo português verifica-se em relação ao dossier da dívida externa africana, que está finalmente inscrito na ordem do dia de actuação do FMI e do Banco Mundial em África. Na realidade, o movimento de parcial recuperação económica em algumas regiões de África é insustentável face à existência de stocks de dívida externa que ultrapassam várias vezes o valor do PIB e de pagamentos do serviço da dívida que esgotam disponibilidades financeiras para eventuais investimentos.

É também evidente a falta de protagonismo português em acções internacionais e europeias em apoio à estabilidade das jovens democracias africanas, à gestão de crises humanitárias e à prevenção e resolução de conflitos violentos, quando estes ultrapassam o quadro dos países lusófonos - a acção portuguesa tem-se limitado a acções de coordenação e missões de protecção ou evacuação de nacionais. Neste domínio, se bem que limitado por razões de ordem material e financeira, o potencial de prestígio ganho pelas forças armadas portuguesas englobadas em missões das Nações Unidas em Angola e Moçambique permite um maior protagonismo português nas acções de reforço de capacidades africanas no domínio da prevenção e resolução de conflitos. Neste sentido, existe claramente um campo favorável para uma maior participação portuguesa nas iniciativas europeias (franco-britânicas) e norte-americanas em curso. A visibilidade da diplomacia portuguesa é ainda mais importante na medida em que se aproxima a data da realização da cimeira Europa-África, proposta por Portugal e prevista para a próxima presidência portuguesa da União Europeia, no ano 2000.

Esta cimeira, marcada para os dias 10 e 11 de Abril de 2000, em Bruxelas¹⁹ é a primeira do género e vai ser realizada no seguimento da assinatura da próxima (e, provavelmente também última) Convenção de Lomé, o que torna complexa a tarefa de encontrar uma agenda que não só dê continuidade como ultrapasse os temas discutidos e aprovados na Convenção. De certa forma, trata-se de potenciar e alargar a dinâmica então criada e de dar mais um sinal do interesse na presença mútua e na cooperação entre europeus e africanos na entrada do novo milénio. Neste sentido, a cimeira poderá ser um ponto particularmente importante da diplomacia e dos interesses portugueses.

Na realidade, a vertente não-europeia da afirmação portuguesa a nível internacional tem passado, e vai continuar a passar, pelo reforço da sua presença e influência em África. Por outro lado, como pode ser, aliás, constatado pelo apoio massivo na eleição de um representante português para o Conselho de Segurança das Nações Unidas, a influência diplomática portuguesa em África, incluindo no norte de África, ultrapassa em muito a presença

¹⁸ Em Abril, o IEEI apresentará, em conferência internacional, os resultados de um estudo realizado ao longo de 1997/98 sobre a relação entre Negócios e Diplomacia em África, que inclui um exaustivo inquérito a empresários, políticos e personalidades portuguesas e africanas ligadas às actividades empresariais e da cooperação.

¹⁹ A realização de uma cimeira com a participação de cerca de 70 chefes de estado e governo europeus e africanos em Lisboa seria uma oportunidade de tornar mais visível a presença portuguesa como país efectivamente interessado no aprofundamento das relações Europa-África.

portuguesa naquele continente - este fenómeno é, de certa forma potenciado pelo facto de Portugal ser uma pequena potência, quando comparada com os EUA, a França, ou o Reino Unido, por exemplo.

Deste modo, a preparação desta cimeira parece ser uma das acções a empreender já a partir de 1998. Do mesmo modo, o envolvimento e a coordenação de acções entre organizações não governamentais para o mesmo fim poderá contribuir decisivamente para uma melhor visibilidade e interesse da cimeira. Na verdade, as realidades africanas são pouco conhecidas e divulgadas em Portugal. África para os portugueses tem-se confundido com a África lusófona, a África do Sul e países do norte de África, particularmente Marrocos. Uma evidência deste facto é o desconhecimento generalizado dos termos e implicações da Convenção de Lomé. Na verdade, Portugal²⁰ esteve praticamente ausente do debate europeu sobre a revisão da Convenção que foi levado a cabo no decorrer de 1997. De igual modo, os empresários e agentes ligados a actividade de cooperação em África denotam pouco conhecimento não só das questões em debate na revisão, mas também da possibilidade de utilização dos instrumentos financeiros e comerciais da Convenção²¹.

A redução para cerca de metade no orçamento do Fundo para a Cooperação Económica para o ano de 1998 simboliza uma atitude contrária ao envolvimento português em África. O montante do corte - menos de 2 milhões de contos de redução - , é bem menos importante que o seu simbolismo, uma vez que o orçamento efectivo para acções de cooperação de diversos ministérios e organismos do Estado está estimado, em 1997, em cerca de 50 milhões de contos. No entanto, ao aparecer como que tributária de considerações puramente orçamentais, a visibilidade dessa medida diminui a credibilidade portuguesa, não só junto aos seus parceiros africanos, mas também junto à própria opinião pública portuguesa.

A importância política do acordo feito em Março de 1998 com as autoridades de Cabo Verde no sentido da estabilidade e convertibilidade internacional da moeda daquele país acaba por ser igualmente diluído, ao aparecer perante a opinião pública como uma medida financeira, tomada no âmbito das atribuições do Ministério das Finanças, quando, na realidade, se trata de uma decisão eminentemente política.

Outros indicadores contribuem para conferir uma nota de perda de eficácia (e prestígio) da política externa e de cooperação portuguesa em África. Desde logo, as dotações orçamentais portuguesas referidas no Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE apresentam um sentido decrescente, colocando Portugal como um dos países com mais fraca contribuição relativa e absoluta - cerca de 0.2% do PIB.

Estas considerações ligam-se com um dos assuntos cujo debate tem sido recorrente nos últimos anos: a eficácia da coordenação e o lugar e peso institucional do organismo governamental que dirige a cooperação portuguesa. Na realidade, a permanência de diversos centros de decisão intervenientes em acções de cooperação em África não ficou resolvida pela criação de um Conselho Consultivo ou de uma Comissão Coordenadora da Cooperação, dirigida pelo Secretário de Estado encarregado da respectiva pasta. A diversidade das acções de cooperação em curso e o número de agentes nela envolvidos - órgãos centrais do estado, instituições públicas e autarquias, empresas e vários organismos da sociedade civil portuguesa - é revelador da importância que este tipo actividade detém no país. A multiplicação de acções de cooperação descentralizada - governamentais ou não governamentais - conduz naturalmente a uma menor dependência de decisões centralizadas. Porém, tal não significa que os sinais governamentais dirigidos à cooperação, neste caso à cooperação com África, têm menor importância nos comportamentos e decisões dos diversos agentes (e parceiros) envolvidos.

²⁰ Exceptuando algumas iniciativas tomadas por instituições da sociedade civil.

²¹ Considerações inferidas do resultado de entrevistas sobre este tema feitas em 1997 pelo IEEI a um painel de 68 entrevistados (empresários, políticos, gestores, universitários, jornalistas).