

O papel dos doadores “emergentes” em África

A arquitetura da cooperação internacional vê-se crescentemente confrontada com o fenómeno dos chamados “doadores emergentes”, que, sendo países em desenvolvimento e portanto também receptores de ajuda pública ao desenvolvimento, se assumem cada vez mais como doadores, nomeadamente no continente africano. Entre estes países estão naturalmente a China e a Índia, mas também a Rússia, o Brasil, a Turquia ou a Coreia do Sul. Neste contexto, as relações Sul-Sul têm dado origem a novos esquemas de diálogo e coordenação, como é o caso dos fóruns BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), das reuniões triangulares Índia-Brasil-África do Sul (IBSA), ou, no caso africano, das Cimeiras Sino-Africanas (2006 e 2009), Indo-Africanas (2008) e África-América Latina (2006). A própria África do Sul tem vindo a assumir-se como um parceiro de desenvolvimento dos países africanos, particularmente no âmbito da manutenção da paz, reconstrução pós-conflito e investigação para o desenvolvimento. O relacionamento de vários destes países com África não é recente: o Brasil tem há décadas relações culturais privilegiadas com os países africanos de expressão portuguesa, a Índia foi um dos principais apoiantes dos movimentos de libertação africanos através da sua liderança do Movimento dos Não-Alinhados nas décadas de 1960 e 70, enquanto a China desenvolveu igualmente laços políticos e ideológicos decorrentes da luta pelas independências e uma cooperação para o desenvolvimento cuja face mais visível foi, durante muito tempo, a concessão de bolsas de estudo e a construção de diversos edifícios públicos nos países africanos. No entanto, o facto de se registar um crescimento acelerado da presença destes países no continente africano 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.

Apesar de ainda fornecerem um montante marginal no quadro da ajuda mundial, o aumento exponencial dos fluxos da cooperação dos doadores emergentes e da sua influência nas economias africanas tem gerado controvérsia no Ocidente, por desafiarem as abordagens tradicionais da cooperação – principalmente pela inexistência de condicionalismos políticos – e se situarem grandemente à margem dos esforços de harmonização realizados pelos países da OCDE. Sendo simultaneamente doadores e beneficiários da ajuda internacional, a presença destes países no sector da ajuda internacional gera contradições: por um lado, são subscritores da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda numa lógica de beneficiários, enquanto, por outro lado, o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE pretende fomentar o diálogo com estes actores emergentes para que seja possível no futuro a inclusão dos montantes concedidos na contabilização da ajuda internacional. No entanto, esta tarefa é complexa e dificultada pelo facto de a própria concepção de cooperação para o desenvolvimento preconizada por estes países ser substancialmente diferente. Nomeadamente, não existe a preocupação de distinguir entre interesses dos doadores e necessidades dos receptores, uma vez que os programas de cooperação salientam a existência de benefícios mútuos como um aspecto positivo da assistência; a ajuda ligada é uma realidade em muitos projectos; e os eixos da ajuda, do comércio e do investimento tendem a ter maiores interligações entre si, através de acordos de cooperação abrangentes. Na realidade, o aumento da Cooperação Sul-Sul faz parte de uma realidade mais global, relacionada com a evolução interna dos países emergentes e as suas próprias aspirações no plano da política externa. A pretensão da China e da Índia em se afirmarem como actores de influência global, a necessidade de matérias-primas que alimentem o crescimento económico chinês, ou a necessidade de o Brasil projectar a sua influência de forma a que as relações económicas com alguns países africanos correspondam às ligações culturais

já sedimentadas são aspectos importantes a ter em conta nesta análise.

Benefícios para o continente africano

Para África, a crescente presença destes “doadores emergentes” oferece uma oportunidade de diversificação dos parceiros internacionais, de maior desenvolvimento e de atracção de projectos que poderão ser mais adequados aos seus modelos e necessidades dos países em desenvolvimento. Estima-se, por exemplo, que o comércio e investimento chinês seja responsável por 1 a 2% do crescimento económico de África nos últimos cinco anos, assim como a contracção da economia chinesa em resultado da crise global tem já em 2009 um impacto negativo considerável no crescimento africano, particularmente nos países exportadores de petróleo e minerais. Isto porque, apesar de África ser ainda marginal no comércio global da China e da Índia, os países asiáticos têm aumentado a sua importância no comércio dos países africanos, sendo que a Ásia representa já quase 30% das exportações africanas. A ajuda e os investimentos destes países são, em muitos aspectos, mais atractivos para o continente africano do que os tradicionais parceiros ocidentais, devido a vários factores: uma abordagem pragmática e a rápida implementação dos projectos (em comparação com os compromissos não cumpridos de aumento da ajuda a África por parte dos países mais desenvolvidos); a retórica da cooperação Sul-Sul, que enfatiza uma relação mais igualitária, combinada com a percepção de que estes países compreendem melhor as realidades africanas; a ausência de preconceitos derivados do período colonial e de julgamentos morais ou condicionalidades políticas que prejudicam os fluxos da ajuda; ou ainda a existência de uma maior complementaridade nas trocas comerciais. Como exemplo, refira-se que os investimentos chineses são principalmente constituídos por grandes projectos de infraestruturas, considerados essenciais para lançar as bases de outras áreas do desenvolvimento e para a reconstrução de vários países em situação de pós-conflito, enquanto a Índia poderá ser, cada vez mais, a origem de

tecnologia de ponta adaptada às necessidades africanas. Já no caso brasileiro, a assistência técnica é uma área cada vez mais relevante na ajuda aos países de expressão portuguesa, mas outros países africanos têm demonstrado interesse no aprofundamento da cooperação, principalmente no sector da saúde (e, dentro deste, do combate e tratamento do VIH-SIDA), da agricultura e produção de biocombustíveis. A ajuda e investimentos dos doadores emergentes situam-se, em grande medida, em áreas negligenciadas pelos doadores ocidentais ou raramente abrangidas pelas instituições financeiras multilaterais — como o desenvolvimento rural, os sistemas de telecomunicações, ou as infraestruturas em geral —, o que tem permitido aos países africanos levar a cabo acções em sectores fundamentais da economia e reavivar planos nacionais de desenvolvimento anteriormente abandonados devido à falta de apoio externo. Isto verifica-se mesmo em regiões e países onde os riscos são muitas vezes considerados demasiado elevados pelos investidores ocidentais, como o Burundi, a Libéria, a Serra Leoa, ou a República Democrática do Congo, entre outros. Para além disso, o modelo de relacionamento Sul-Sul tem permitido à generalidade dos países negociar com diversos parceiros segundo os seus próprios interesses e aproveitando a competição para obter benefícios (casos de Angola ou da Costa do Marfim). O chamado «Consenso de Pequim», baseada 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. Na perspectiva de muitos africanos, a China apresenta 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. Por seu lado, a posição europeia e dos EUA tem sido fragilizada pelo assumir de posições divergentes e contraditórias consoante os interesses pró-

prios. Vários líderes africanos insurgem-se, igualmente, contra uma abordagem ocidental 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 caso chinês

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 amizade histórica e de benefícios mútuos, 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 vão desde os interesses económicos às preocupações estratégicas e políticas.

Ao nível económico, a relação com os países africanos é, em grande parte, motivada pela necessidade de recursos petrolíferos. 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 dificuldades de escoamento no mercado interno; 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 constrangimentos legais do que noutras partes do mundo.

Actualmente, a principal motivação estratégica diz respeito ao objectivo chinês de se assumir como um actor de influência global, e, nesse quadro, também como a voz dos países em desenvolvimento junto dos países desenvolvidos 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 inter-

nacionais relativamente ao poder de voto dos países em desenvolvimento. Por outro lado, os países africanos representam cerca de um terço dos países membros da ONU, pelo que o seu apoio é importante para os objectivos chineses em várias áreas. 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 relacionamento.

Verifica-se também, nos últimos anos, uma tendência para a China tentar promover uma maior credibilidade no plano internacional: por exemplo, por 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. Com efeito, a lógica de não-interferência nos assuntos internos dos países africanos (derivada dos “Princípios de coexistência pacífica”, enunciados pela China na década de 1960) parece ser cada vez mais difícil de conciliar com a ambição 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. Em parte, as autoridades chinesas começam também a obter uma percepção concreta do que significa actuar em contextos instáveis e de conflitualidade, como demonstram os ataques a instalações petrolíferas em diversos países, pelo que existe uma consciência crescente de que os investimentos só são rentáveis e sustentáveis se for assegurado um nível mínimo de segurança e de estabilidade política.

A controvérsia sobre o envolvimento chinês em África tem fundamentos reais, nomeadamente no que respeita a alguns impactos sociais e ambientais menos positivos. As críticas estão relacionadas principalmente com:

- As linhas de crédito e os empréstimos

chineses, embora em condições muito favoráveis, podem ser um factor de endividamento dos países africanos no longo-prazo;

- As condições laborais e ambientais em que operam as empresas chinesas não respeitam, na sua maioria, os padrões internacionais;

- A utilização de trabalhadores chineses nos investimentos em África e as condições actuais dos investimentos podem prejudicar as indústrias locais (particularmente a indústria têxtil e de vestuário) e não contribui para a criação de emprego;

- A actuação chinesa tem contribuído para aliviar a pressão sobre regimes ditatoriais, como é o caso do Zimbábue e do Sudão. Para além das críticas ocidentais, a China começa também a enfrentar desafios de vária ordem neste relacionamento. Isto manifesta-se na reconhecida necessidade de construir uma imagem mais favorável relativamente aos impactos sociais e ambientais dos seus projectos, ou na 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. 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 multilateral.

Desafios para África

O empenhamento chinês em África representa riscos reais para o continente – 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 de as 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. Estabelecer “as regras do jogo” no relacionamento com a China e com outros doadores emergentes significa desenvolver uma abordagem mais estratégica e um maior consenso africano sobre estas parcerias. É ainda necessário assegurar um quadro de monitorização e regulamentação das práticas de investimento e gerir os acordos com estes países em benefício das populações africanas, para que não seja um relacionamento que sirva apenas as elites políticas e económicas. Ao nível do continente, isto passa também por reforçar a integração intrarregional africana, apostar em iniciativas pan-africanas e reforçar a capacidade institucional dos organismos regionais e continentais de integração.

Numa perspectiva alargada, o aumento da cooperação Sul-Sul, quer em termos quantitativos, quer de relevância, originará certamente alterações profundas na forma como o Ocidente se relaciona com os países africanos e, mais globalmente, na arquitectura da cooperação internacional. 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. Neste âmbito, assumem particular relevância a reforma das instituições multilaterais e a revisão dos modelos de gestão nas grandes organizações financeiras internacionais. ■