

Cooperação Sul-Sul: a China em África

A China tem sido capaz de se impor como um parceiro de desenvolvimento alternativo para muitos países africanos, 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. Esta relação não é recente, podendo ser identificadas três grandes fases no relacionamento China-África:

(i) uma primeira fase desde o estabelecimento de relações diplomáticas com o Egipto em 1956, até final dos anos 70, marcada pelo apoio aos movimentos africanos de libertação e pelos princípios de coexistência pacífica anunciados por Zhou Enlai em 1955 na Conferência de Bandung (respeito mútuo pela soberania e integridade territorial, não-agressão, não-interferência nos assuntos internos, igualdade e benefícios mútuos);

(ii) a segunda fase durante a década de 1980, em que a China iniciou um novo curso de reformas económicas e integração na economia global, privilegiando o reforço as relações com a Europa e os Estados Unidos, com menor presença no continente africano;

(iii) a terceira fase desde o final da Guerra Fria e particularmente a partir de 1993, ano em que a China se torna um importador líquido de petróleo. A partir desta altura a China retoma um envolvimento mais estreito com África, segundo novos moldes: motivações pragmáticas, ênfase nas relações económicas, satisfação das necessidades de recursos e energia.

Os efeitos positivos do reforço do envolvimento chinês na economia dos países africanos são evidentes. Apesar de os dados serem difíceis de contabilizar no que respeita à ajuda ao desenvolvimento, existe um aumento exponencial dos fluxos da cooperação chinesa, das trocas comerciais e dos projectos de investimento, calculando-se que este comércio e investimento seja responsável por 1 a 2% do crescimento económico de África nos últimos cinco anos. Isto tem permitido a vários países dotarem-se de infraestruturas básicas imprescindíveis ao desenvolvimento ou encetarem processos de reconstrução mais rápidos, dos quais

Angola é um exemplo paradigmático. Para muitos governos africanos, o Eximbank, operado pelo Estado chinês, tornou-se uma alternativa ao Banco Mundial na concessão de empréstimos, sendo actualmente a terceira maior agência de crédito ao nível global e possuindo recursos que ultrapassam os das instituições de Bretton Woods para grandes projectos de infraestruturas. Enquanto estas utilizaram durante décadas a ajuda externa como meio de pressionar os países africanos para reformas económicas e políticas, os empréstimos chineses apresentam como condição apenas a contratação de empresas estatais chinesas para implementarem os projectos, sendo favoráveis para as duas partes. Assim, face à contracção económica mundial, enquanto os países ocidentais aparecem perante os países em desenvolvimento como os responsáveis pela crise financeira, a China apresenta-se como uma potência em crescimento, com músculo financeiro e uma estratégia de política externa bem definida.

Motivações

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. Assim, por um lado, as empresas chinesas utilizam os projectos de construção como porta de acesso a minerais africanos: portos e estradas no Gabão em troca do acesso a depósitos de minério de ferro, barragens no Sudão ou diversas infraestruturas em Angola reembolsadas pelo petróleo, investimentos na Guiné Conacri por contraponto ao acesso a bauxite, ou empréstimos para a construção de escolas, centros de saúde e estradas na República Democrática do Congo em troca de privilégios na exploração de minas de cobre e cobalto. Estes minerais alimentam a revolução industrial chinesa, regressando ao continente africano como componentes de produtos acessíveis fabricados na China, tais como rádios, telefones ou baterias. No plano político e estratégico, o isolamento de Taiwan constituiu nos últimos anos

um elemento importante do relacionamento com África, assegurando o maior número de apoios possíveis para a política de «uma China unificada». Este apoio foi a fundação política básica para o estabelecimento e desenvolvimento das relações com países e organizações regionais africanas, constituindo um requisito essencial dessas relações. Em Junho de 2009, apenas 4 países africanos preferiam Taiwan a Pequim: Burkina Faso, Gâmbia, São Tomé e Príncipe e Suazilândia.

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 internacionais relativamente ao poder de voto dos países em desenvolvimento. Por outro lado, os países africanos representam cerca 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 polí-

A QUESTÃO PEQUIM-TAIWAN NAS RELAÇÕES COM ÁFRICA (1989 ao presente)

Ano	Países que cortaram relações com Pequim e iniciaram com Taiwan	Países que cortaram relações com Taiwan e iniciaram com Pequim
1989	Libéria	
1990	Guiné Bissau, Lesoto	
1991	República Centro-Africana	
1992	Níger	
1993		Libéria
1994	Burquina Faso	Lesoto
1996	Gâmbia, Senegal	Níger
1997	Chade, Libéria, São Tomé e Príncipe	
1998		República Centro-Africana, Guiné-Bissau, África do Sul
2003		Libéria
2005		Senegal
2006		Chade
2008		Malawi

Nota: A Suazilândia é o único país africano que nunca estabeleceu relações diplomáticas com Pequim.

tica 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.

Críticas ao envolvimento chinês

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.

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 próprios. 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.

No entanto, a controvérsia sobre o envolvimento chinês em África tem alguns 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 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, fornecendo uma opção válida para países ostracizados na cena internacional. 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 a interacção forjada pelas elites até ao presente. Este factor esteve na origem da formação do FOCAC em 2000, enquanto plataforma de consulta, diálogo e coordenação entre as duas partes, envolvendo vários ministérios, organizações e actores. Se este mecanismo tem facilitado o desenvolvimento de uma agenda política e económica comum ao mais alto nível, os desafios à capacidade chinesa de gestão do relacionamento com África são, também, cada vez maiores. Em África, os ecos do “efeito chinês” começam igualmente a fazer-se sentir ao nível das populações. As manifestações em alguns países da África Austral, relativamente aos impactos negativos na mão-de-obra local, revelam um descontentamento face ao facto de os empreendimentos chineses não se reflectirem de forma imediata na criação de emprego ou na melhoria das condições de vida das populações. No caso da indústria têxtil e de vestuário, bem como nos pequenos negócios de comércio local, são evidentes os efeitos da inundação do mercado por parte de produtos chineses. Por outro lado, as autoridades chinesas começam 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. Isto conduz à consciência crescente de que os investimentos só são rentáveis e sustentáveis se for assegurado um nível mínimo de segurança e de estabilidade política.

Assim, algumas vezes 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

AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO DA CHINA 1998-2007

	Total (milhões de dólares)	para África ¹
1998	449	198
1999	474	208
2000	554	244
2001	569	250
2002	604	266
2003	631	278
2004	734	323
2005	926	407
2006	1.050	462
2007	1.421	625

¹ Estima-se que África constitua uma média de 44% do total. Fonte: Ministério do Comércio Chinês e China's African Aid: Transatlantic Challenges, GMF, 2008.

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.

O aumento do investimento, comércio e ajuda chinesa em África apresenta, também, desafios significativos para as tradicionais abordagens ocidentais. Na verdade, o Ocidente pode estar a redescobrir África devido a este factor, uma vez que a presença chinesa trouxe para África uma nova visão de oportunidade, quer na percepção dos próprios africanos, quer para os parceiros externos em geral. Isto poderá ser aproveitado em vários sectores para a prossecução de iniciativas tripartidas e de cooperação triangular. No entanto, a maior parte dos países africanos parece ainda preferir uma separação entre as duas abordagens, realizando acordos bilaterais com a China e com os países ocidentais, de forma a extrair maiores benefícios desses projectos e iniciativas. Uma área, em grande parte, inexplorada, está no reforço da coordenação entre a China e os países ou organizações africanas com vista à cooperação com terceiras partes. O avanço qualitativo passa, nesta área, pela implementação de uma agenda Sul-Sul que pressione a reforma das instituições internacionais e permita elevar a parceria estratégica China-África a um novo nível de relacionamento face à cooperação internacional. ■