

A CIMEIRA UNIÃO EUROPEIA-ÁFRICA PROBLEMAS E PERSPECTIVAS

Ricardo Soares de Oliveira

Quando teve lugar no Cairo já há sete longos anos, a primeira Cimeira Europa-África foi aplaudida como o começo de uma nova fase nas relações entre os dois continentes¹. Havia então um consenso geral quanto ao carácter excessivamente fragmentado da relação Europa-África incluindo quadros de acção tão complexos como o Processo de Barcelona, o Acordo de Comércio e Desenvolvimento com a África do Sul, e o Acordo de Parceria de Cotonout e à necessidade de reformas profundas. No entanto, e apesar de apelos para a criação de um «quadro completo para o diálogo político» e de «um plano de acção em áreas de prioridade», as relações Europa-África não se mantiveram ao nível deste ponto alto no período subsequente². A criação e desenvolvimento de novas instituições africanas como a União Africana (UA) e o NEPAD, assim como o crescente interesse europeu no que concerne à harmonização das políticas para com África, apontam para um aprofundar da colaboração mútua. Mas outros assuntos, incluindo discordâncias de base sobre a exclusão do Zim-

babwe de uma hipotética segunda cimeira, têm puxado a dinâmica da relação Europa-África na direcção oposta. Deste modo, a última meia década caracteriza-se por um aumento parcelar da cooperação europeia com África, especialmente entre a União Europeia (UE) e a UA e algumas relações com estados africanos específicos, mas fora do contexto de uma estratégia conjunta. De especial relevo é o facto de a segunda Cimeira Europa-África ainda não ter tido lugar.

Neste contexto, a perspectiva de tal evento ocorrer em Lisboa em finais de 2007 sob a égide da presidência portuguesa da UE reveste-se de uma considerável importância, tanto no que diz respeito à cimeira em si própria como aos objectivos que o Governo português procurará alcançar através dela. O propósito deste breve artigo é, em primeiro lugar, discutir alguns dos problemas que poderão surgir aos encarregados da sua organização e da visão política subjacente. Em segundo lugar, o artigo oferece uma perspectiva geral sobre a cimeira e sobre o carácter e potencial actuais da relação Europa-África.

ZIMBABWE: UMA PEDRA NO SAPATO

O primeiro desafio para os organizadores da cimeira é garantir que esta realmente acontece. O receio de boicote por parte de Marrocos devido à presença do Sara Ocidental (uma ameaça omnipresente ainda há poucos anos) deixou de existir já que Marrocos não pertence à UA. A questão do Zimbabwe, no entanto, encerra um potencial tão destrutivo, anunciado desde a implementação de sanções contra o regime de Robert Mugabe por Bruxelas. Devido a estas, a UE recusa a presença do Presidente do Zimbabwe em cimeiras internacionais, ao passo que a maioria dos países africanos (sob a liderança do Presidente Mbeki da África do Sul) não quer participar em eventos dos quais Mugabe é excluído. Quem pensasse que o entusiasmo dos dirigentes africanos pelo velho ditador há muito arrefecera só tem de estudar as reacções de apoio inequívoco por ocasião de um recente encontro de líderes regionais em Dar es Salaam e da vergonhosa escolha do Zimbabwe para a chefia da Comissão das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, a qual contou com o apoio entusiasta dos membros da UA³. O Zimbabwe é uma enorme pedra no sapato da cimeira e não pode ser ignorado.

Dito isto, o Governo português cometerá um grande erro se partisse do princípio de que a presença do chefe de Estado do Zimbabwe é o *sine qua non* de uma cimeira bem-sucedida. Mesmo sem resultados visíveis no que diz respeito à mudança ou liberalização do regime em Harare, as escolhas europeias neste domínio são de cariz estruturante para a iden-

tidade da política externa da UE. Para mais, o revisionismo da via das sanções e da confrontação com o Zimbabwe é absolutamente inaceitável para o Reino Unido. Quaisquer tentativas por parte do Governo português, mesmo que discretas, de construir uma coligação dentro da UE em favor de um «diálogo construtivo» com o Zimbabwe serão correctamente vistas por Londres como um desafio à sua visão. E o *rapprochement* com o Zimbabwe, a ocorrer, seria interpretado como uma recompensa pessoal para Mugabe e a sua postura belicosa e intransigente, independentemente da *face-saving formula* que o Palácio das Necessidades decidisse adoptar.

Em abono da verdade, convém referir que o dossiê «Zimbabwe», e também o do Darfur, e, de modo mais lato, muitas das «agendas progressistas» da boa governação e dos direitos humanos, já complicadas em si mesmas, não são uma área de grande pujança para a diplomacia portuguesa. Pelo contrário, Portugal insere-se de modo muito ambivalente nas escolhas da UE neste campo: é demasiado pequeno para as sabotar, mas não as defende com grande entusiasmo e elas não desempenham um papel preponderante na nossa diplomacia bilateral em África. Isto dá-se por duas razões: a falta de raízes no imaginário político nacional de temáticas afim de contas muito escandinavas e anglo-saxónicas; e as relações estreitas com países como Angola, que se sentem hostilizados pela linguagem europeia da reforma política e económica e dos direitos individuais. Daí que a tendência natural do Ministério dos Negócios Estrangeiros seria a de ignorar os ruídos anti-Zimbabwe

e convidar Mugabe, ou pelo menos alguém do seu séquito cujo nome não aparece na lista de sanções. Se assim for, a cimeira revelar-se-á um verdadeiro desastre, inclusive ao nível de relações públicas⁴.

Não pode haver cedências de substância na postura europeia para com o Zimbabwe. Obviamente que existem formas menos provocatórias de excluir Mugabe. Por uma razão ou outra, e se bem que o Zimbabwe tivesse sido convidado num momento inicial, a reacção francesa foi suficientemente ambígua (ou até antipática) para que um representante zimbabweano não tivesse aparecido na Cimeira Franco-Africana de Cannes em Fevereiro de 2007. Aliás, não há que apregoar ou justificar detalhadamente a postura europeia, já que esta se insere numa política de continuidade. Faça-se o que se fizer, é importante que os nossos parceiros africanos compreendam que esta questão é inegociável. A Europa quer que a cimeira tome lugar mas não aceitará ultimatos de solidariedade para com um regime criminoso. Seria bom que as condições se propiciassem para uma cimeira, e o Ministério dos Negócios Estrangeiros deve fazer o possível para que tal aconteça. Porém, se tal não for o caso, e se os estados da UA decidirem que a defesa do Zimbabwe é a sua prioridade, será incorrecto culpar o Governo português ou fazer disto «o fim do potencial ex libris da nossa presidência». A Europa tem muitos outros desafios tão ou mais importantes⁵.

UMA CIMEIRA PARA QUÊ?

Partindo do princípio que a cimeira tomará lugar, qual deverá ser o seu pro-

pósito? É inegável que esta terá um papel simbólico vital para aqueles que querem uma parceria de carácter continental entre os dois blocos. É difícil dizer que a Europa e a África possuem uma relação especial se nem sequer conseguem juntar os seus estados-membros numa cimeira. Um evento agradável e sem asperezas de maior onde (quase) toda a gente aparece poderia constituir uma base sólida para a tal cooperação mais aprofundada e complexa de que tanto se fala. Para além dessa dimensão simbólica, a cimeira tem o objectivo explícito de concretizar uma estratégia conjunta para as relações Europa-África. O conteúdo potencial de tal estratégia só será conhecido na sequência da Reunião da Troika Ministerial conjunta em Maio de 2007, mas pressupõe-se que a sua base será a Estratégia Europa-África publicada pela Comissão Europeia em 2005⁶, substancialmente corrigida pelas prioridades e preocupações que os parceiros africanos têm trazido para a mesa negocial. Um processo de consulta pública através da internet começou em Março de 2007⁷.

A questão operacional do conteúdo da estratégia prende-se com outra questão de fundo: será que existe uma «agenda comum» para a cimeira? As discussões tendem a focar-se nos quatro domínios identificados por ambas as partes como essenciais a uma boa relação mútua: 1) paz e segurança; 2) governação, democracia e direitos humanos; 3) comércio e integração regional; 4) questões do desenvolvimento. No entanto, por detrás destas categorias muito gerais escondem-se divergências profundas que, com algumas excepções, tendem a polarizar europeus e

africanos em visões opostas. À custa de prosa árida e tortuosa, a burocracia de Bruxelas faz um esforço notável para apresentar tais discordâncias nos termos de «visões diferentes para atingir os mesmos objectivos» ao invés de objectivos opostos⁸. Trata-se de um exercício inútil, já que é inegável que os dirigentes africanos discordam frequentemente das prioridades dos seus interlocutores europeus (por exemplo, nas áreas da governação e da emigração), ao passo que estes preferem minorizar as temáticas favoritas do lado africano, como o acesso comercial aos mercados europeus ou o aumento exponencial da ajuda pública ao desenvolvimento (APD). Estas visões contrastantes não são um mal-entendido; são a base da relação Europa-África actual.

Aceitar esta pluralidade de visões não imediatamente coadunáveis significa que a cimeira deve ser apreendida de modo muito cauteloso. Isto é, é melhor concebê-la não como o momento-chave em que as grandes disputas são resolvidas, mas como um fórum onde parceiros com sensibilidades muito diferentes e prioridades que às vezes chocam podem chegar a um entendimento no que concerne a algumas dimensões sectoriais onde progresso genuíno é actualmente exequível. Existem várias dimensões em que tal é possível e mutuamente benéfico. Bons exemplos incluem a continuação e desenvolvimento da parceria UE-UA e o estabelecer de uma relação robusta no sector do abastecimento energético entre produtores africanos e consumidores europeus, mas há outros. Tais acordos têm um grande potencial positivo para ambos os lados e não cor-

rerão o risco de ser rejeitados na semana seguinte. Planos holísticos para um *grand bargain*, com a Europa a servir de tutor paternal de uma África que atinge a boa governação, a «liderança responsável»⁹ e, em termos gerais, uma convergência com visões e objectivos desenvolvimentistas «modernos», é uma quimera nada prática e com potencial negativo, já que implica o ignorar dos problemas mais urgentes. Uma cimeira Europa-África bem-sucedida deverá caracterizar-se por objectivos claros, até ambiciosos, mas bem delineados e com resultados concretos que possamos avaliar a médio prazo.

O TRIPLO RISCO DA CIMEIRA

A organização da cimeira tem à sua frente três riscos. O primeiro é a postura europeia egocêntrica que vê a cimeira primariamente como a oportunidade para harmonizar uma dimensão da política externa da UE onde as diferenças entre estados-membros são menores (ao passo que em outros casos, como a Rússia, uma política comum não é uma opção realista). Esta atitude, muito centrada no processo de integração europeia, tende a ver uma política europeia para com África como um fim em si mesmo e um pretexto de celebração intrínseca em Bruxelas e não como um instrumento de contribuição para a resolução de alguns dos mais graves problemas da África. Alguns comentários recentes da Comissão Europeia à crise do Darfur ilustram esta tendência: se bem que não se vá ao extremo de fazer referências optimistas à situação, aponta-se a cooperação europeia com a missão da UA no Darfur como uma parceria pro-

metedora. A vasta maioria dos especialistas prefere defini-la nos termos de um falhanço lastimável que nem sequer abrandou a violência do regime de Cartum.

O segundo risco é muito simples: uma fixação excessiva por parte do governo português com o celebrar de uma cimeira escorreita e simpática, sem temas excessivamente espinhosos à superfície, em detrimento dos assuntos que deveriam ser incontornáveis (como Darfur). Por outras palavras, este risco consiste em sacrificar a potencial relevância de médio e longo prazo de uma cimeira Europa-África no altar de um «sucesso diplomático» tépido e rapidamente esquecido. Apontar este risco não significa que o autor deste artigo defenda uma cimeira debruçada sobre todos os temas polémicos e desestabilizadores, ou que rejeite a crucial dimensão cerimonial/simbólica desta ocasião.

O terceiro risco é a tentativa de assegurar um sucesso «custe o que custar», isto é, o redigir de um documento final de que todos gostem e que todos assinem. Apesar deste objectivo ser teoricamente desejável, na realidade o resultado pode bem resumir-se a uma estratégia conjunta anódina e inútil, sem qualquer substância verdadeiramente inovadora. A ameaça aqui vem de ambos os lados. Do lado europeu, basta pensar nos lóbis do sector agrícola que labutam sem pausa para eliminar qualquer concessão de maior para com as legítimas exigências africanas no que concerne o acesso aos mercados europeus. E do lado africano, o que não falta são presidentes vitalícios sem grande vontade de subcrever cláusulas que os comprometam demasiado com a boa governação ou que


definam linhas de conduta opostas ao carácter actual das suas políticas externas (por exemplo, no que diz respeito ao apoio a Mugabe ou às relações bilaterais com a China, que contradizem os pilares essenciais e a retórica da relação Europa-África).

MODERAR AS EXPECTATIVAS

Para concluir, convém não ter expectativas muito elevadas para esta cimeira, pelo menos ao nível do seu impacto em África e nas questões-chave do seu desenvolvimento. Devido às dificuldades da relação Europa-África nos últimos anos, a mera existência de uma cimeira poderá ser descrita por alguns observadores como um sucesso. Mas a linguagem vaga e optimista que caracteriza tais eventos não será determinante para o futuro do continente africano ou até para o carácter da relação Europa-África. Onde esse futuro realmente se joga, as escolhas tomam uma direcção muito distinta daquela com que se sonha em Bruxelas.

Da perspectiva africana, existem incentivos fortes para que os decisores políticos do continente dêem o seu apoio retórico à visão europeia para o futuro da África. Uma atitude conciliatória da sua parte levará certamente ao aumento da APD. Dito isto, não há qualquer intenção por parte da vasta maioria dos dirigentes africanos de seguir à letra a visão europeia, ou até um possível compromisso euro-africano; as realidades do continente são outras. O que não quer dizer que os dirigentes africanos venham a rejeitar esta parceria, até porque a Estratégia Conjunta será sempre suficientemente diluída e sujeita a interpretações para que as escolhas políticas na África não sejam muito restringidas.

Apesar da linguagem para «inglês ver» da «pertença africana das reformas» e das muitas tentativas europeias de encontrar compromissos aceitáveis a ambos os lados, as posições africanas e europeias contrastam em áreas fundamentais. Basta citar o desconforto africano para com as visões ocidentais (relativistas) da soberania dos estados: ao passo que a UE está disposta a enviar a santidade das fronteiras nacionais às urtigas em alguns contextos de violação de direitos humanos, os países africanos (e os seus congéneres do terceiro mundo reunidos no G77) votam consistentemente a favor da sua preservação, mesmo em situações de crimes intolerá-

veis. As parcerias emergentes entre o continente africano e outros estados como a China¹⁰ e os Estados Unidos da América, alicerçadas em discursos e prioridades muito diferentes das da UE, também dificilmente contribuirão para a adoção generalizada da visão europeia. Em suma, as visões africanas para o futuro da África não se parecem coadunar com o passado recente da Europa: a ideia de que a África possa repetir (ou procurar inspiração) na experiência europeia de integração e de paz continental, tal como sugeriu a chanceler Merkel, é inimaginável¹¹. Faça-se a cimeira sem ilusões. 

14 DE MAIO DE 2007

NOTAS

¹ Agradeço conversas sobre este tema com Denis Tull, Carmen Silvestre, Manuel Ennes Ferreira, Fernanda Faria, Tiseke Kasambala, Laurence Tovi, Roland Marchal e Adelina Santos, assim como uma reunião do Grupo África em Março de 2007 durante a qual a Cimeira Europa-África foi objecto de uma discussão muito interessante. Dito isto, as opiniões expressas são da minha inteira responsabilidade.

² «The EU-Africa Partnership in Historical Perspective», Issue Paper I, European Center for Development Policy Management, p. 1.

³ Cf. PETA, Basildon – «African leaders 'have failed the people of Zimbabwe». In *The Independent*, 31 de Março de 2007, e HEITOR, Jorge – «Zimbabwe à frente de uma

comissão das Nações Unidas». In *Público*, 13 de Maio de 2007.

⁴ A ONG britânica Southern Africa Network começou recentemente uma campanha vigorosa no sentido de pressionar o Governo português para que exclua o Zimbábue da cimeira.

⁵ FERREIRA, Manuel Ennes, e OLIVEIRA, Ricardo Soares de – «UE-África, eventualmente...». In *Expresso*, 17 de Março de 2007.

⁶ «EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development», Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, SEC (2005) 1255, Bruxelas, 12 de Outubro de 2005.

⁷ Cf. www.europafrica.org

⁸ Conversa com especialista das relações Europa-África, Bruxelas, 1 de Março de 2007.

⁹ Afirmações deste teor surgiram repetidamente durante a cimeira franco-africana de Março de 2007, inclusive no discurso da chanceler Angela Merkel, e são recorrentes em discussões sobre as relações Europa-África.

¹⁰ ALDEN, Christopher, LARGE, Daniel, e OLIVEIRA, Ricardo Soares de, [eds.] – *China Returns: The New Politics of China-Africa Relations*. Londres: Hurst Publishers (a publicar em 2007).

¹¹ Discurso da chanceler Angela Merkel na 24.ª Cimeira Franco-Africana, Cannes, 15 de Fevereiro de 2007.