

BIBLIOTECA

- "d'Europe et le défi africain" -

Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionais

16-19 giugno 1988

LISBONA

HA PARTECIPATO

G. BONVICINI

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 9052  
10.7.1989

BIBLIOTECA

A EUROPA E O DESAFIO AFRICANO  
Instituto de Estudos Estrategico e Internacionais  
Lisboa, 16-19/VI/1988

1. <Programma>
2. "Quelle sécurité pour l'Afrique?" / Charles Zorgbibe
3. "The 'discoveries model' as a foreign economic policy or Portugal's European integration as North-South interdependence" / Jorge Braga de Macedo
4. "Enjeux et Défis: la CEE face à l'Afrique australe et aux pays d'expression portugaise" / Armando de Castro
5. "Strategies de developpement en Angola et au Mozambique dans le contexte de l'Afrique Australe" / Adelino Torres
6. "Nationalisme et interdépendance" / Diogo Pires Aurélio
7. "Gorbatchev et la politique de l'URSS vis-à-vis du Tiers Monde: les aspects politiques" / Michel Tatu

iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° inv.	9052
	10.7.1989
BIBLIOTECA	



# INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS

INSTITUTE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES  
INSTITUT D'ETUDES STRATEGIQUES ET INTERNATIONALES

1

## A EUROPA E O DESAFIO AFRICANO

Lisboa, 16-19 de Junho de 1988 ◊ Hotel Altis

### Quinta-feira

15.00h Documentação

#### **Abertura**

S.E. o Vice-Primeiro-Ministro  
e Ministro da Defesa Nacional

#### **Um balanço da cooperação entre a Europa e a África**

Presidente: José Manuel Durão Barroso

Secretário de Estado dos Negócios Estran-  
geiros e da Cooperação

- ✓ ◊ Prof. Charles Zorgbibe  
Reitor, Universidade de Aix-en-Provence
- ✓ ◊ Prof. J. Braga de Macedo  
Universidade Nova de Lisboa
- ✓ ◊ Prof. Armando de Castro  
Instituto Superior de Economia  
Grupo de Estudos Africanos, IEEI

20.00h Recepção, (Pátio Alfacinha)  
a convite da Câmara Municipal de Lisboa

### Sexta-feira

09.30h **Modelos de desenvolvimento em Angola e Moçambique**

Presidente: Jorge Sampaio

Presidente do GP do Partido Socialista

- ✓ ◊ Prof. Adelino Torres  
Instituto Superior de Economia  
Grupo de Estudos Africanos, IEEI

Comentários: ◊ João Estêvão, ISE

◊ Fernando Jorge Cardoso, ISE

11.30h **Nacionalismo e interdependência  
internacional e regional**

Presidente: Álvaro Vasconcelos

Director do IEEI

- ✓ ◊ Diogo Pires Aurélio  
Universidade Nova de Lisboa  
Grupo de Estudos Africanos, IEEI
- ◊ João Salgueiro

Ministério dos Negócios Estrangeiros

Comentários: ◊ Aurélio Rocha, Univ. Nova

◊ Salvato Trigo, Esc.Sup. Jornalismo

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ  
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

15.00h **Gorbatchev e a política da URSS no Terceiro Mundo  
- aspectos políticos e económicos**  
Presidente: Prof. Jorge Borges de Macedo  
Catedrático da Universidade de Lisboa  
◇ Michel Tatu  
Jornalista (Le Monde)  
◇ Prof. Pascal Chaigneau  
Director, Escola Superior de Estudos Internacionais  
◇ Prof. Alejandro Lorca  
Universidade Autónoma de Madrid  
Comentários: ◇ Alberto Míguez, Jornalista (ABC)  
◇ João Soares, Jornalista (RDP)

17.30h **Aspectos políticos da cooperação europeia  
com a África Austral**  
Presidente: Embaixador António de Siqueira Freire  
◇ Hervé de la Batie  
Ministério francês dos Negócios Estrangeiros  
Comentários: ◇ Gianni Bonvicini, Director,  
Istituto Affari Internazionali  
◇ Claude Nigoul, Director, Institut  
Européen des Hautes Etudes Internationales

Sábado

09.30h **O contexto internacional e a questão africana**  
Presidente: Victor de Sá Machado  
Administrador da Fundação Gulbenkian  
◇ Jean-François Revel  
Jornalista  
◇ José Medeiros Ferreira  
Deputado ao Parlamento Europeu  
◇ Fernando Condesso  
Deputado ao Parlamento Europeu

11.30h **Conclusões**  
Presidente: Embaixador Carlos Reis,  
Embaixador da República de Cabo Verde  
em Lisboa  
◇ Álvaro Vasconcelos, A.J. Figueiredo Lopes  
Conselho Directivo do IEEI

12.00h **Encerramento**  
S.E. o Ministro dos Negócios Estrangeiros  
**Discurso de encerramento**  
Embaixador José Calvet de Magalhães,  
Presidente do IEEI  
**Alocação de despedida**

Intervalos para café às 11.00h e 17.00h, sensivelmente.  
Tradução simultânea de Português para Francês.



INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS  
INSTITUTE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES  
INSTITUT D'ETUDES STRATEGIQUES ET INTERNATIONALES

L'EUROPE ET LE DEFI AFRICAIN

Lisbonne, 16-18 juin 1988

Quelle Sécurité pour l'Afrique?

Charles Zorgbibe

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ  
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

### Trois images du kaléidoscope africain.

La première est étonnamment classique : un jeu diplomatique qui se déploie non à l'échelle du continent mais au sein des différentes "sous-régions" africaines, un jeu égalitaire et fractionné qui nous ramène à la diplomatie de l'équilibre de l'Europe des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, avec son ballet d'alliances et de contre-alliances. En Afrique orientale, Tanzanie et Ouganda (avant la prise de pouvoir d'Amin Dada) se coalisent contre la prépondérance économique du Kenya, puis la Tanzanie se rapproche de la Zambie pour compenser la défection ougandaise; en Afrique du Nord, l'alliance Libye-Tunisie se fait aux dépens de l'Egypte et de l'Algérie avant de laisser place à une alliance Libye-Algérie contre le Maroc. "Chaque sous-système régional africain constitue une petite Europe ou une petite Amérique latine du XIX<sup>e</sup> siècle", constate Boutros Boutros-Ghali.

La deuxième image est futuriste : nombre d'experts africains de la nouvelle génération préconisent, pour répondre à l'ambition de l'Afrique, d'assurer sa police intérieure et de participer à la police du monde, un non-alignement doté d'armes nucléaires. A l'idée d'une Afrique dénucléarisée, ils entendent substituer celle d'un consortium nucléaire constitué par le Nigeria, le Zaïre et une Afrique du Sud qui serait passée sous le contrôle de sa majorité noire. La route de l'égalité militaire passerait par la prolifération des armes nucléaires dans le Tiers Monde. L'accession à l'armement nucléaire serait une sorte de rite d'initiation de nations passant à l'âge adulte.

La troisième image est plus actuelle et plus prosaïque : la position stratégique de l'Afrique n'a d'égale que l'impuissance militaire des Etats africains. Handicap du sous-développement technologique. Mais aussi vulnérabilité interne de régimes peu enracinés, de nations profondément divisées en ethnies rivales : si l'Etat africain a été historiquement voulu par les peuples du continent, il n'en est pas moins contesté parce que conçu de l'extérieur; l'appel à la conscience nationale se fait entendre par le relais de l'appartenance tribale. Mais surtout ingérences externes : le grand vent des tensions Est-Ouest a atteint le continent noir; l'Afrique n'est plus une chasse gardée occidentale; un véritable sous-système socialiste émerge avec le quadrilatère Ethiopie-Mozambique-Angola-Congo, achevé avec l'alliance soviéto-congolaise du 13 mai 1981.

Trois images du kaléidoscope africain. Trois facettes du système diplomatique et stratégique africain. Trois chemins possibles pour l'exploration des moyens et des buts d'une "sécurité africaine".

10  
7/2  
I.- DES ALLIANCES REGIONALES AFRICAINES ?

"En Afrique, pas plus que dans la pièce de Samuel Beckett, Godot n'a encore paru". Le Godot que Jean-Claude Gautron évoquait ainsi était celui de l'intégration en Afrique. Intégration dont la rationalité n'est pas contestable : sur le plan économique, elle permet l'augmentation et la diversification des productions et une meilleure coordination des investissements; sur le plan politique, elle conforte le pouvoir africain face aux influences étrangères et rend possible un certain pluralisme social - ne serait-ce que par la circulation des idées et des hommes. Mais, qu'il s'agisse du projet fédéraliste radical à la Nkrumah, ou d'un processus de fédéralisation plus souple, privilégiant l'effet d'entraînement de la coopération économique, les deux stratégies se sont heurtées à de fortes contraintes structurelles : la plupart des cadres géopolitiques ou géoculturels sont hérités de la colo-

11  
nisation et le pouvoir d'innovation des nouvelles organisations s'en est trouvé altéré; la fonction première de l'intégration africaine ne semble pas de dépasser les entités étatiques, mais de renforcer le pouvoir étatique en accroissant la capacité externe des gouvernants et en servant de substitut à des infrastructures diplomatiques inexistantes.

Dans le champ de la défense et de la sécurité collective, l'échec des ambitions panafricaines est particulièrement net. L'Afrique n'est pas couverte par un pacte de défense collective - tel que celui de Rio pour le continent américain. L'Organisation de l'Unité africaine comporte bien une commission de défense, qui a pour mission d'organiser une coopération militaire entre les Etats-membres et d'assurer la défense de leur souveraineté et de leur intégrité - mais cette commission ne se réunit guère, même lorsque des nuages s'accumulent sur le continent noir. Et la création, par le "Sommet" panafricain de Nairobi, en juin 1981, d'une "Force interafricaine de maintien de la paix au Tchad" a surtout montré l'ambiguïté de l'institution : s'agissait-il d'une simple force de police, chargée de protéger les pouvoirs publics tchadiens et de démilitariser le pays, selon le mandat défini par l'OUA ? ou d'un "fer de lance" contre les troupes d'Hissène Habré, comme le souhaitait le gouvernement Goukouni ?

A défaut d'une intégration ou d'une coopération militaires à l'échelle de l'ensemble du continent, des systèmes régionaux africains de sécurité collective ne correspondraient-ils à la réalité d'une Afrique des patries s'adonnant, sur chaque scène régionale, aux délices de la diplomatie de l'équilibre ? On pourra, certes, rétorquer que, si la régionalisation du système africain est effective, elle se mesure plus souvent, hélas ! à l'intensité des conflits intra-régionaux qu'à la densité des accords de défense entre voisins. En Afrique centrale, les deux guerres du Shaba ont montré la fragilité de l'armée zaïroise, son inefficacité opérationnelle - et empêché le Zaïre d'assumer ce rôle de "pôle régional" qui semblerait devoir lui revenir. En Afrique orientale, si la Tanzanie cherche à jouer les "chefs de file" depuis son efficace intervention en Ouganda contre le régime Amin Dada

et son allié libyen, l'Ethiopie est trop absorbée par le conflit érythréen pour donner libre cours à ses ambitions. En Afrique australe, le modèle de "sécurité régionale" cher à Pretoria - la confédération formée par une Afrique du Sud politiquement blanche et ses satellites noirs - est contesté, comme illégitime, par les mouvements de libération et les "Etats du front".

Reste l'Afrique occidentale, véritable laboratoire des futurs systèmes de sécurité régionaux africains. Le 9 juin 1977, à Abidjan, sept Etats de l'Afrique occidentale francophone ont conclu, sur l'initiative de la Côte-d'Ivoire, un "accord de non-agression et d'assistance en matière de défense" (ANAD). La nouvelle alliance est fondée sur trois principes majeurs : le non-recours à la force entre les Etats parties (précaution qui se révélera non superflue lors de l'éclatement du conflit frontalier entre le Mali et la Haute-Volta); un engagement d'assistance réciproque en cas d'agression; la mise en commun des moyens militaires des alliés. Un secrétariat général est installé, à Abidjan, sous la responsabilité d'un officier sénégalais. Début d'institutionnalisation ? Des réticences demeurent : celles de la Mauritanie et, surtout, du Mali, soucieux, d'une part, de ne pas "gêner" l'Algérie, peu favorable à la constitution d'une alliance subsaharienne, exigeant, d'autre part, le démantèlement des bases françaises installées sur le territoire des Etats alliés.

Nouvelle étape du regroupement ouest-africain, par-delà les divisions classiques entre "modérés" et "progressistes", entre "francophones", "anglophones" et "lusophones" : un protocole d'assistance mutuelle, aux dimensions de l'ensemble de l'Ouest africain, est en cours de négociation dans le cadre de la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest, constituée le 28 mai 1975. Il prévoit la formation de forces alliées de la Communauté destinées à intervenir dans le cas d'une agression extérieure, d'un conflit entre Etats membres, voire d'un conflit interne attisé par des puissances extérieures au continent. Nouvelles réticences, chez certains des Etats concernés, devant le poids prévisible du Nigéria, géant de l'Ouest africain, avec ses soixante-quinze millions d'habitants, son pétrole, son armée - une armée de cent-soixante-cinq mille hommes.

14

~~rente-treize-mille~~ hommes, quantitativement la deuxième de l'Afrique subsaharienne, après celle de l'Ethiopie, des effectifs supérieurs à la somme de ceux des autres membres de la Communauté d'Afrique de l'Ouest; un budget de défense de ~~un milliard~~ <sup>1 150</sup> sept-cent-cinquante millions de dollars, le deuxième de l'Afrique subsaharienne, après celui de l'Afrique du Sud, alors que les budgets du Ghana, de la Côte-d'Ivoire, de la Haute-Volta s'élèvent respectivement à ~~cent-cinquante~~ <sup>150</sup>, ~~cent-quarante~~ <sup>140</sup> deux et ~~cent-trente-six~~ <sup>136</sup> millions de dollars. D'autres réticences sont le fait de la "bande des Quatre" - Bénin, Mali, Guinée-Bissau et Cap-Vert - pour qui la majeure partie des Etats de l'ANAD seraient dans ~~une~~ <sup>X</sup> excessive mouvance française. Le Niger suggère, par ailleurs, trois précautions pour éviter les "dérives" de l'intervention à force ouverte des alliés : seule une agression extérieure caractérisée pourrait justifier une telle intervention; les forces alliées seraient alors placées sous le commandement du pays menacé - lequel serait seul habilité à prendre la décision définitive de l'intervention.

Cette tentative de coopération militaire ouest-africaine réussira-t-elle ? Elle constituerait une première réponse africaine à cet immense besoin de sécurité qui s'était manifesté lors du Sommet franco-africain de Paris, en mai 1978, et à la suggestion du ministre Louis de Guiringaud qui, après avoir réaffirmé la volonté de Paris d'œuvrer pour la stabilité de l'Afrique, avait souligné la nécessité d'une mise en place, par les Etats africains eux-mêmes, de "dispositifs opérationnels".

10/11  
#  
7/11

## II. - UNE "RETENUE" DES PUISSANCES EXTERIEURES ?

Afrique extravertie : les accords de défense conclus par les Etats africains avec des puissances extérieures au continent, comme les interventions militaires de ces dernières années prouvent la dépendance diplomatique et stratégique de l'Afrique. L'Afrique reste un enjeu international, l'instrument d'une confrontation qui la dépasse. De nouveaux

acteurs ont fait irruption - qu'il s'agisse de la pesée arabo-islamique sur la "couronne saharienne", aux formes multiples, depuis la rivalité algéro-marocaine sur le Sahara occidental jusqu'au rêve africain du colonel Kadhafi, ou du retour de l'Union soviétique et de ses alliés sur la scène africaine subsaharienne, du retour ou de la véritable entrée si on ne tient pas compte des timides tentatives des années soixante, en Guinée par exemple...

De fait, la Communauté socialiste présente bien des séductions pour le Tiers Monde : l'URSS est parfaitement à même de distribuer à ses satellites ou associés des moyens de puissance qu'ils n'auraient jamais pu attendre de leur seule puissance; le marxisme rudimentaire, auquel adhèrent nombre de dirigeants d'Etats socialistes, est un merveilleux instrument, sinon d'analyse, du moins d'action, qui exprime leurs pulsions nationalistes. Une contradiction fondamentale subsiste : la Communauté socialiste peut-elle rassembler des régimes du Tiers Monde en lutte contre "l'impérialisme" occidental et, dans le même temps, imposer à ses membres européens une "souveraineté limitée" ? Mais la contradiction n'est que potentielle : elle n'est pas, pour l'heure, perçue par les Etats du Tiers Monde.

Enjeu africain : c'est parce que les ressources minérales et la position stratégique de l'Afrique sont vitales pour les économies occidentales qu'elles constituent une donnée sans doute essentielle de la politique soviétique. Application d'un plan d'ensemble, d'un grand dessein pour la domination du monde ? Ne sous-estimons pas la part des facteurs circonstanciels : l'implantation soviétique en Somalie en 1963 est due, comme le rapprochement avec l'Egypte huit ans plus tôt, à la conjonction des intérêts nationaux d'une Somalie isolée, oubliée des Occidentaux, inquiète de la puissance éthiopienne, et des avantages que procurent aux Soviétiques un accès à la Corne de l'Afrique, une position navale sur la mer Rouge... Et ne négligeons pas les "à-coups" défavorables que peut connaître la pénétration soviétique en Afrique - comme ailleurs dans le Tiers Monde : l'échec subi en Egypte se reproduit, en 1977, au Soudan, qui expulse les experts soviétiques, et en Somalie qui, constatant le rapprochement soviéto-éthiopien, dénonce le traité signé trois ans plus tôt avec l'URSS.

Plus spectaculaire que celle de l'URSS : la présence de Cuba. Au printemps 1965, Guevara s'était engagé dans une tournée africaine de neuf mois, qui devait le mener au Congo et en Guinée, dans les maquis de Guinée-Bissau et d'Angola. Maintenu hors d'une Amérique latine considérée comme le glacis géopolitique des Etats-Unis, le régime cubain allait réaliser ses ambitions mondiales en Afrique. Vocation africaine concrétisée avec l'"Opération Carlotta" de 1975 : en Angola, l'"Union nationale pour l'indépendance" (UNITA) a reçu le soutien de l'Afrique du Sud et le "Front national de Libération" (FNLA) celui du Zaïre; pris en tenailles, le "Mouvement populaire de Libération" (MPLA) d'Agostinho Neto fait appel à La Havane. L'intervention massive des forces cubaines - et l'inaction des Etats-Unis, imposée par le Congrès - assureront le succès du MPLA. L'implantation militaire de Cuba se développe, en 1977, en Ethiopie, à l'occasion des opérations de l'Ogaden, après la volte-face de la Somalie. D'autres détachements s'installent au Mozambique, en Tanzanie, au Congo, en Sierra-Leone. Aujourd'hui, Cuba est la première puissance étrangère sur le continent noir : le quart de son armée est en Afrique. Agit-elle en "mercenaire" de Moscou ? Il semble que l'intervention en Angola ait été décidée par les Cubains eux-mêmes, alors que la participation à la campagne de l'Ogaden aurait été inspirée par l'Union soviétique... Le rapport Moscou-La Havane reste complexe : Cuba est étroitement dépendante de l'URSS pour sa logistique; mais le fait même de sa présence en Afrique, pour le compte du camp socialiste, donne au régime castriste une certaine marge d'autonomie politique par rapport à Moscou.

Face à une Afrique devenue l'un des sites de la confrontation Est-Ouest, deux réflexes sont concevables. Faut-il, en priorité, réduire le risque de déstabilisation politique ? La fragilité institutionnelle et le vide démographique de l'Afrique aspirent naturellement les forces extérieures - on multipliera les accords extra-africains, on suscitera

les interventions étrangères, on entrera dans la spirale de la pactomanie. Faut-il privilégier le danger d'une utilisation du territoire africain par les grandes puissances à des fins militaires planétaires ?

"Dénucléariser, démilitariser, neutraliser apparaissent, alors, comme des solutions envisageables. On évoquera l'expérience du traité de Tlatelolco, on pensera étendre à l'Afrique des mots d'ordre tels que celui de l'Océan Indien - zone de paix, on rêvera à une autolimitation des Grands, à une nouvelle "doctrine du Guam" pour l'Afrique.." (Alain Meininger).

Prévenir la déstabilisation politique du continent noir ? La préoccupation est présente dans la politique de sécurité globale définie par l'administration Reagan : la défense des Etats-Unis est ressentie comme liée à l'évolution politique et stratégique de nombre des zones périphériques - l'Afrique étant identifiée, avec l'Amérique latine, comme le sixième secteur géographique à relever des "intérêts vitaux" des Etats-Unis. Même inspiration - mais au plan de la communauté occidentale, non à celui, unilatéral, des Etats-Unis dans le rapport de quatre instituts de politique étrangère occidentaux sur "la Sécurité de l'Occident" : les menaces "périphériques", qui surgissent dans le Tiers Monde, sont particulièrement prises en compte; une structure permanente de concertation est préconisée. On a, cependant, regretté la mise à l'écart de certaines nations d'Europe méridionale qui ont, parfois, une vocation plus grande que, par exemple, l'Allemagne fédérale et le Japon, à traiter des conflits du Tiers Monde. On a également fait valoir qu'une complémentarité des politiques - et non celle, mécaniste, des moyens - permettrait de mieux tirer parti de la ~~politique~~ <sup>coexistence</sup> occidentale, et de faire fructifier le "capital historique" de chaque nation (ce qui est particulièrement évident s'agissant des liens de la France avec l'Afrique). Il n'en reste pas moins que l'existence d'une structure permanente de concertation, en affirmant publiquement la solidarité occidentale, éviterait à l'Union soviétique toute erreur de calcul, et préviendrait, d'un coup, le développement de crises graves.

9

Privilégier le danger d'une utilisation du territoire africain par les grandes puissances à des fins militaires planétaires ? Une première manifestation de "retenue" des Grands pourrait consister dans la conclusion d'un accord sur la limitation des transferts d'armements classiques en Afrique. Double avantage : les ventes d'armes ayant une signification politique autant que militaire, leur réglementation pourrait rompre certains rapports de "clientélisme politique" qui ne sont fondés que sur elles; le surarmement de certains Etats africains secrétant une militarisation des régimes et des sociétés - des forces armées suréquipées, parfois encadrées par des conseillers étrangers, ayant tendance à confondre protection du territoire national et répression des mouvements sociaux internes - une limitation contractuelle des transferts d'armement pourrait assainir bien des évolutions politiques nationales. Une telle négociation entre les principaux Etats fournisseurs ne pourrait être que progressive et informelle, tendue vers l'élaboration d'un code de comportement plus proche des Accords de Londres conclus en 1975 entre pays exportateurs d'équipements nucléaires que d'un traité classique. Mais comment engager un tel processus ? Par la vertu de l'exemple, en prenant des mesures unilatérales ? La retenue américaine, imposée par le Congrès, dans l'affaire d'Angola, a permis la percée cubaine. Par des limitations mutuellement acceptées ? Les Soviétiques peuvent penser qu'ils ne disposent pas de "site" de confrontation plus favorable que l'Afrique subsaharienne - grâce à leur combat déterminé pour l'adoption de la règle de la majorité en Afrique australe, leur critique du néo-colonialisme, leur soutien déjà ancien aux mouvements de libération nationale. D'autres raisons peuvent, cependant, incliner les Soviétiques à la modération : la précarité de l'influence que procurent les ventes d'armes (la Somalie, militairement assistée par Moscou, s'est lancée à la conquête de l'Ethiopie au moment où l'URSS tentait de développer ses relations avec Addis Abeba); la "montée des enchères" du fait d'un plus grand volontarisme de l'Occident (l'administration Reagan soutient ouvertement les guérilleros de l'Unita en Angola, alors que Cuba a atteint l'extrême limite de ses possibilités d'intervention extérieure). Déjà, l'échec du Sommet de l'OUA, à Tripoli en août 1982, révèle le recul des influences soviétique et libyenne face à un engagement plus déterminé des Etats-Unis. La limitation contractuelle - de l'action des Grands passerait donc, dialectiquement, par le ré-équilibrage des interventions de l'Est et de l'Ouest.

13 1/2  
#  
7 1/2

III. - UN NON-ALIGNEMENT AFRICAIN DOTE D'ARMES NUCLEAIRES ?

L'aggravation de la confrontation Est-Ouest dans le Tiers Monde, en accentuant l'insécurité des Etats locaux, peut faire naître, chez certains des dirigeants concernés, un impératif diplomatique et stratégique : l'accession à l'arme nucléaire, pourvoyeuse de sécurité absolue, seule à même de transformer en "sanctuaires" des territoires<sup>2</sup>-enjeux dans le temps même où l'échec des procédures de maîtrise des armements, l'accroissement constant des arsenaux nucléaires des supergrands ôtent tout obstacle moral à une telle ambition. On comprendra, dans ce contexte, le plaidoyer d'experts de la nouvelle génération africaine pour un non-alignement doté d'armes nucléaires. La thèse est présentée, au printemps 1980, par le Tanzanien Ali Mazrui, dans la revue de l'Institut international d'Études stratégiques de Londres; elle est reprise, en mars 1982, par le Chancelier de l'Université du Cameroun, M. Owona : les pays africains doivent cesser de voir leur continent sous la forme d'une zone dénucléarisée; la renonciation à l'arme nucléaire n'assure pas la sécurité de l'Afrique; la seule sécurité est dans la dissuasion nucléaire.

Il s'agirait, selon ces experts africains, de développer, dans un premier temps, une petite capacité nucléaire au Nigeria, puis au Zaïre. L'Afrique du Sud passant sous le contrôle de sa majorité noire avant la fin du siècle, il deviendrait possible d'établir un triumvirat - au sein duquel la force nucléaire sud-africaine jouerait un rôle majeur. Techniquement, il est de fait que si l'Afrique du Sud est déjà un membre officieux du club nucléaire, le Nigéria et le Zaïre considérés comme des "proliférateurs potentiels" - au-delà de l'horizon 1980. Politiquement, l'idée de consortium est rassurante : elle implique la recherche d'une véritable sécurité continentale, le desserrement des emprises extérieures - non une dangereuse dérive vers des conflits nucléaires intra-africains, du fait de l'instabilité politique de certains des régimes concernés, de l'absence de rationalité commune entre adversaires irréductibles dans telle partie du continent...

Pourtant, la thèse de la nucléarisation de l'Afrique suscite deux questions :

- Elle implique la réalisation préalable d'une unité continentale : les progrès vers la réalisation d'un consortium nucléaire serviront-ils d'aiguillon, de catalyseur à l'unification politique de l'Afrique ? ou susciteront-ils simplement l'apparition d'un impérialisme collégial, d'un condominium continental ?

- Elle suppose résolu le problème de l'Afrique du Sud. Mais la République sud-africaine acceptera-t-elle sans réagir la fin de son monopole officieux, la constitution de forces nucléaires parmi ses adversaires potentiels ? Ne sera-t-elle pas tentée d'anéantir, par des moyens classiques ou nucléaires, le potentiel naissant - comme l'a fait Israël par son raid en Irak en 1981, comme faillit le faire l'URSS à l'encontre de la Chine, en 1969 ?

Retenons l'aspiration à une identité africaine, à une Afrique des Africains, à une doctrine Monroe pour l'Afrique. La dureté des temps est-elle telle que cette doctrine ne peut être que nucléaire ?



(3)

**INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS**  
INSTITUTE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES  
INSTITUT D'ETUDES STRATEGIQUES ET INTERNATIONALES

**A EUROPA E O DESAFIO AFRICANO**

Lisboa, 16-18 de Junho de 1988

**L'EUROPE ET LE DEFI AFRICAIN**

Lisbonne, 16-18 juin 1988

The 'Discoveries Model' as a Foreign Economic Policy

or

Portugal's European Integration as North-South Interdependence

Jorge Braga de Macedo

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ  
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

Preliminary  
May 1988

THE "DISCOVERIES MODEL" AS A FOREIGN ECONOMIC POLICY  
OR PORTUGAL'S EUROPEAN INTEGRATION AS NORTH-SOUTH INTERDEPENDENCE\*

Jorge Braga de Macedo  
Faculty of Economics, New University of Lisbon and  
Center for Social Economics, Institute of Tropical Research.

outline

- 1. Introduction
- 2. Interdependence and co-operation: the example of Portugal
  - 2.1. Democracy and socialism
  - 2.2. Direct foreign investment from the NICS
  - 2.3. Investment and technical support in Africa
  - 2.4. Unemployment and relation between 2.1. and 2.3.
  - 2.5. Disconnection vs public choice
  - 2.6. The role of policy
- 3. The ambiguity of Portugal's "long march" towards the EC
  - 3.1. Colonial transition 1948-74
  - 3.2. Revolution and reversal 1975-1976
  - 3.3. Socialist transition 1977-85
  - 3.4. The challenge of the announced transition to EC integration
  - 3.5. The contradiction of the constitutional system and the 1988 Amendment
- 4. "Discoveries model" vs "Fortress Europe"
  - 4.1. Portugal in Europe is like Europe in the World
  - 4.2. Labor mobility within the EC
- 5. Conclusion

\* Prepared for a Seminar on Europe and the African Challenge, organized by the Institute for Strategic and International Studies in Lisbon, Portugal, June 16-19 1988. Earlier versions were presented at the Atlantic Council "Young Leaders Seminar" in Sintra, the Council of Europe "Colloquy on Interdependence and Cultural Development" in Lisbon and the Austrian College 1987 "Alpbach Forum". Useful comments received at these places are gratefully acknowledged.

## 1. Introduction

Fourty years elapsed since the participation of Portugal in the Organization for European Economic Cooperation in 1948. Since the transition period agreed upon with the European Community (EC) extends beyond 1992, the date for the completion of the internal market, Portugal will have participated in institutions of European cooperation for about half a century before being fully part of the Common Market.

This protracted transition to European integration is explained by the peculiar nature of Portugal's commitment, occasional difficulties on the Community's side notwithstanding. The nature of the commitment, what one might call the Portuguese perspective on its European heritage, also changed over the period. Indeed, it cannot be divorced from the structural characteristics of Portuguese economy and society.

The acceleration of economic growth during the sixties certainly changed these structural characteristics, but the peculiarity of the commitment, and thus the Portuguese perspective, did not change. As we will see, it remained ambiguous.

At it turns out, this ambiguous perspective may be quite relevant for the assessment of the challenges of North-South interdependence and solidarity. Insofar as economic interaction and political and cultural responsiveness were entangled throughout the process of Portuguese integration, the ambiguous perspective may have been the result of interference between economic and political pay-offs. This interference is - in our view - at the heart of the so-called North-South debate.

The reference to relations between Europe and Africa as North-South is well known. The same short-hand is used in connection to relations between North and South America or Japan and South East Asia. In general, when this expression is used in the international economic relations literature, the "North" is developed and the "South" is developing. Other candidates for a short-hand are "center-periphery", "rich-poor", etc.

Despite its obvious shortcomings, we retain the North-South reference because it is our contention that the history of Portugal's economic, social and political development since the second world war can be seen as a good example of successful if slow integration. Rising economic interdependence with low political responsiveness was followed by high political responsiveness and low economic interdependence. This ambiguity was responsible for a very slow progress yet the success of European integration may make this delay worthwhile. In particular, the ability of Portugal to carry on economic liberalization under democracy should be seen in many developing countries as a crucial test of the merits of an open foreign economic policy. To stress the risks and rewards involved in such a posture we call this a "discoveries model" economic policy. The basic implication of the reference to the discoveries is that it rejects defensive responses such as "euro protectionism" - not that implies any specific lesson from Europe's or Africa's fifteenth or sixteenth century history.

## 2. Interdependence and co-operation: the example of Portugal

The relationship with the tropical countries is a feature of the foreign policy of Portugal which has deep societal roots. Indeed these roots have been present for quite some time probably since the discoveries. To that extent they may be seen as Portugal's "European

way" or as a remarkable dimension of Portuguese culture. In this connection, using the usual concept of co-operation, you may say that, according to the "discoveries model"; it must be a two-way street. Thence its connection to interdependence.

Interdependence generates the concept of foreign economic policy. As an economic policy, it implies market and State and makes clear that there must exist collaboration between public and private institutions. As a foreign policy, it extends over the whole world and makes clear that it is not confined either to the African ex-colonies of Portugal or any other European nation.

Further, the Portuguese concrete case shows that the absence of a foreign economic policy has its origin in the economic structure and in the government system adopted by the Portuguese Constitution. Anticipating section 3, we would quote a mnemonic and allegorical phrase: "With steel mills, there is no diplomacy".

Two measures of foreign economic policy will now be put forth as well as their connection to domestic liberalization especially the consequences on employment of turning state-owned enterprises into private firms.

The justification of this approach stands out from the history of our last forty years because the Marshall Plan coincided with the tension between an external liberalization process (carried forward under the EFTA framework) and the Portuguese domestic policy which included then the so-called overseas policy. This justification of the Portuguese example as a relevant one for Europe follows a short discussion on the world crisis, mainly in Africa, under an interdependence viewpoint.

## 2.1. Democracy and socialism

Since the limits built up by the authoritarian regime ceased more than ten years ago, the apparent tolerance of public opinion regarding the non-existence of a foreign economic policy is becoming a matter of concern. It is accepted that this tolerance has been more outstanding in the State itself than among the economic agents. It is also accepted that the people as a whole have not altered the societal roots of the foreign policy.

A new feature which has not been sufficiently used is the Portuguese example regarding human rights and democracy. Democracy was spontaneously learnt as soon as the most obvious totalitarian threats ceased and cannot therefore be held responsible for the Portuguese underdevelopment during those ten years.

On the contrary the myths of development planning in dependent economies (what we may call the "Che Guevara syndrome") have been affecting Portugal's prosperity as well as its ex-colonies' development.

If we can learn to understand these countries' experience and are able to make the necessary amendments maybe they also understand the Portuguese democratic experience. Conversely, if Portugal is reluctant to change what has obviously failed regarding its economic system, how can it expect to teach anything about economic development to tropical countries?

## 2.2. Direct foreign investment from the new industrial countries

The attitude of waiting for foreign investment to come into Portugal is wrong, namely because its alternative destination is Spain which has a more attractive domestic market and a much more open regime

as well as less bureaucracy than Portugal's. More often than not, this is the situation a small country faces.

An effort must therefore be made towards the multinational companies established in the newly - industrializing countries (NICs) rather than towards the American and Japanese giants. Countries such as South Korea, Singapore, Taiwan, Hong Kong, Malay, Indonesia and Thailand in the Pacific and Argentine, Brazil, Colombia, Uruguay, Chile, Venezuela in Latin America may get benefits from the Portuguese threshold to the Iberia Peninsula and to the EC and thus establish new industries in Portugal. This would not generalize to the EEC as a whole, since its dimension compares with the US and Japan, but it does generalize to many individual EC countries and indeed raises interesting strategic questions, which will tend to become more relevant as 1992 approaches.

In addition, and with respect to the Pacific, the remarkable situation of Macao stands out and its potential has just now began to be used by Portugal, not always wisely. There the advantage for Europe is obvious.

In order to realize this potential, there should be less institutions devoted to the foreign economic policy. Given that their number remains unchanged, it would be advisable to create a NICs Department to operate in the Foreign Investment Institute (IIE "Instituto de Investimento Estrangeiro"). The habit of sending Cabinet members and other high government officials abroad to contact potential investors, introduced in the last few months, is quite a welcome change from past practices.

### 2.3. Investment and technical support in Africa

The constant hindrances experienced regarding business in Portuguese-speaking African countries should be replaced by incentives, especially as to the smaller countries. For the strategic reasons pointed out above, it should not matter whether they are ex-colonies or not.

Other European countries' experience, mainly France, shows the need of co-operation between public and private institutions to overcome this situation. Nevertheless the Portuguese diplomacy is subject to regulations quite unsuitable to conduct a foreign economic policy. On the other hand, the institutions that hold financial power such as the Ministry of Finance and the Bank of Portugal have generally paid little attention to co-operation.

That situation has most recently changed and it is possible to be optimistic as to the new way in which firms are facing these problems. On the one hand, an association of firms - named ELO - has been established with the purpose of developing the awareness of the co-operation potential. On the other hand, the 11th Government has shown a considerable commitment in co-operating with the ex-colonies.

In view of the foreign economic policy roots regarding Africa, this attitude could be a benchmark for a foreign economic policy along the lines of the "discoveries model".

### 2.4. Unemployment and relation between 2.2. and 2.3.

Skilled labor has always been one of the best Portuguese export items. Since it is necessary to grant a special bonus to public companies' underproductive workers to leave voluntarily, a State action may be accepted in order to make it easier for the workers to occupy

other positions in the tropical countries. Maybe one could suggest a tropical side for the renowned PCEDED (Program designed to correct the external deficit and lower unemployment over the next ten years).

As an example for such a way, you could consider a link between the Portuguese Foreign Trade Institute (ICEP "Instituto para o Comércio Externo Português") and the Economic Co-operation Institute (ICE "Instituto para a Cooperação Económica") - taking it for granted that two institutes attached to two different ministries could act together - and maybe the creation of an Institute to support Public Companies' workers (IATEP "Instituto de Apoio aos Trabalhadores das Empresas Públicas"). This institute could obtain inspiration in the apparent success of the Institute to help Portuguese returnees (IARN "Instituto de Apoio aos Retornados Nacionais").

## 2.5. Disconnection versus public choice

In spite of its small size, there is a lot to be done by Portugal to help overcome the African economic crisis. It is just required that the money paid by the Portuguese tax-payers - maybe the other European tax-payers as well - is properly used. This applies to a foreign economic policy not only in Portugal but also in the richest countries as well as to a better domestic and foreign economic policy for the poor countries. This is required for North-South interdependence to strengthen world solidarity.

There are basically two schools of thought. One - the so-called systemic dependence - blames external conditions (price instability, climate, etc.) entirely for the underdevelopment situation. It advocates disconnection and frequently supports variations of the Che Guevara's syndrome with respect to planning in a small open economy.

The other - perhaps related to the so-called public choice - blames the State for all economic policy errors since the State is served by maximizing agents who may have incentives to loot their fellow countrymen during their government's tenure (the "cleptocracy model").

The most advisable course might be a middle-of-the-road one. Then the first steps should go towards what you can control, i.e. public policy.

The interdependence school, although closer to the public choice than to the systemic dependence school, may be regarded as a compromise between both.

If this is true under a technical viewpoint, it is not always true under the political viewpoint because the African governments - and others - have shown a great propensity for cleptocracy. It is recalled that this regime utilises state power to loot the wealth of citizens for the private benefit of their leader.

To repeat, democracy and the defense of human rights play an essential role in a lasting solution to African economic troubles. It is enough to pay attention to what has happened in the tropical zones - e.g. the Pacific, especially those countries showing a stronger economic success - to realize that democracy is not a luxury for rich countries. Indeed, one may argue that some rich countries prefer the apparent stability of a dictatorship, but they are invariably disappointed because cleptocracies generally have abrupt endings.

Anyway there is a lot to do technically to improve the economic policies in African countries and in the international organizations dealing with them such as the International Monetary Fund, the World Bank (or DG XII in the EC). Problems such as re-negotiation

of the external debt, strengthening of the agriculture, support to professionals and development of an enterprising spirit cross one's mind. In this area, recent steps were taken by the Bank of Portugal, the Institute for Tropical Research (IICT "Instituto de Investigação Científica Tropical") and the ICE operating in the area of study and improvement of structural adjustment policies in small underdeveloped countries, especially with respect to the implementation of monetary arrangements between Portugal, Guine Bissau and S.Tome (the so called Escudo Zone project).

ELO may also play a role in this area by means of a study attempting to define the model for Portuguese co-operation as a foreign economic policy.

## 2.6. The role of policy

We will thus emphasize the role of public policy in Portugal rather than the changing nature of the European and world environment. This emphasis is consistent with a view about the nature of world development whereby it is possible to improve South prospects even in an unfavorable international environment by enhancing the effectiveness of policy making - which requires a greater respect for human rights as much as better economic management.

Even though there are many partial examples of success of policies, it is clear that the opening to economic growth and sustained development requires a degree of social consensus which is as difficult to measure in a dictatorship as it is easy to loose in a democracy.

Perhaps as a consequence of these difficulties, the alternative view of systemic dependence has been influential in some circles. Rooted in the notion that South prospects are determined in the North unless there is socialist development planning, this view was called above the Che Guevara syndrome. Such notion is often attached, implicitly or explicitly, to quasi - racist prejudices about the impossibility of political democracy in the South, especially in Africa, which miraculously become the identification of socialism with democracy after the revolution.

The preference of North interests for the apparent stability brought about by authoritarian regimes is sometimes mentioned in this context. In either version, the notion of systemic dependence cannot explain the burst of growth and development in countries which followed less restrictive policies. Similarly, its systematic predictions about the collapse of democratic transitions in Latin America or Asia have often been proven false.

In the ideological debate between the interdependence and the dependence views, little if anything can be learned without looking at the evidence. Systematic cross country examinations have been conducted, especially in international agencies, which clearly support the interdependence against the systemic dependence view.

Here we will instead focus on the experience of a particular newly-industrializing country, Portugal. This example is especially interesting insofar as its own culture has been a product of North - South interdependence and solidarity. Nevertheless, it contains lessons for both the other members of the EC and African countries which were not subject to Portuguese colonialism. The singular ambiguity of Portugal notwithstanding, other examples could be studied in this framework.

Indeed, we propose the "discoveries model" as potentially

interesting not only as a Portuguese foreign economic policy but also for the foreign economic policy of Europe.

### 3. The ambiguity of Portugal's "long march" towards the EC

In Portugal, the nature of the domestic policy objective constraining the objective of European integration suggests the identification of two separate transitions towards integration during the period 1948-88, separated by the revolutionary reversal of 1974.

First, the construction of a Portuguese economic union including five African territories (as well as a few Asian ones) known as "overseas provinces", which lasted until the 1974 revolution and might be called the colonial transition.

Second, the establishment of democratic socialism in Portugal, which began with the revolution and, while seriously impaired since late 1985, is still prominent in the Constitution and might be called the socialist transition.

Before we analyze each one in turn, it is instructive to contrast Portugal's transitions with the pattern of neighboring Spain. Spain did not participate in the institutions of European cooperation fostered by the Marshall plan, but, unlike Portugal, Spain had no major policy objective constraining a full commitment to European integration. As a consequence, the larger and more closed Iberian economy managed to join the EC at the same time as its smaller and more open neighbor.

#### 3.1. Colonial transition 1948-1974

The first transition can in turn be divided into several phases, depending on the European institution which served as the vehicle for integration. During 1948-59, quantitative restrictions and exchange controls set up during the thirties and forties were partly dismantled in the multilateral framework of the Organization for European Economic Cooperation and the European Payments Union (EPU). In the negotiations for the liberalization of European trade, which took place during the EPU phase, Portugal followed Great-Britain's inclination towards a European free-trade area compatible with preferential trading agreements with their overseas territories. This milder form of European economic integration was also more compatible with Portugal's authoritarian political regime, where prime minister Salazar dictated public policy in the framework of a Constitution enacted in 1933.

In 1960, Portugal naturally became one of the "outer seven" members of the European Free Trade Association (EFTA), built around Great-Britain. Due to its small size and relative economic backwardness, Portugal joined EFTA on very favorable terms, included in Annex G to the treaty of Stockholm. It was precisely during the EFTA phase of the colonial transition that the channels of structural interdependence with European economies, especially the EC, acquired macroeconomic importance. Portugal exchanged its exports (of manufactures toward EFTA, and of labor toward the EC) for imports from the EC and for monetary gold. It was also during this phase that independence movements in the African territories required a considerable increase in defense expenditures as well as increasing attention to the colonial issue, both domestically and internationally.

In 1969, shortly after Marcello Caetano succeeded Salazar as prime minister, the beginning of negotiations for a free trade agreement with the EC coincided with a much stronger commitment to domestic economic liberalization. Caetano announced a departure from thirties -

style dictatorship and took some timid steps towards political democracy.

Living standards had increased throughout the sixties although the accumulation of gold and the full employment of labor gradually increased prices. These tendencies were exacerbated by ambitious, very capital-intensive, industrial projects in Portugal and overseas such as the Sines petrochemical complex or the Cabora-Bassa dam.

The combination of accelerated emigration, remittances and growth in the early 1970s had produced price inflation which interrupted the progress of real wages. Since wage stagnation coincided with a dramatic stock market boom, trade liberalization - and thus the European Community - came to be associated with shifting income distribution away from labor.

### 3.2. Revolution and reversal 1975-76

At the same time, greater resistance to the social and political burden of a ten-year-long war in the African territories was also spreading. After the October 1973 oil embargo, the burden became intolerable to the military themselves: a "junta" representing a group of junior officers known as the Armed Forces Movement (MFA) took power without resistance on April 25th of the following year.

In the immediate aftermath of the "carnation revolution", the objective of economic integration with the overseas territories, stressed throughout the first episode, despite growing internal and external pressures at finding a political, rather than military, solution was replaced by the objective of domestic socialism.

The contradiction between the domestic objectives and European integration underscores the lack of a social consensus about either. The lack of social consensus about African integration was less visible, because of economic prosperity and strong emigration toward the European Community. The lack of social consensus about domestic socialism, while more visible because of free elections, did generate short-lived governments and impaired economic recovery.

Paradoxically, therefore, economic interdependence between Portugal and Europe was high when political responsiveness was low. Since 1974, political responsiveness between the young Portuguese democracy and the EC was high but, due in part to the new domestic objective, economic interdependence was low.

In the Summer and Fall of 1974, taking advantage of the lack of a well-defined program on the part of the MFA, the Communist party (PCP) became very influential in the media and in the State bureaucracy.

Despite setbacks in three elections held in 1975 and 1976, the alliance of the MFA and the PCP continued to influence government policy until well after a new Constitution was enacted.

Faced with a world recession in 1974-75 and a very large increase in the labor force due to the precipitous return of many settlers from Africa, successive provisional governments allowed steep increases in real wages and showed leniency toward labor unrest and the erratic take-over of estates in the Alentejo, in the name of Agrarian Reform.

Also, the State expropriated the large industrial and banking groups, leading to a widespread nationalization of the most capital-intensive sectors of the economy. To make matters worse, these

had grown out of the ambitious industrial projects of the era of low priced energy, such as the Sines complex. Export industries remained privately owned but suffered from production stoppages and deteriorating price competitiveness. The continued violation of property rights brought an atmosphere of civil strife, which led many executives and professionals to leave the country.

Expansionary fiscal policies initiated in 1974 continued during the 1976 world recovery, even though by then the domestic situation clearly called for macroeconomic restraint and exchange rate devaluation to restore export competitiveness. Furthermore, until early 1977, devaluation was resisted by the ruling Socialist party (PS), so that the deficit of the current account balance implied by excessive spending was financed by running down the reserves in gold and foreign exchange left over from the prosperous sixties.

### 3.3. Socialist transition 1977-85

The socialist transition illustrates vividly the dilemma confronting a nation torn between the integration promise of political democracy and EC membership on the one hand and the threat of a socialist transition of the Soviet type on the other. Building on the "conquests" of the revolutionary reversal, nationalizations, central planning and agrarian reform were at the core of the economic organization defined in the Portuguese Constitution, enacted in 1976 after two years of civil strife. On the contrary, the basic economic objective of the EC is the creation of a unified market in Europe. While the economic dilemma is evident, it interacts with a political dilemma, to yield a widespread politicization of resource allocation mechanisms in post-revolutionary Portugal.

Under the threat of a foreign exchange crisis, the government institutionalized exchange rate devaluation (through a "crawling peg" regime) in the Summer of 1977, but balance of payments equilibrium was not restored until after a stabilization program was agreed upon with the International Monetary Fund (IMF) in 1978.

Still, the deficit of a sprawling public sector remained out of control of the successive governments and, after the second oil shock in 1979 and the rising dollar of 1981-82, the external problem came back with a vengeance. Another stabilization program was agreed upon with the IMF for the period 1983-85, with the same consequences: domestic recession improved the external accounts but neither the public sector deficit nor its inflationary consequences.

One lasting consequence of the politicization is that economic activity in Portugal has generally been inversely correlated with the world business cycle, quite an unusual feature in small, open market economies. The contrast between Portugal and Spain and the EC is evident in the comparison of macroeconomic indicators between the 1974-83 and the 1983-85 averages. Thus, for output growth, the EC-11 records 2% p.a. whereas Portugal drops from 3% to zero. In terms of inflation, the average for EC-10 drops from 11% p.a. to 6% p.a., for Spain from 17% to 11% whereas for Portugal it raises from 22% to 25%. The current account is in balance for the EC-10, it moves from a deficit of 2% of output to a surplus of 1% for Spain whereas the deficit for Portugal drops from 8% to 3% of output. Conversely, the general government deficit rose from 4% in EC-10 and 2% in Spain to 5% in EC-11, whereas in Portugal it rose from 7% to 9% of output.

Since the public sector has been effectively insulated from the burden of adjusting necessary to the decline in aggregate spending,

the brunt of the recessions falls on private investment. Indeed, this seems to be a major feature of the political system set up in the 1976 Constitution.

An immediate reflection of the dilemmas of integration is the excessive weight of the enlarged public sector (including state owned enterprises as well as general government), whose borrowing requirement is such a high percentage of output (about 20% until 1986) that it implies continuous resort to inflationary finance and external borrowing. Other unfortunate economic consequences of the socialist transition were the rigidities in the markets for goods and labor, and the virtual absence of capital markets. The latter began to change with the entry of private banks but the effect was only felt in 1986.

#### 3.4. The challenge of the announced transition to EC integration

The Socialist government of Portugal formally requested EC membership in March 1977, fulfilling a promise made prior to and during the Spring 1976 elections, where one of the Socialist party's slogans had been "Europe is with us". This was the first government to rule under the 1976 Constitution. Nine governments later, the PS was again victorious, this time in the April 1983 elections, and - despite a "central bloc" coalition with the PSD - the government's commitment to free trade with Europe remained as strong as its defense of the socialist constitutional program. This ambiguous stance lasted until the victory of the Social-Democratic Party (PSD) led by former Minister of Finance Cavaco Silva in the October 1985 elections, and even after the landslide victory of the PSD in the July 1987 elections, in part because an agreement with the Socialist Party is necessary for the Amendment scheduled for 1988.

In the meantime, the singularly unfavorable performance of most European economies in the 1970s worsened the EC's ability to carry out the desired Enlargement. In 1980, as a "democratic alliance" coalition of the PSD and the CDS, led by Sa Carneiro and Freitas do Amaral respectively, dubbed integration "the priority of priorities", European political responsiveness to the Portuguese application declined.

Moreover, increasing concern in Portugal about the effect of Iberian free trade translated into the insistence of the Portuguese government on separate negotiations, so that Portugal could join before Spain. Since a joint accession of Portugal and Spain was administratively much simpler for the Community, this issue became a stumbling-block in the negotiations. The controversy over the British contributions to the Community budget also delayed the signing of the treaty of accession, which finally took place on June 10, 1985.

In such a turbulent environment, the process of EC enlargement becomes harder to rationalize on strict economic grounds. True, a broader standard for the success of integration is the obvious interest in preserving Portuguese political democracy by means of Community membership. But even if joining the EC were an "insurance against dictatorship", belonging to the rich man's club is no insurance against economic stagnation.

Indeed, the spontaneous outcome of full membership might be a situation where traditional exports and external transfers, including some Community aid set a ceiling on the deficits of the public sector, with no incentive for the structural transformations required to "catch up" with the prosperous areas of Europe.

There has been increasing awareness that the required change in economic structure involved a considerable reorientation of public

policy. Thus the upgrading of traditional exports, the promotion of exports of differentiated (rather than traditional homogeneous) products and the diversification of exports into non-European markets were often cited as desirable goals for fine government intervention.

A tailor-made program of external liberalization cannot be credible, however, without a prior domestic liberalization. While some steps were taken by the PSD government to restore the credibility of policy-making, especially through a successful disinflation in 1986, the political consensus for a reduction in the government deficit, let alone in the weight of the public sector, remains fragile even after the 1987 elections. And there is no fine government intervention on the economy without strong consensus on the basic features of the economic constitution.

### 3.5. The contradictions of the constitutional system and the 1988 amendment

During the period of revolutionary euphoria, a loose coalition of civilians, led by socialist Mario Soares, and military, led by Ramalho Eanes, managed to crush an attempted coup by the MFA-PCP alliance on November 25th, 1975. Eanes became head of State in 1976 and was succeeded by Soares in 1986. In 1980, however, Eanes had been reelected despite the opposition of Soares and the late PSD leader Sa Carneiro, while, in 1986, Soares narrowly defeated Freitas do Amaral, a close collaborator of Sa Carneiro and founder of the Social Centrist Party (CDS) to which he returned in 1987. In both elections, the votes of the PCP went to the winning candidate. The Constitution has therefore been able to defend the "conquests of April", despite their dear economic consequences.

In the original document, electoral legitimacy, itself divided between a non-partisan President of the Republic and a party-minded Assembly of the Republic, coexisted with a Revolutionary Council made up of military leaders, whose legitimacy was based on their participation in the April 25th events. In line with its alliance with the PCP, the ideology of the MFA was more permeable to Eastern than to Western European views on the ability of the State to engineer economic and social development.

The role of the President of the Republic as chairman "ex officio" of the Revolutionary Council contributed to the rivalry between the two poles of the Executive. Even after the 1982 Amendment eliminated revolutionary legitimacy and toned down the Communist-inspired jargon, article one continues to envision a "classless society" in Portugal.

Before its demise, the Revolutionary Council blocked several efforts to define the role of private enterprise and thus allow entry in the basic sectors of the economy nationalized in 1975. In particular, commercial banks were required to finance the growing deficits of state-owned enterprises and the central bank could not prevent government spending from crowding out private investment. This led to a continuous deterioration of the investment climate and exacerbated political divisions, straining the three major democratic parties (PS, PSD and CDS), as well as the stability of coalitions among them.

The combination of a bipolar executive with revolutionary legitimacy and a constitutional commitment to socialism generated a system conducive to the widespread politicization of resource allocation mechanisms. This politicization, in turn, delayed short-run macroeconomic adjustment. A precondition for successful external economic liberalization and thus for rising structural interdependence

with the world economy was therefore absent.

Even though, only the Communist party opposed membership in the European Community, the proposed constitutional Amendments, presented in Parliament by major parties in November 1987, do not suggest an easy consensus on matters of economic reform.

The Government decided to go ahead and privatize 49% of some of the state-owned enterprises, and has taken steps to improve the functioning of factor markets. Progress has however been very slow and the threat posed by the socialist objective of the Constitution has become clear in the repeal of some of the proposed economic reforms, especially the one referring to labor laws which was vetoed in mid 1988.

#### 4. "Discoveries model" vs "Fortress Europe"

##### 4.1. Portugal in Europe is like Europe in the World.

The problems Portugal is confronting with its integration in Europe are, at an abstract level, very similar to the problems that Europe is confronting in the world.

Indeed, the world is not at all what it was when Portugal began its long march towards Europe in the postwar period. Europe now is an economically threatened area. In comparison to other countries and other areas in the world, Europe is living with a reasonable amount of prosperity. But it is threatened by the United States on one side and by Japan and the newly industrialized countries of the Pacific on the other side.

This economic threat is very important even though there is also the threat - which has been lasting for some time - of confrontation between the two super-powers from the political and the security standpoint.

But, while Europe had economic might and dynamism, then the political threat was less important than now. After the difficult seventies, Europe has had the tendency to close itself to the outside world, a tendency that has been called "euro-protectionism" or "fortress Europe" syndrome.

Again, some of the conflicts and some of the choices that Portugal has to face with respect to its integration in Europe, are akin, to the problems that Europe is facing in its relationship with the rest of the world.

The attitude that Europe will have, for example with respect to Japanese or Korean products; is similar to the problems that Portugal will have in trying to open up to foreign investment. For example Portugal may in the process lose a certain amount of jobs or of control over its economic destiny, but gain the access to the world market and be in a position to really participate in the international division of labour.

What is the Portuguese answer there? Well, it has good parts and it has bad parts. The good are that Portugal has always been the country that, because of its small size, has been able to adapt better to what it finds in its trading partners. This capacity to adapt, rooted for some in a biological regularity such as the rate of resistance to tropical diseases like malaria, may have allowed the Portuguese to adapt better to the local customs. This was crucial, at the time of the discoveries, and it may continue to be an advantage

today.

But there is a very strong disadvantage on the part of the Portuguese, which is our lack of perseverance. The Portuguese are excellent at initiating something. But we often loose interest and after there are some difficulties which we often are able to surpass, extraordinarily things get better and we forget about it. We leave it to others. This has devastating effects when one is confronting oneself with partners from the Pacific area, the Chinese area of influence.

The Portuguese are at the moment in the extraordinary position of having - because of the willingness of the People's Republic of China - a foothold in precisely the area that is most dynamic in the world. As a potential for European development, Macao is an enormous bargaining advantage that Portugal and Europe have.

Indeed, if the Europeans are not able to adapt to other cultures, they are going to loose this challenge. The capacity to adapt to other cultures, is part of the "discoveries model" and should guide the foreign economic policy of Portugal and indeed of the EC.

#### 4.2. The mobility of labor within the EC.

There have been a lot of problems with the unified internal market in 1992, such as protection policies on agriculture, and the restructuring of "sensitive industries". There are quotas on Portuguese exports to the EEC, almost the opposite of the treatment that Portugal received within EFTA.

But despite all these problems, goods trade relatively free within Europe and capital, of course, trades freely within the world. Not physical capital but claims to it, or financial capital. Labor is really the one factor that defines a nation. We now deal with a specific implication of the "discoveries model", which has to do with labor mobility.

Now, what is the Portuguese contribution? It's precisely to open, within the Community and within the world, the eyes of our trading partners to the benefits of emigration.

Emigration and immigration, of course, because we know that Europe can only survive if it is tolerant to diverse ways of thinking. The people in the position to make that point in Europe are the Portuguese since the great unsolved policy problem is precisely emigration. Indeed, the social integration of the migrant cannot be taken for granted. This is as the "bread and chocolate problem".

Nevertheless, the lesson of Portugal has been to show the ability of people to move and to come back. This is the only way in which we can, for example, follow up on our challenges in the countries that speak Portuguese in Africa and in Brazil. We are one of the only countries in the world that has close to a treaty of double-nationality. So, the instruments are available. Of course, the effects have not been forthcoming and, aside from the Portuguese lack of perseverance, this goes back to the economic consequences of the revolution, and the major source of ambiguity in the socialist transition.

Indeed, Portugal continues to be crucified by the economic freeze required by the Constitution. Achieving political democracy in Portugal was no problem whatsoever, despite fears before the Revolution that the Portuguese were incontinent and incapable of living in democracy. If we look elsewhere in the world, like to Korea, we see the

drama of a peaceful transition to political democracy. However, in contrast to Korea, in terms of economic change, Portugal has been the most conservative of countries. The state has been clinging to an economic form that is rejected by everyone, including the Portuguese themselves. Indeed, example, polls conducted before the 1987 elections showed that most people thought there should be privatization of state-owned enterprises.

While repeated elections did bring out a stable majority, the point of the matter is that it took twelve years. And as a consequence the capacity of the Portuguese to make foreign economic policy, and to even have a consensus about their own national mission and role, has been seriously delayed.

## 5. Conclusion

The length of the transition to EC membership suggests that there were considerable costs to the lack of a government commitment on external economic liberalization. While belonging to the various institutions, Portugal's public policy was dominated by objectives in potential contradiction with European integration. When the economic consequences of these objectives was slight, because the politicization of resource allocation mechanisms was localized in some industrial projects of "national pride", channels of structural interdependence through trade, migration and direct investment were built with the countries of the EC, despite a low level of mutual political responsiveness. After the demise of the authoritarian regime, however, the process of constructing socialism transformed "national pride" into "state pride", with negative economic consequences which more than offset the higher political responsiveness of Europe. Indeed, Portugal's macroeconomic performance has been inversely correlated with Europe's.

During the last leg of the longest transition, moreover, European economic difficulties were the major cause for delaying membership until 1986. It remains to be seen whether the transition now beginning will be characterized by a Portuguese perspective on European integration.

A response to the challenge of membership consistent with preserving the cultural identity of Portugal implies an opening of the EC to greater interdependence with African, Asian and American economies, instead of drifting toward europrotectionism and closing itself to the outside world, as in the fortress syndrome.

The success of the February 1988 Council for the depressed areas of the EC presents a renewed challenge to Portugal and broadens the scope of the discoveries model. The overhang of domestic socialism is however still visible in the discussion of tax reform, labor laws and the privatization of public enterprises, both industrial and agricultural cooperatives. Despite the parliamentary majority, this overhang has prevented the implementation - and even the discussion - of a foreign economic policy based on the discoveries model defined earlier.

Needless to say, without such a foreign economic policy, the use of Portugal's European transition as North-South interdependence will be an example of a challenge without response, always an easy prey to the views of systemic dependence we criticized at the outset. Further than that, the absence of an open foreign economic policy on the part of the Europe itself might well jeopardize the emergence of

North-South economic interdependence and, in the process, Europe's most profound political and cultural heritage, openness. In short, the "discoveries", far from being a quaint reminder of maritime voyages, provides a "model" for foreign economic policy on the part of the European Community based on two-way interaction and interdependence, hardly a quaint notion in a globally competitive situation, such as the one Europe will continue to face after the 1992 deadline is met.

The Commission's proposal for a new framework for the Community's external trade policy is a significant step towards a more coherent and effective approach to international trade. It is based on the principle of reciprocity and mutual benefit, and is designed to ensure that the Community's interests are protected while contributing to the growth and stability of the world economy.

1992/01/15

The Commission's proposal for a new framework for the Community's external trade policy is a significant step towards a more coherent and effective approach to international trade. It is based on the principle of reciprocity and mutual benefit, and is designed to ensure that the Community's interests are protected while contributing to the growth and stability of the world economy. The proposal is based on the principle of reciprocity and mutual benefit, and is designed to ensure that the Community's interests are protected while contributing to the growth and stability of the world economy.

The Commission's proposal for a new framework for the Community's external trade policy is a significant step towards a more coherent and effective approach to international trade. It is based on the principle of reciprocity and mutual benefit, and is designed to ensure that the Community's interests are protected while contributing to the growth and stability of the world economy.

The Commission's proposal for a new framework for the Community's external trade policy is a significant step towards a more coherent and effective approach to international trade. It is based on the principle of reciprocity and mutual benefit, and is designed to ensure that the Community's interests are protected while contributing to the growth and stability of the world economy.

The Commission's proposal for a new framework for the Community's external trade policy is a significant step towards a more coherent and effective approach to international trade. It is based on the principle of reciprocity and mutual benefit, and is designed to ensure that the Community's interests are protected while contributing to the growth and stability of the world economy.

The Commission's proposal for a new framework for the Community's external trade policy is a significant step towards a more coherent and effective approach to international trade. It is based on the principle of reciprocity and mutual benefit, and is designed to ensure that the Community's interests are protected while contributing to the growth and stability of the world economy.



INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS  
INSTITUTE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES  
INSTITUT D'ETUDES STRATEGIQUES ET INTERNATIONALES

4

L'EUROPE ET LE DEFI AFRICAIN

Lisbonne, 16-18 juin 1988

Enjeux et Défis

La CEE face à l'Afrique australe  
et aux pays d'expression portugaise

Armando de Castro

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ  
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

## I. LE SYSTEME DE LOME

Le système de Lomé constitue le premier cercle dans l'hierarchie des priorités communautaires dans le domaine de la coopération pour le développement.

La partie IV du Traité de Rome et la convention d'application annexée sont à l'origine de l'association entre les Six et les PTOMs.

Au début des années soixante nombreux territoires d'outremer deviennent indépendants. Par la première convention de Yaoundé signée en 1963 (et renouvelée en 1969) dix-huit Etats d'Afrique s'associent après négociations, à un projet euro-africain.

Le protocole n° 22 annexé à l'acte d'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté a rendu possible à de nombreux Etats du Commonwealth de négocier avec la Communauté les relations instituées par Lomé I, et par leur association, de donner à un projet originairement limité, une extension mondiale.

Au cours de successives renégociations, de Yaoundé I à Lomé III en 1984, le système qui associe désormais les Douze et soixante-six Etats ACP, perfectionne ses mécanismes et introduit d'autres, innova et élargit son champ d'application; il créa par ailleurs des institutions conjointes. Les enveloppes financières gérées par les fonds européens de développement dès 1958, s'élevèrent assez considérablement et la BEI, dans le cadre de sa vocation spécifique, est intervenue dans l'accomplissement de tâches de plus en plus élargies.

Cependant, il convient d'ores et déjà de suggérer quelques considérations.

— Si le Tiers Monde dans son ensemble est le premier partenaire commercial de l'Europe communautaire (34.1% des exportations de la CEE s'y dirigeaient en 1985, 38.4% en provenaient), les exportations de la CEE vers les pays ACP ne représentaient que

4.8% du total, et les importations communautaires de cette provenance 7.2% du total; importations et exportations ACP, d'ailleurs, en régression par rapport à 1972. Par contre, une étude de l'Institut für Weltwirtschaft de l'Université de Kiel sur les échanges commerciaux des vingt principaux pays ACP révélait que la Communauté était de loin le principal client (43.7%) et le principal fournisseur (38.5%) des ACP en 1982.

Certes, les relations CEE-ACP ne se bornent pas aux flux commerciaux, d'autres dossiers de la coopération présentent également un intérêt majeur. On peut donc retenir, au moins provisoirement, que l'Afrique (en panne) est pour l'Europe plus que le négoce et l'économie, elle est l'une des principales dimensions d'un projet en devenir, par ambition mondiale. A l'origine de cette ambition, siège la mémoire et les liens de l'expansion historique de l'Europe.

L'Europe n'accepta jamais l'ouverture indiscriminée des marchés et entama tôt dans l'après-guerre une stratégie bas profil, de "puissance civile", tissant des cercles concentriques de relations préférentielles empiétant sur le projet d'universalisme libéral proposé par les Etats-Unis dès 1941.

Ceci étant, il est dommage que la CEE n'ait pas prêté suffisamment d'attention aux problèmes des droits de l'homme et de la démocratie représentative. La convention de Lomé III comporte, pour la première fois, une partie introductive qui définit sa politique générale. Pourtant, il est vain d'y chercher une référence à de tels thèmes. Tout se passe comme si les valeurs qui ont fait la grandeur de l'Europe ne valaient pas pour l'Afrique.

Idée répandue, encore récemment on a pu lire en éditorial dans la presse spécialisée sur l'Afrique: "La raison la plus souvent invoquée, par les Africains eux-mêmes, pour justifier ce goût des formations politiques uniques est rattachée aux impératifs

unitaires, dans des nations qui n'en sont pas encore véritablement, au sens plein de ce mot?<sup>2</sup>

L'Europe a des moyens de favoriser un destin de liberté et de représentation démocratique pour les Africains. Elle le doit.

Cette actuelle realpolitik en minuscule est une menace pour les Etats africains où la démocratie s'installe; elle rend également nuisible à la perception des Africains une des différences essentielles d'avec le soviétisme, à qui on prête ainsi le flanc.<sup>3</sup>

La définition d'une axiomatique de la liberté et de la démocratie aurait par ailleurs des mérites additionnels certains si annexée sans équivoques à l'approche communautaire de la problématique de l'Afrique australe.

## II. LA CEE ET L'AFRIQUE AUSTRALE

L'approche la plus répandue trouve l'origine de l'actuel cycle d'affrontements en Afrique australe dans l'effondrement de l'empire colonial portugais et la projection de forces soviéto-cubaines dans la région. La révision de la politique régionale de la République de l'Afrique du Sud se serait opérée dans ce contexte de menaces potentielles.

Un Livre blanc publié en 1977 par le ministère de la Défense du régime d'apartheid exposa une "stratégie totale" de longue haleine mise en oeuvre par P. Botha dès l'accession au pouvoir en septembre 1978.

Il s'agissait de mobiliser toutes les ressources disponibles pour des objectifs de défense nationale; au-delà de la recherche d'un rapport militaire régional favorable, ce Livre blanc préconisait des actions dans le domaine des transports, de la distribution et des télécommunications visant à "promouvoir" la "collaboration politique et économique" en Afrique australe.<sup>4</sup>

Déployée dès lors par la RAS, intensifiée dès l'indépendance du Zimbabwe, la "stratégie" totale vise à mettre en place une "constellation d'Etats soumis au régime d'apartheid". La RAS parviendrait à un tel objectif par une "combinaison sophistiquée de tactiques incitatives et dissuasives"<sup>5</sup>. Robert Mugabe estimait récemment en 20 milliards de dollars les pertes subies par les Etats voisins en résultat des actions militaires directes et indirectes de l'Afrique du Sud.

Les destructions dans les réseaux de transports et de communications font de l'Afrique du Sud le passage obligé pour les six Etats enclavés de la région, réduisant les recettes des Etats de façade maritime et augmentant le déficit commercial régional vis-à-vis de l'Afrique du Sud (qui atteint annuellement 2,5 milliards de dollars), compte tenu des coûts additionnels des transports.

Distances de quelques pays enclavés aux ports les plus proches  
et à ceux de la RAS

Zambie (Lusaka) Beira: 2026  
Durban: 2812

(en km)

Zimbabwe (Harare) Beira: 698  
Durban: 2077

Les Etats de la "Ligne du front", dont l'appui à l'ANC (et à la SWAPO) comporte de nuances, réagirent en termes économiques décidant en mai 1979 de réaliser une conférence, élargie à d'autres Etats de la région australe, ayant pour but la mise en oeuvre d'une coopération régionale autonome de l'Afrique du Sud. La conférence d'Arusha, en juillet 1979, ajourna une prise de décision en commun, en l'attente de l'indépendance du Zimbabwe.

La création en août 1980, à Lusaka, de la SADCC - Conférence de Coordination du Développement de l'Afrique Australe, regroupant neuf pays: l'Angola, le Malawi, le Mozambique, la Zambie, le Zimbabwe, le Swaziland, le Lesotho et le Botswana - visa à opposer, par la coopération économique, une alternative au projet sud-africain de la "constellation d'Etats", ceci malgré des ambiguïtés réelles de certains pays SADCC qui s'intègrent dans une union douanière avec l'Afrique du Sud.

La SADCC se donna quatre objectifs: a. réduction progressive de la dépendance économique; b. promotion d'une intégration économique régionale équitable et opérationnelle; c. mise en valeur des ressources nationales et régionales par une coordination des efforts; d. action convergente pour gagner le soutien international à la stratégie de développement définie.

Le secteur prioritaire défini par la déclaration de Lusaka est celui des transports et des communications. Le Mozambique assume cette responsabilité régionale; l'Angola, l'énergie; le Zimbabwe, l'agriculture et la sécurité alimentaire. Chacun des Neuf devient responsable de tous les projets du secteur qui lui a été confié. Pourtant, seule l'intensification de la circulation transversale permettra l'autonomie de la région vis-à-vis de l'Afrique du Sud.

Dès le début, "la Communauté européenne est très engagée dans cette entreprise régionale, plus qu'elle ne l'est pas ailleurs", selon Pisani.<sup>6</sup> Robert Mugabe le confirma tout récemment.<sup>7</sup>

La lecture d'Edgard Pisani du conflit en Afrique australe<sup>8</sup> nous aide à comprendre l'appui à la SADCC et à tous les Etats de la région voisine de l'Afrique du Sud.

a. Le fauteur de trouble c'est le régime d'apartheid, cette minorité blanche dominante qui refuse les droits de l'homme et la coexistence des nations, régnant par le terrorisme et le chantage sur toute la région, au risque d'extensions du conflit et d'intervention des grandes puissances.

b. Le facteur géoéconomique et les enjeux régionaux sont perçus comme suit:

- L'Afrique du Sud est le passage obligé entre les champs pétroliers du Moyen-Orient et l'Occident; séparant l'Indien et le Pacifique de l'Atlantique.

- Les matières-premières de l'Afrique du Sud et celles de ses voisins sont l'enjeu stratégique déterminant.

- Les Etats-Unis et l'Occident tiennent à garder cette région dans leur zone d'influence, puisqu'ils n'accepteraient que l'Union soviétique ajoute à ses réserves minérales celles de l'Afrique australe qui, ensemble, constitueraient un facteur dominant.

- Il est à craindre que les Noirs sud-africains en détresse, ne rejetteraient pas l'aide soviétique.

- Aucun des deux champs n'abandonnera cette région à la domination de l'autre.

Ainsi, vis-à-vis de l'Afrique du Sud, la CEE prône:

- plutôt qu'un affrontement sanglant et nécessairement destructif, une transition maîtrisée;

- le droit des Noirs à être traités comme maîtres en leur demeure et le droit des Blancs sur une terre qui est la leur.

C'est apparemment cette approche des enjeux géoéconomiques et politiques et de la résolution des clivages qui constitue la base de l'engagement actif de la CEE en faveur des pays de la région et de la SADCC, d'une part, et la détermination à intégrer l'Angola et le Mozambique dans le système de Lomé III, d'autre part.

### III. LA CEE FACE A L'ANGOLA ET AU MOZAMBIQUE

L'intérêt porté par la CEE à l'adhésion du Mozambique et de l'Angola à la convention de Lomé dès la fin des années soixante-dix a tenu fondamentalement à des raisons politiques, celles que nous venons de décrire et d'autres qui s'en déduisent.

Seuls en Afrique subsaharienne à se tenir à l'écart de la convention, à laquelle le Mozambique adhère en 1984 et l'Angola en 1986, les deux Etats ni pour autant s'étaient tenus hors de la mouvance de la politique de coopération pour le développement de la CEE, puisqu'ils jouissaient à la veille de l'adhésion et dès 1976 du statut de pays non-associés et de l'accès aux marchés européens dans des conditions préférentielles (système de préférences généralisées), de programmes d'aide alimentaire et de l'aide d'urgence et de programmes de coopération technique, financière et régionale.

Qu'est-ce qui a fait traîner l'adhésion de ces états à la convention de Lomé? Outre le fait de leur désaccord avec des perspectives politiques de la CEE en ce qui concerne le problème namibien et l'Afrique du Sud, il y avait, pour étrange que cela puisse paraître, l'entêtement à ne pas reconnaître le statut de Berlin Ouest. En 1979, la CEE, dans l'intention de les forcer à un choix, a suspendu l'aide octroyée depuis 1976.

Ce n'est qu'en 1982 que les relations entre la CEE et les deux Etats d'"orientation socialiste" prennent un nouveau cours. C'est aussi le moment où à Moscou on s'interroge sur la meilleure manière d'échapper aux responsabilités économiques face aux attentes des pays africains d'orientation socialiste.<sup>9</sup>

En juin 1982, E. Pisani fait connaître aux deux Etats son intention de débloquer le financement des programmes d'aide correspondants à 1981 et 1982, au cas où l'Angola et le Mozambique décident de participer à l'élaboration de la Convention de Lomé III. Dès septembre, ils communiquent à Bruxelles leur intention d'y participer.

L'intérêt de la CEE dans l'adhésion de l'Angola et du Mozambique tient, on l'a dit, fondamentalement à des raisons politiques. Il ne manque pourtant pas de motifs techniques et économiques.

Dans le puzzle de l'Afrique australe, l'Angola et le Mozambique constituent les deux principales frontières maritimes de six Etats enclavés, tous membres de la SACDD; également tous adhérents à la convention de Lomé. L'Angola et le Mozambique étaient essentiels à tout projet régional de coopération en Afrique australe.

Pour que le projet de coopération régionale de la CEE parvienne aux résultats escomptés par celle-ci, il convenait que les deux pays d'expression portugaise puissent évoluer dans le sens d'un plus grand rapprochement à l'Europe communautaire. Le cadre fourni par la convention de Lomé était sans doute le plus convenable.

#### IV. BILAN ET DEFIS

Il semble aujourd'hui que l'on approche, en Afrique, la fin d'une ère. Les chemins battus des tactiques et des stratégies semblent désuets face au changement des circonstances. Les objectifs idéologiques qu'on avait proclamé mille fois comme prioritaires, se sont avérés disfoqués, irréalistes, impraticables.

L'Union soviétique semble avoir changé d'approche vis-à-vis de la région. Elle annonce à la CNUCED VII en août 1987 sa décision d'adhérer à l'accord sur le Fonds commun de stabilisation du prix des matières-premières, devançant les Etats-Unis. Elle y prône "la priorité des valeurs humaines" et "l'interdépendance croissante des Etats"<sup>10</sup>. En révisant, Anat. Gromyko, le directeur de l'Institut d'Etudes Africaines et l'un des théoriciens de l'"orientation socialiste", après souligner que "l'orientation en elle-même vers la construction, à l'avenir, du socialisme ne lève pas toutes les contradictions des pays libérés", suggère "que l'URSS n'a pas l'intention d'exploiter la situation dans le Tiers Monde pour léser l'Occident et obtenir des avantages unilatéraux"; et cite Gorbatchev: l'URSS n'es pas "contre la destruction des liens historiquement établis", et termine reproduisant le chant des révolu-

tionnaires à l'assaut du Palais d'hiver en Octobre: "du passé faisons table rase".

S'agit-il d'un "à demain", avec un détour par l'Europe, ou bien d'"interdépendance" et de coopération multilatérale?<sup>11</sup>

De toute façon, seule a été perdante l'Afrique; le nationalisme africain qui s'est donné la forme de "orientation socialiste". Des nationalistes africains, mozambicains notamment, amorcent d'ores et déjà la critique de leur expérience des modèles de développement d'orientation socialiste.

Les Etats-Unis ne semblent pas trop disposés à s'engager dans des expériences de développement contraires aux modalités pronées par Elliot Berg, notamment. Leur approche de la SADCC ne converge pas avec celle de l'Europe communautaire. Par ailleurs, les encouragements au Mozambique ne sont pas garnis de beaucoup de générosité.

La participation de la CEE dans les négociations en cours sur l'Afrique australe nous semble être une exigence. Seule l'Europe occidentale se révèle à la hauteur de la tâche de redressement économique de la région. L'aide totale de la CEE aux pays de la SADCC a dépassé 1,5 milliards de dollars pour la période 1980-85; de 1985 à 1990 le montant total pourrait approcher les 2 milliards de dollars.<sup>12</sup>

Pourtant la situation n'est pas brillante aux pays SADCC: la croissance du PIB doit atteindre 2,4% en 1988 contre une croissance de 3,2% de la population.

Les erreurs du passé ne peuvent plus se répéter: il n'est pas certain que l'intérêt géoéconomique de la région se prolonge sans fin; les nouveaux matériaux guettent toutes les opportunités...

NOTES

<sup>1</sup>Voir "ACP-CEE Trade - The Kiel Study", in Courier, no. 98, July-August 1986, pp. 60-91.

<sup>2</sup>Voir "Réflexions sur le Parti unique et le présidentielisme", in Marchés Tropicaux, le 8 janvier 1988.

<sup>3</sup>Voir à ce propos L. Entine, "Afrique: le devenir de l'organisation étatique nationale", in Vie Internationale, Moscou, 1/1988.

<sup>4</sup>Voir Robert G. Mugabe, "Struggle for Southern Africa", in Foreign Affairs, Winter 1987-88, p. 312.

<sup>5</sup>Voir R. Davis et D. O'Meara, "La stratégie totale en Afrique australe", Politique Africaine, n° 19, Sept. 1985.

<sup>6</sup>Edgard Pisani, La main et l'outil, Paris, Robert Laffont, 1984, p. 157.

<sup>7</sup>Robert Mugabe, op. cit., p. 314.

<sup>8</sup>Edgard Pisani, Pour l'Afrique, Paris, ed. Odile Jacob, février 1988, pp. 60-64.

<sup>9</sup>Voir Z. Laïdi, "Les problèmes de consolidation de l'influence soviétique en Afrique", in Politique Africaine, n° 7, pp. 82-90.

<sup>10</sup>Voir Y. Vesselkov, "Décisions importantes d'un forum représentatif", in Vie Internationale, 11/1987, pp. 147-153.

<sup>11</sup>Voir Anat. Gromyko, "La Révolution qui mit en éveil l'Afrique", in Vie Internationale, 12/1987, pp. 35-41.

<sup>12</sup>Voir Le Courrier, n° 108, mars-avril 1988, p. II.



INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS  
INSTITUTE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES  
INSTITUT D'ETUDES STRATEGIQUES ET INTERNATIONALES

L'EUROPE ET LE DEFI AFRICAIN

Lisbonne, 16-18 juin 1988

Strategies de Developpement

en Angola et au Mozambique

dans le contexte de l'Afrique Australe

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ  
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT  
EN ANGOLA ET AU MOZAMBIQUE  
DANS LE CONTEXTE DE L'AFRIQUE AUSTRALE

Adelino Torres

1. DES INDÉPENDANCES A L'ACTUALITÉ

Après l'indépendance, l'Angola et le Mozambique ont connu une crise politique et économique de grandes dimensions découlant de facteurs internes et externes.

Au Mozambique, l'optimisme volontariste des premières années a laissé place, à partir de 1981, à une période de guerre caractérisée par des difficultés économiques croissantes qui ont paralysé l'essentiel des activités du pays et précipité le déclin de la majorité des indicateurs.

En Angola la situation s'est présentée avec tout son dramatisme depuis l'indépendance, en 1975, et s'est aggravée depuis.

La situation des deux pays est distincte dans certains aspects et similaire dans d'autres.

Elle se différencie notamment dans le terrain politico-militaire: les mouvements rebelles qui s'opposent aux gouvernements légaux sont peu semblables.

D'un autre côté l'intervention étrangère a lieu directement en Angola tandis qu'au Mozambique elle est surtout indirecte.

Au plan économique, en dépit de l'énorme pression à laquelle elle est soumise, l'Angola est parvenue, grâce au pétrole, à garder dans ses relations extérieures une marge de manoeuvre qui n'est pas (du moins pour l'instant) à la portée du Mozambique qui n'exploite pas ce produit stratégique.

Il y a cependant plusieurs parallélismes entre les deux pays.

Tous les deux ont choisi, après l'indépendance, la "voie socialiste" exécutée sur un "marxisme-léninisme" assumé.

Leur réalité s'inscrit dans un contexte géoéconomique dans lequel la plaque tournante est la République de l'Afrique du Sud.

Dans les deux cas la guerre a contribué d'une manière décisive, encore que par des formes différentes, à ruiner l'appareil productif, impossibiliter l'application de plans de développement, freiner la croissance et inviabiliser le développement économique et social. La situation qui en a résultée est dramatique pour les populations africaines.

Pressionné par les événements, le gouvernement mozambicain paraît être en train de prendre un "tournant" dont le point de départ est, selon certains observateurs, dans les accords de

Nkomati. Le fait que le Président Joaquim Chissano lui même ait récemment réaffirmé l' "actualité" de ceux-ci, indique que cette orientation sera peut-être maintenue et que les réformes pourront continuer. Mais aucun observateur n'est en conditions de prédire avec assurance jusqu'où iront-elles.

Il est toutefois prématuré de considérer, comme certains le suggèrent, que, mené "jusqu'à ses dernières conséquences", le tournant politico-économique du Mozambique se traduira par adoption d'un modèle libéral, de type "occidental".

A son tour, l'évolution récente de la situation angolaise, à la suite des conversations internationales en cours, est encourageante dans la mesure où elle peut peut-être introduire de nouveaux éléments susceptibles de débloquer une situation menacée de pourrissement. Mais là aussi il est trop tôt pour faire des prévisions sur les orientations futures du régime.

L'unique chose "sure" c'est qu'en aucun de ces deux pays sera possible de mettre en pratique une politique efficace de développement économique et social tant qu'on n'ait pas rétabli la paix intérieure et re-équationnées les relations entre tous les pays de l'Afrique Australe.

Les réformes, les politiques de redressement économique annoncées ou en cours<sup>2</sup>, les changements introduits au Mozambique - dont, probablement, l'Angola suivra l'exemple bientôt - avec l'appui du F.M.I. et de la Banque Mondiale, l'aide internationale, l'insertion de ces deux pays africains dans la

Convention de Lomé et l'intervention de Communauté Européenne en des projets ou programmes de développement, ont certainement la plus grande importance et opportunité. De même, les efforts des gouvernements africains pour introduire des améliorations économiques et sociales qui atténuent les souffrances des populations<sup>a</sup>, doivent continuer à recevoir l'appui international. La Communauté Européenne doit même renforcer son intervention dans ce sens, d'autant plus que l'aide de la CEE paraît clairement inférieure à ce qu'elle aurait pu être.

Tableau 1

MOYENNE ANNUELLE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD)  
OCTROYÉE AU MOZAMBIQUE ET A L'ANGOLA  
(Millions de USD)

	MOZAMBIQUE (1981-1985)	ANGOLA (1981-1984)
BILATÉRALE .....	171,7	46,8
dont:		
U.S.A. ....	16,8	nd
Suède .....	35,8	15,7
Italie .....	26,2	8,3
Pays Bas .....	23,7	8,3
Norvège .....	16,4	nd
France .....	9,9	nd
Royaume-Uni .....	6,7	nd
MULTILATÉRALE .....	54,3	26,0
dont:		
C.E.E. ....	15,2	4,0
TOTAL A.P.D. ....	226,0	72,9
dont:		
Dons .....	177,6	60,5

SOURCES: Calculs de l'auteur à partir de: E.I.U., Country Profile: Angola, S.Tomé e Príncipe 1986-87, Londres; E.I.U., Country Profile: Mozambique 1987-88, Londres.

Donc, en ce qui concerne le Mozambique (période 1981-85), l'aide de la CEE a été, en moyenne, de 15,2 millions de dollars par an (28 % de l'aide multilatérale). Dans le cas de l'Angola (période 1981-84) l'aide annuelle moyenne de la CEE a été de 4 millions de dollars (15 % de l'aide multilatérale). Cela veut dire que, dans le cas du Mozambique, l'aide de la CEE en tant qu'entité, fut inférieure à celle de plusieurs pays pris individuellement: États Unis, Suède, Italie, Pays Bas et Norvège. Il en est de même dans le cas de l'Angola, comme on peut le vérifier dans le tableau 1.

Il faut aussi souligner que dans l'APD les montants de l'aide bilatérale sont très supérieurs à ceux de l'aide multilatérale. L'aide bilatérale au Mozambique a représenté, en moyenne annuelle, 76 % environ de l'aide totale, tandis que en Angola elle a atteint 64 %.

L'intensification de l'appui de la CEE, en tant qu'entité, à la solution des problèmes dans cette région et aux efforts de développement des pays africains, devrait être, à plusieurs égards, une pièce décisive dans l'échiquier de l'Afrique Australe.

Tout porte à croire que si l'on ne trouve pas les solutions politiques susceptibles de parvenir à une paix réelle, les résultats économiques et sociaux de l'aide internationale ou des plans de redressement seront très limités.

Il revient toutefois aux hommes politiques africains

d'assumer la responsabilité de définir les orientations les plus adéquates et d'assurer les moyens indispensables pour trouver des solutions réalistes.

## 2. EVOLUTION DE LA SITUATION ECONOMIQUE

La situation économique s'est continuellement détérioré dans les deux pays. En Angola ce processus a commencé dès 1975, avec la lutte entre les trois mouvements (FNLA, MPLA et UNITA) pour la

Tableau 2

### INDICES DES VALEURS DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE BRUTE AU MOZAMBIQUE A PRIX CONSTANTS DE 1980 (1976 = 100)

	1976	1980	1985
- Branches dépendantes du Ministère de l'Industrie et Énergie .....	100	171	42
- Branches dépendantes du Secretariat d'État de l'Indus. Légère et Alimentaire .....	100	109	81
- Branches dépendantes du Min. des Ressources Minières .....	100	57	22
- Branches dépendantes du Secre- teriat d'État des Pêches .....	100	145	156
- Branches dépendantes du Ministère de l'Agriculture .....	100	107	30
- Activités dépendantes du Minist. de la Construction et des Eaux .....	100	128	42
<b>PRODUCTION INDUSTRIELLE BRUTE ..</b>	<b>100</b>	<b>119</b>	<b>52</b>

SOURCE: Calculs à parti de CNP, Informação Estatística 1985, Maputo.

conquête du pouvoir, dont il resulta l'exode de la majorité de la population d'origine européenne vers le Portugal. Les usines, plantations et administration ont perdu leurs techniciens et leur main-d'oeuvre qualifiée et semi-qualifiée, les activités ont été réduites et la production a enregistré une chute presque verticale dans beaucoup de branches.

Au Mozambique le véritable déclin de la production comença en 1981, à la suite des sécheresses qui ont flagélé le pays et des actions armées des rebelles qui, peu à peu, se sont étendues sur tout le territoire encerclant pratiquement les villes. Ce déclin peut être observé dans la tableau 3 ci-après.

L'analyse des tableaux 2 et 3 permet donc d'apprécier l'évolution récente de la production aussi bien au Mozambique qu'en Angola.

En 1985 la plupart des indicateurs de production ne dépassaient pas, en valeur à des prix constants, le tiers de leur niveau de 1975-76. On estime que le Produit Intérieur Brute (PIB) du Mozambique a diminué, entre 1973 et 1983, à un taux annuel moyen de 2 % en termes réels.

Comme on peut le constater dans le tableau 3, la situation de l'Angola est du même type que celle du Mozambique.

Tableau 3

PRODUCTIONS DE L'ANGOLA	INDICES DE VOLUME	
	1979	1985
Bière (millions de l) .....	100	55
Sucre (000 ton.) .....	100	22
Farine de maïs (000 ton.) .....	100	84
Farine de blé (000 ton.) .....	100	57
Margarine (ton.) .....	100	9
Germe de coton (000 ton.) .....	100	0,2
Riz (000 ton.) .....	100	0,7
Café (000 ton.) .....	100	6
Maïs (000 ton.) .....	100	5
Sisal (000 ton.) .....	100	1
Tabac (000 ton.) .....	100	0,3
Pneus de voitures (000) .....	100	25
Autobus (unités) .....	100	12
Voitures (unités) .....	100	27
Motocycles (000) .....	100	23
Bicyclettes (000) .....	100	5
Batteries (000) .....	100	34
Radios (000) .....	100	133
Acétylène (000 m3) .....	100	52
Oxygène (000 m3) .....	100	65
Acier en lingots (000 ton.) .....	100	15
Tubes en acier (000 ton.) .....	100	21
Plaques en zinc (000 ton.) .....	100	32
Ciment (000 ton.) .....	100	27

SOURCE: Calculs effectués à partir de sources du Ministère de l'Industrie de l'Angola. Statistiques reproduites par Tor HODGES, Angola to the 1990s: the Potential for Recovery, Londres: The Economist Intelligence Unit (EIU), 1987 (Special Report n° 1079), p. 105.

On constate donc qu'aussi bien au Mozambique qu'en Angola, il y a eu une diminution brutale de la production dans presque toutes les branches d'activité. La réduction de l'offre de biens et services disponibles et l'augmentation de la demande sur le marché, ont déclenché une inflation galopante qu'il est difficile de mesurer avec précision en raison des failles de l'appareil statistique.

Le tableau 4 montre toutefois la tendance de l'évolution du Produit Intérieur Brut (PIB) entre 1980 et 1984 dans les deux pays:

Tableau 4  
**PIB de l'Angola et du Mozambique**  
 (prix courants et constants)

	1980	1981	1982	1983	1984
<hr/>					
PIB de l'Angola (mio de kwanzas) (1)	108,5	118,0	109,4	126,3	141,6
- à prix constants	30,9	31,1	26,4	...	...
- crois. réelle	-0,7	+0,7	-15,0	...	...
<hr/>					
PIB du Mozambique (2) (milliards de Meticais à prix de marché)	79,5	81,5	85,9	77,3	83,6
- à prix constants de 1980 (3)	82,1	84,1	78,8	64,4	57,9
- Crois. réelle (4)	...	+2,4	-6,3	-18,3	-10,1

(1) Cf. Tony HODGES 1987, op. cit., p. 43.

(2) Le PIB, à prix de marché, du Mozambique a été calculé à partir de CNP, Informação Estatística 1985, Maputo.

(3) Il s'agit ici, en réalité, du "Produit Social Global" e non du PIB. Cf. EIU, Country Profile: Mozambique 1987-88. Londres, p.11.

(4) Idem.

D'une manière générale les indices globaux de la production industrielle sont, par rapport à 1973, très bas. C'est ce qui arrive en Angola où, en prenant 1973 = 100, les indices en 1985 étaient, en valeur et à des prix constants:

- Industrie alimentaire .....	37
- Industrie légère .....	91
- Industrie lourde .....	35
- TOUTES LES INDUSTRIES .....	54

Dans ce tableau sont exclus le pétrole, le ciment et autres matériaux de construction.

Encore faut-il faire remarquer que la "bonne tenue" de l'industrie légère est plus apparente que réelle. En effet, même si les prix sont déflationnés, il est probable qu'il y ait quand même de grandes distortions dues à des statistiques peu fiables. Ainsi, si l'on observe l'évolution de l'industrie légère en volume, on constate qu'en presque toutes les branches la production de 1985 est très inférieure à celle de 1973<sup>4</sup>.

L'une des différences fondamentales entre l'Angola et le Mozambique réside dans le fait que le premier peut exporter de grandes quantités de pétrole pour payer ses importations. Dans ces conditions, sa dette est, en termes relatifs, peu

significative.

Le cas du Mozambique est beaucoup plus critique, une fois que ce pays est très dépendant du crédit extérieur et de l'aide internationale. Comme nous le verrons plus loin, la dette mozambicaine a pris de telles proportions que son remboursement est pratiquement impossible dans le moyen et même le plus long terme, puisqu'une récupération de l'économie n'est pas prévisible dans les prochaines années.

### 3. LES RELATIONS AVEC L'EXTERIEUR

Les difficultés de la situation économique dans ces deux pays est aussi révélée par les soldes des balances commerciales et des paiements courants des dernières années:

Tableau 5  
Soldes des balances commerciales et des paiements courantes  
(millions de USD)

	1982	1984	Projection 1990 (1)
<b>ANGOLA:</b>			
Balance Commerciale ...	368	697	705
Bal. Paiem. Courants ..	-240	-57	-200
<b>MOZAMBIQUE:</b>			
Balance Commerciale ...	-607	-444	-
Bal. Paiem. Courants ..	-502	-252	-

(1) Projection de Tony HODGES 1987, *op. cit.*

SOURCES: HODGES 1987, p. 127 et EIU, Country Profile: Mozambique, *op. cit.*, p. 31.

Les difficultés économiques de ces pays ont aussi une expression dans leur endettement extérieur, encore que la situation soit différente dans les deux cas. L'endettement est bien plus grave au Mozambique parce que, comme nous l'avons déjà signalé, celui-ci ne peut avoir recours à des exportations de pétrole ou d'une autre matière première stratégique, pour payer les importations ou rembourser les emprunts.

Tableau 6

EXPORTATIONS DE L'ANGOLA ET DU MOZAMBIQUE

(millions de USD)

Années	ANGOLA (a)	MOZAMBIQUE (b)
1981	1 395	248
1982	1 494	216
1983	1 587	132
1984	1 965	161,5
1985	1 981	82,7

SOURCES: EIU, Country Profile: Mozambique..., p. 33  
 et EIU, Country Profile: Angola..., p. 35.

(a) On a fait la reconversion de la monnaie angolaise (kwanza) en dollars au taux moyen de 1 USD=29,918 kz

(b) On a fait la reconversion de la monnaie mozambicaine (metical) au taux moyen de: 1 USD=40 MT.

Toutefois, la dette extérieure angolaise à moyen et à long terme a augmenté dans les dernières années, en passant de 287 millions de USD en 1977 à 614 millions en 1980 et à 2 496 millions en 1985.

Ce fut sans doute une augmentation substantielle, mais, si l'on tient compte des potentialités du pays, la dette angolaise ne pose pas encore de difficultés excessives.

Le cas du Mozambique est différent. La valeur de sa production n'est en aucune manière comparable à celle de l'Angola. Le montant annuel moyen des exportations mozambicaines dans la période 1981-85 est presque 11 fois inférieur à celui de l'Angola dans la même période (Tableau 6), tandis que la dette du Mozambique à la fin de 1983 était d'environ 1 350 millions de USD. Des sources officielles estiment même qu'en 1986 elle était déjà de 3 000 millions de USD.

Même si, au Mozambique, le "Plan de Redressement économique" (PRE), actuellement en cours d'application, parvient à atteindre ses objectifs (ce qui semble difficile), l'opinion générale est que le pays ne récupérera pas l'équilibre extérieur en 1990<sup>5</sup>.

En ce qui concerne l'Angola, il faut encore ajouter qu'environ deux tiers de la dette à moyen et long terme est avec l'URSS, dans des conditions "favorables" selon certains auteurs<sup>6</sup>, ce qui facilite apparemment la situation du pays.

Tableau 7  
**DETTE EXTÉRIEURE DE L'ANGOLA EN SEPT. 1985**  
**PRINCIPAUX CRÉANCIERS**  
(millions de USD)

URSS .....	2 059	Cuba .....	47
Brésil .....	434	Suède .....	40
France .....	112	Bélgique .....	37
USA (a) .....	72	Suisse .....	36
Pologne .....	66	Hollande .....	33
Portugal .....	61	Allemagne Orientale	32
Angleterre .....	59		
		TOTAL (autres	
		inclus) .....	3 247

SOURCE: HODGES 1987, p. 131.

(a) Tout indique que cette somme exclut la dette contractée au milieu de 1985. Le montant total réel devra être alors d'environ 200 millions de USD.

La situation économiquement plus grave du Mozambique l'a donc obligé à recourir à des emprunts successifs, d'où une croissant du service de la dette (amortisations et intérêts). Cela a justifié une substantielle "Aide Publique au Développement" (APD), beaucoup plus grande qu'en Angola, la plupart de laquelle dans des conditions concessionnelles.

Tableau 8  
AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT  
(millions de USD)

	1981	1984
ANGOLA (1):		
Bilatérale .....	39,9	59,0
Multilatérale .....	21,6	34,3
TOTAL .....	61,5	93,3
MOZAMBIQUE (2):		
Bilatérale .....	110,9	193,4
Multilatérale .....	32,7	69,3
TOTAL .....	143,6	262,7

(1) EIU, Country Profile: Angola..., p. 128

(2) EIU, Country Profile: Mozambique..., p. 32

L'essentiel du commerce extérieur de l'Angola et du Mozambique est fait avec les pays occidentaux comme on peut vérifier dans le tableau 9.

Tableau 9

**ORIENTATION GÉOGRAPHIQUE**  
**DU COMMERCE EXTÉRIEUR DE L'ANGOLA ET DU MOZAMBIQUE**  
 (pourcentages du total)

	Exportations pour:		Importations de:	
	1981	1982	1981	1982
<b>ANGOLA:</b>				
Continent américain .....	67	54	22	20
Europe Occidentale .....	27	43	60	62
COMECON .....	3	2	8	7
Afrique .....	2	1	3	2
Autres .....	2	-	7	5
TOTAL .....	100	100	100	100
<b>MOZAMBIQUE:</b>				
Pays de l'OCDE .....	52	40	44	39
COMECON .....	20	11	14	19
Autres .....	28	49	42	42
TOTAL .....	100	100	100	100

SOURCE: EIU, *op. cit.*

En ce qui concerne l'Angola nous n'avons pas d'éléments suffisants pour calculer les pourcentages relatifs aux années postérieures à 1982. Toutefois, en ce qui concerne le Mozambique en 1985 ces pourcentages étaient:

EXPORTATIONS POUR:

Pays de l'OCDE .....	70 %
COMECON .....	18
Autres .....	12

IMPORTATIONS DE:

Pays de l'OCDE .....	51
COMECON .....	25
Autres .....	24

On peut constater que les liens économiques avec les pays occidentaux sont bien plus forts que ceux avec les pays socialistes, encore que les relations avec le bloc soviétique, et avec l'URSS en particulier, aient enregistré une certaine croissance ces dernières années.

Toutefois il n'est pas impossible que les statistiques officielles sous-estiment la valeur, déclarée ou non déclarée, des flux de marchandises angolaises vers plusieurs pays socialistes, notamment l'URSS (produit des pêches, par exemple), Cuba (technologie du sucre et bois précieux entre autres) et l'Allemagne Orientale.

En 1982 on a signé un contrat d'emprunt dans la valeur de 2

milliards de dollars pour financer des projets de développement. L'un de ces projets de 900 millions de dollars est celui de la construction du barrage de Kapanda, sur le fleuve Kwanza, et résulte de l'association d'entreprises soviétiques et brésiliennes. L'accord Angola-URSS-Brésil fut signé en 1984.

En ce qui concerne les relations avec les états-Unis, en dépit des tensions politiques, les deux pays ont des relations économiques importantes. Les compagnies pétrolières Chevron, Texaco et Conoco ont fait de grands investissements dans le pétrole angolais: plus de 50 % du produit ont été exportés vers les états-Unis dans les dernières années. En 1985 l'Angola était le 5<sup>e</sup> marché des états-Unis en Afrique au sud du Sahara. Mais en 1986 le Président Reagan a interdit la vente d'équipements et a ordonné la suspension des crédits et garanties de crédit de l'EXIM BANK aux exportations américaines vers l'Angola. En juillet de la même année le Congrès renforça les interdictions de l'EXIM BANK en ce qui concerne les exportations américaines vers ce pays africain (cf. HODGES 1987: 20).

Dans le tableau 10, ci-après, nous essayons de présenter l'ensemble des transactions commerciales de l'Angola et du Mozambique avec leurs principaux partenaires. Les données représentent la moyenne annuelle de la période 1981-85. Les importations et exportations de Mozambique ont été calculées au taux de change de 1 USD = 40 MT.

En ce qui concerne les relations avec le Portugal, celles-ci

ont connu des difficultés depuis l'indépendance de l'Angola. La nationalisation d'importants intérêts portugais dans ce pays

Tableau 10  
**IMPORTATIONS ET EXPORTATIONS DE L'ANGOLA ET DU MOZAMBIQUE**  
**EN MOYENNE ANNUELLE DANS LA PÉRIODE 1981-85**  
 (en millions de US\$)

EXPORTATIONS POUR:	ANGOLA	MOZAMBIQUE
USA (FOB)	915,2	25,2
Espagne	201,6	16,6
Royaume-Uni	100,6	3,8
Brésil (FOB)	149,2	-
Portugal	35,4	8,9
<b>IMPORTATIONS DE:</b>		
Portugal	145,8	41,5
France	120,6	50,5
USA	151,6	28,6
URSS**	151,0	39,3 <sup>c</sup>
Brésil	92,4	-
Allemagne Occidentale	61,4	21,9
Espagne	43,8	-
Royaume-Uni	45,6	25,4
Japon	45,6	20,3
Italie	55,8	35,1
Suède	34,0	20,6
Afrique du Sud	-	66,8

SOURCES: HODGES 1987, p. 126 et calculs de l'auteur à partir de CNP, *Informação Estatística 1985*, Maputo, 1986.

(a) À l'exclusion des ventes de matériel militaire; (b) Au taux de change officiel; (c) Correspond aux importations mozambicaines en provenance essentiellement des pays socialistes suivants: RDA, URSS, Roumanie, Chine, Bulgarie, Tchécoslovaquie et autres. L'URSS occupée, depuis 1982, la première place des importations du Mozambique provenant des pays socialistes, en dépassant depuis la RDA.

(alors que les autres intérêts étrangers n'étaient pas touchés) et la présence à Lisbonne d'opposants au régime de Luanda, entre autres faits, ont quelque peu difficilement les relations politiques entre le Portugal et l'Angola. Cela a sans doute porté préjudice aux deux parties, en dépit de quelques tentatives de dialogue qui, cependant, n'ont pas eu des résultats décisifs.

La situation est différente en ce qui concerne les relations entre le Portugal et le Mozambique. Dans la période 1976-80 le Portugal occupait, en moyenne annuelle, 5,8 % des importations totales du Mozambique. Dans la période suivante (1981-85) ce pourcentage est monté à 7,6 %, après l'Afrique du Sud (12,2 %) et la France (9 %)®.

En ce qui concerne la balance des paiements bilatérale Portugal-Mozambique, on peut remarquer la faible importance des investissements portugais dans les années 80. L'intervention portugaise est surtout dans les crédits commerciaux et dans les flux financiers destinés à assurer les compromis assumés avec Cabora Bassa, une fois que l'état portugais et les institutions de crédit portugaises détiennent 81,66 % du capital social de l'entreprise hydroélectrique propriétaire de Cabora Bassa. Le Portugal continue à concéder des crédits extraordinaires à cette entreprise pour compenser les déficits d'exploitation, lesquels ont atteint 14 millions de dollars en 1984 et 1985. Selon l'

Banque du Portugal, de 1975 à 1986 les flux financiers (cumulés) à destination de Cabora Bassa ont été de 34,1 millions de dollars<sup>9</sup>.

Tableau 11

PRODUCTION ET EXPORTATION  
DE PÉTROLE BRUT ANGOLAIS

PRODUCTION (milliers de barils/jour)	1985	1986 <sup>a</sup>	1987 <sup>a</sup>	1988 <sup>b</sup>	1990 <sup>b</sup>
- Gisements terrestres					
Congo-Kwanza (Pétrofina) .....	35,7	34	36	35	30
- Gisements off-shore					
Cabinda (Chevron) .....	165,2	195	231	260	300
- Bloc 2 (Texaco) .....	7,2	6	7	30	40
- Bloc 3 (Elf Aquitaine) .....	23,8	47	82	120	150
<b>TOTAL</b> .....	<b>231,9</b>	<b>282</b>	<b>356</b>	<b>445</b>	<b>520</b>
EXPORTATIONS (millions USD) .....	1 965,3	1 132,6	1 653	-	-
Part dans les exportations du pays .....	(87%)	(89%)	(88%)	-	-

(a) Estimatives pour 1986-87; (b) Prévisions pour 1988-1990

SOURCE: Jeune Afrique Économie (Paris), 106, mars 1988, p.32.

Comme on a déjà dit, à cause du pétrole l'Angola se trouve plus à l'aise que le Mozambique pour résoudre ses problèmes financiers. Il est vrai que la chute du brut et la dépréciation de la monnaie américaine ont eu des effets négatifs sur le revenu national et ont obligé le gouvernement angolais à revoir le plan économique, d'autant plus radicalement que le pétrole assure 80 % des recettes des exportations totales.

N'étant pas membre de l'OPEP, l'Angola ne suit pas les déterminations en matière de quotas et prétend même augmenter fortement la production du secteur pétrolier. De 40 000 barils/jour en 1980, la production est passée à 356 000 barils/jour en 1987. Les prévisions sont de 445 000 barils/jour en 1988, 500 000 barils/jour en 1989 et de 520 000 barils/jour en 1990.

L'intérêt des grandes compagnies pétrolières étrangères est justifié par le faible coût de production du pétrole angolais (2 dollars par baril, en moyenne) et par sa bonne qualité. En contrepartie, la dépendance croissante du pays à l'égard d'un seul produit et l'éventuelle persistance de la non diversification de l'économie, introduit une donnée qui, à plus long terme,

peut être profondément contradictoire avec les objectifs d'un développement intégré.

#### 4. LA SITUATION A LA FIN DES ANNEES 80

A la fin des années 80 les dirigeants angolais et mozambicains se voient confrontés avec une réalité très différente de celle qu'ils avaient espéré il y a quelques années seulement.

Au début de la décennie les idéologues mozambicains écrivaient encore dans les Linhas Fundamentais do Plano Prospectivo Indicativo para 1981-1990 (Lignes fondamentales du Plan Prospectif Indicatif pour 1981-1990) que "la victoire du socialisme est une victoire de la science. Elle se confond et s'organise scientifiquement"<sup>10</sup> et annonçaient des objectifs pour la production agricole et industrielle qui rompraient définitivement avec le sous-développement. En Angola la confiance dans l'avenir n'était pas moindre.

Les deux partis (FRELIMO et MPLA/PT) partageaient, dans l'essentiel, des vues semblables sur les buts à atteindre.

Pour le MPLA/PT "l'agriculture est la base et l'industrie l'élément décisif du développement économique et social"<sup>11</sup>, tandis qu'au Mozambique le FRELIMO défendait la "socialisation de la campagne comme un des objectifs essentiels à atteindre dans cette décennie"<sup>12</sup>, laquelle se baserait sur deux facteurs: le développement accéléré du secteur nationalisé et la

coopérativisation du monde rural. "La tâche de socialiser la campagne impliquera le déplacement (movimentação) de millions de paysans et de travailleurs ruraux"<sup>13</sup>, phrase dans laquelle on reconnaît l'écho de la fameuse "opération production" (déplacement forcé des populations) aux résultats catastrophiques comme on sait. Le IV<sup>e</sup> Congrès du FRELIMO reprend aussi l'idée selon laquelle "l'agriculture doit être notre principale source d'accumulation"<sup>14</sup>.

Le rôle de l'état dans l'économie est alors affirmé avec véhémence.

Pour le FRELIMO "l'état organisé et dirige la production et la prestation de services, détermine les contributions de chacun en services ou en argent pour les besoins de l'état et pour les nécessités communes"<sup>15</sup>.

A Luanda, le MPLA/PT affirmait également que "dans cette étape de révolution démocratique populaire, la fixation centralisée des prix est une tâche importante qui revient à l'état, dans la mesure où les prix constituent un élément de base pour l'élaboration et contrôle du Plan". Et ajoutait que "la récente mesure prise par le Gouvernement de la R.P.A. en vue d'uniformiser, au plan national, les prix de quelques biens de consommation essentiels, est la première application d'une politique des prix pour l'amélioration du niveau de vie des masses. Il devient maintenant nécessaire de développer intégralement cette politique, en fixant les prix des autres

biens de consommation et des tarifs des services"16.

La réalité n'a pas correspondu à ces espoirs. Dans les deux pays l'appareil productif a pratiquement souffert une "implosion", le marché noir et la spéculation font la loi, le niveau de vie a baissé, les routes sont peu sûres, les transports rares ou inexistantes, l'inflation énorme, la guerre civile s'étend sur une grande partie des territoires, les balances commerciales et des paiements accumulent les déficits, la dette extérieure s'accroît, le chaos administratif est la caractéristique dominante et le nombre des réfugiés devient dramatique comme on peut le voir dans le tableau suivant:

Tableau 12  
ANGOLA: POPULATION DÉPLACÉE PAR PROVINCES  
(Valeurs au 1er juin 1987)

Province	Personnes déplacées
Bengo	20 200
Zaire	1 520
Uige	36 390
Kwanza Norte	22 390
Malange	15 300
Moxico	102 500
Lunda Norte	6 450
Lunda Sul	7 150
Benguela	28 950
Huambo	124 270*
Bié	62 630*
Kwanza Sul	106 850
Huíla	30 190
Cunene	97 800
Kwando Kubango	27 320
<b>TOTAL</b>	<b>690 000</b>

(\*) Y compris des personnes assistées par

le CICV estimées à 100 000.

SOURCE: R.P.A., Programa Prioritário de Assistência de Emergência (Junho 1987-Março 1988). Luanda, 87 p. (photocopié).

Cette situation résulte, comme on l'a déjà signalé, de facteurs internes et externes suffisamment connus.

Ce qui est nouveau dans le panorama politique de l'Angola et du Mozambique depuis deux ou trois ans, est non seulement pas la reconnaissance officielle de ces faits mais aussi le commencement de révision de quelques unes des raisons qui ont été à leur origine. Les causes internes du moins, celles qui ont déroulé des décisions politiques des partis au pouvoir entre 1975 et 1984-85, sont maintenant objet d'une analyse d'une certaine façon plus sereine et pragmatique, encore qu'au Mozambique elle paraisse, pour l'instant, plus approfondie qu'en Angola.

Les documents fondamentaux qui semblent annoncer ce "tournant" sont le programme de "Saneamento Económico e Financeiro" (SEF), c'est-à-dire de "récupération économique et financière", de l'Angola, de janvier 1988, et le "Programa de Recuperação Económica" (PRE), "programme de redressement économique", du Mozambique, daté de 1987<sup>17</sup>.

Dans le SEF (nous utiliserons la sigle portugaise pour faire référence au programme angolais de récupération économique et

financier) les responsables reconnaissent que "l'économie angolaise traverse une phase particulièrement difficile (...): dégradation du pouvoir d'achat des salaires, faible productivité du travail, insuffisance du patrimoine du secteur productif de l'État, déficit public, incapacité du secteur bancaire à rémunérer les capitaux qui lui sont confiés et endettement extérieur croissant". Cette crise exige, poursuit le document, "un effort sérieux, méticuleux, cohérent et total de restructuration du système économique"<sup>10</sup>. Conçu d'un point de vue technique, le document considère que l'empêchement fondamental de la "croissance économique" se trouve dans les "obstacles financiers", ce qui semble manifestement insuffisant, une fois qu'on ne fait aucune référence explicite à d'autres facteurs au moins aussi relevants. Ennes Ferreira considère "significatif qu'on passe sous silence le besoin de mettre fin à la guerre comme condition indispensable aux réformes économiques qui pourraient mener à un véritable développement économique et social"<sup>11</sup>. Il est vrai que le SEF admet que le "budget de l'État est très déficitaire en raison des grandes dépenses militaires" (p.8) mais n'en tire aucune conclusion.

Prudemment, après avoir constaté que "la présence de l'État dans le petit commerce et dans les services n'a pas empêché la floraison plus ou moins clandestine de l'initiative privée dans ce domaine", le SEF reconnaît néanmoins qu'il faut "revoir les dimensions du secteur nationalisé et l'encadrement du secteur

privé", encore que ses auteurs s'empressent d'ajouter que "l'alliance stratégique ne pourra pas ne pas être ouvrière-paysanne", ce qui paraît montrer qu'il est encore difficile "faire passer" à Luanda une analyse moins "orthodoxe" sans avoir recours à une phraséologie incantatoire.

Ce compromis avec un certain populisme, dont il n'est pas possible d'étudier ici les raisons, conduit inévitablement à des incohérences ou des contradictions dans le discours, auxquelles, d'ailleurs, les auteurs du document difficilement pourraient échapper.

Par exemple, comment récupérer le réseau commercial et "réduire les couts et risques (des) transports", sans, au préalable, mettre fin à l'état de guerre civile? On écrit qu'il "est possible résumer le plan du SEF en une formule que tout le monde comprendra: il s'agit de valoriser le salaire" (p. 5, souligné dans le texte). On ne voit pas très bien comment, étant donné que le SEF est un programme d'austérité dans lequel beaucoup d'observateurs voient une véritable "Lettre d'intentions" pour faciliter les négociations de l'adhésion de l'Angola au FMI.

La suggestion de dévaluation de la monnaie angolaise, sous la forme timide d'une "dévalorisation glissante si cela se révèle nécessaire au développement des exportations" (p. 12), devra nécessairement se traduire, si cette politique va de l'avant, par une série de dévaluations du kwanza, monnaie surévaluée comme le témoignent les statistiques de la production nationale et

l'existence d'un marché parallèle, régit par un taux de change qui n'a rien à voir avec le taux de change officiel (dans le marché parallèle le kwanza vaut 30 fois moins que sur le marché officiel).

On ne prétend pas retirer du mérite à un document sérieux, que l'on devine avoir été élaboré en des circonstances difficiles et, peut-être, avec un certain risque, du moins pour les techniciens qui en sont les auteurs, comme la presse l'a déjà remarqué<sup>20</sup>. Il s'agit seulement de souligner les immenses difficultés qu'une "nouvelle politique économique" trouvera certainement sur son chemin dans l'Angola de nos jours, non seulement pas à cause de la sanglante confrontation qui oppose la MPLA/PT et l'UNITA, mais aussi en raison de la lutte entre tendances que, tôt ou tard, aura lieu à l'intérieur du parti au pouvoir.

Il est certain que plusieurs mesures légales ont été prises dans le cadre des orientations générales du SEF, comme c'est le cas de la "Loi sur les Entreprises de l'Etat"<sup>21</sup> où il est établi que la "gestion de l'entreprise de l'état est de l'entière responsabilité de ses structures. Ni l'état ni d'autres entités étrangères à l'entreprise ont le droit d'intervenir dans sa gestion et dans son fonctionnement, sauf dans les cas et par les formes prévues dans la loi". On admet aussi que l'entreprise de l'Etat pourra "s'associer à des investisseurs étrangers".

De la même façon la "Loi sur les Bons du Trésor"<sup>22</sup> prétend

trouver "des sources de financement pour couvrir le déficit du Budget de l'état et, d'une façon complémentaire, ajuster les revenus monétaires distribués sous la forme de salaires à la circulation mercantile existante, de manière à éviter les tendances inflationnistes au niveau des activités économiques".

Il y a des raisons de croire que, comme le Mozambique en a fait l'expérience, les méthodes d'épargne de ce genre ont peu de possibilités d'éponger l'excès de monnaie détenue par les particuliers. Les taux d'intérêt ne couvrent généralement pas les taux d'inflation du marché "réel" (c.à.d. le marché parallèle), le seul qui compte puisque c'est uniquement ici que l'on trouve les biens dont la population a besoin. Le consommateur africain a le même type de rationalité économique que le consommateur de n'importe quel autre partie du monde.

Au Mozambique le problème n'est pas fondamentalement différent. Ici aussi, mais plus tôt et plus franchement qu'en Angola, les autorités ont commencé à faire un bilan de la politique économique suivie jusqu'à il y a quelques années.

L'adhésion du Mozambique au FMI en septembre 1984 semble annoncer un "tournant" qui, là aussi, n'est pas sans ambiguïtés. Les accords de Nkomati<sup>22</sup>, les successives dévaluations du Metica pour rapprocher le taux de change officiel de celui qui a cours sur le marché parallèle, les discussions publiques sur les causes des problèmes - qui, non sans courage, il faut le reconnaître les dirigeants ont parfois déclenché - ce sont des éléments qui

permettent de penser que les réformes pourront de toute façon être plus rapides et plus radicales qu'en Angola, même si l'adversaire "sans visage" du FRELIMO soulève également de sérieux obstacles à la normalisation de la vie économique du pays.

En janvier 1987, le Premier Ministre du Mozambique, Mario Machungo, a présenté devant l'Assemblée Populaire de Maputo le "Programme de Récupération Économique" (PRE), dont les objectifs sont la récupération de la production et la réduction des déséquilibres financiers. En ce qui concerne la production, "la priorité est accordée à l'agriculture et en particulier au secteur familial"<sup>24</sup>. On prévoit également la remise en état des entreprises agricoles, la croissance du trafic portuaire et ferroviaire, l'augmentation de l'utilisation de la capacité industrielle, etc.

Toutefois les prévisions pour la période 1987-1990 sont quelque peu surprenantes: un taux de croissance annuel moyen de l'ordre de 29 % pour la production commercialisée du secteur familial; un taux de croissance annuel de 23 % dans le secteur des transports, de 17 % pour les entreprises agricoles et de 12 % dans l'industrie, en particulier dans les industries légère et alimentaire. On prévoit également que "la valeur des exportations additionnée aux recettes des ports et des chemins de fer représentera 300 millions de dollars en 1990, les prévisions étant de 135 millions de dollars pour 1987".

Et plus loin: "L'activité économique globale a progressé en 1986 par rapport à 1985, mais les objectifs du Plan n'ont pas été atteints dans plusieurs secteurs, à l'exception de l'industrie de la construction et des communications, secteurs où les objectifs prévus dans le Plan ont été rencontrés". Mais "le fait que le niveau prévu des exportations n'ait pas été atteint continue d'être un motif de préoccupation, et on a même enregistré une chute comparative à 1985".

La nouvelle politique des salaires prétend, en fonction de "la complexité des différents postes de travail (...)" "récompenser les meilleurs travailleurs et (...) pénaliser les mauvais", donc favoriser la productivité. Pour cela il sera "nécessaire d'élaborer un ensemble de règles financières destinées à contrôler la croissance de la masse salariale".

"La hausse des salaires des travailleurs de la fonction publique au-delà d'un minimum dépendra de la rationalisation des dépenses et, en particulier, du gel ou de la réduction du nombre effectifs, optant pour la qualité plutôt que la quantité".

En ce qui concerne les prix, l'intervention de l'État prendra plusieurs formes: fixation des prix au consommateur uniquement pour les biens essentiels; fixation des prix au producteur des principaux produits agricoles; définition de critères généraux et spécifiques qui permettront aux entreprises de fixer les prix à l'intérieur de certaines limites; maintien de la pratique limitée des prix libres. Dans ce chapitre, plus q

par des mesures administratives, ce sera surtout par des "moyens économiques que le combat contre le marché noir devra être livré".

Pour le Premier Ministre, "les objectifs que nous proposons exigeront la transformation de la mentalité de consommation qui prédomine aujourd'hui, en une mentalité axée vers la production".

Il considère encore que "le changement des méthodes de travail, la rupture avec l'inertie et la routine nécessitent que nous commençons à juger le travail à différents niveaux en fonction des résultats concrets atteints". Et il termine par une phrase dont la portée n'est pas tout à fait claire dans un contexte qui se veut de changement par rapport à la politique antérieure: "l'attitude de classe s'évalue dans la pratique, par les résultats, par l'engagement de chacun pour la cause de la révolution".

D'une manière générale on peut dire que le PRE va à la rencontre de beaucoup des points de vue défendus par la Banque Mondiale, soit dans le diagnostic que celui-ci a préparé en 1985<sup>25</sup>, soit dans des textes postérieurs<sup>26</sup>. D'ailleurs la mission de la Banque Mondiale qui a aidé à préparer le PRE, s'est déclarée "impressionnée par la détermination du gouvernement à continuer la politique de changements"<sup>27</sup>.

\*\*\*

Quel avenir pour les jeunes nations africaines de l'Afrique Australe?

Étant donné la complexité d'une situation qui, comme tout semble l'indiquer, change rapidement, les "prophéties" sont irrelevantes et les jugements de valeur de peu d'utilité.

Il est hors de doute que l'Angola et le Mozambique ont des conditions naturelles (potentielles) et des ressources humaines suffisantes pour se développer. Après tout les 13 ans d'indépendance ne sont rien au regard de l'Histoire.

Aujourd'hui le monde a acquis une nouvelle dimension. La troisième révolution industrielle, dans laquelle ces pays sont, qu'ils le veillent ou pas, déjà insérés, a éliminé l'espace et le temps et a introduit dans les rapports entre les économies la notion de "temps réel" dans un espace planétaire réduit à la condition de "village global". Ne serait-ce que pour cela les événements dans cette région africaine ne peuvent pas nous laisser indifférents.

La solution de la crise en Angola et au Mozambique dépend de la conjugaison de plusieurs facteurs.

Tout d'abord de la volonté politique de leurs dirigeants pour aller à la rencontre de la volonté réelle des populations qu'ils représentent, et pour trouver des réponses pragmatiques aux situations concrètes auxquelles ils ont à faire face, sans

vouloir "adapter" la réalité à l'abstraction (par définition arbitraire) d'un discours théorique, quel qu'il soit.

La situation de l'Afrique Australe est un tout dans lequel l'axe est, par son pouvoir économique, l'Afrique du Sud. C'est une donnée qui doit être équationnée, avec réalisme, dans la perspective la plus large. Aucun volontarisme ne pourra altérer cela à court terme, sauf au prix de l'immense ruine de toute la région avec, probablement, un avenir incertain pour ses populations.

Par ailleurs, aucune politique de redressement économique aura de chance de succès tant que 40 pour cent du budget de l'état sera consacré à la guerre, que les populations continueront d'être massacrées et que des centaines de milliers de personnes viendront grossir les "muçeques" de Luanda et les "caniços" de Maputo pour y survivre dans le désespoir.

La Communauté Européenne a ici une opportunité historique de s'affirmer, non plus seulement comme "espace économique", mais en tant qu'entité politique et culturelle clairement définie. Autrement dit, comme des Etats-Unis d'Europe.

Le temps des "petits pas" est révolu. La mondialisation de l'économie n'a plus rien à voir avec les "timings" d'une autre époque. Les nations européennes ne peuvent plus continuer à patauger dans une espèce d'anachronique "course vers l'Afrique", type XIXe siècle, en s'égorgeant d'une façon mesquine pour le partage de douteuses "tranches de marché".

L'entrée de l'Europe dans la scène politique en tant que

communauté solidaire, obéissant à des principes démocratiques exigeants, aurait certainement un poids décisif dans les événements. Le continent africain en tirerait, sans aucun doute, un profit considérable.

L'espace euro-africain peut être redéfini pour le XXI<sup>e</sup> siècle dans des conditions complètement nouvelles, à condition que les hommes sachent trouver une pensée qui le justifie. L'Afrique aurait peut-être alors à sa portée une marge de manoeuvre que la bipolarisation actuelle ne lui permet pas ou rend de plus en plus étroite.

#### N O T E S

1. Vd. MARCUM (John A.), "Regional Security in Southern Africa: Angola", Survival (London), I.I.S.S., Jan.-Feb. 1988, pp. 10-11.
2. Je remercie à MM Armando Antunes de CASTRO, Fernando Jorge CARDDSO, Manuel ENNES FERREIRA e Vitor SILVA SANTOS la documentation récente sur l'Angola et le Mozambique.
3. Vd. ARCHEVECHÉ DE MAPUTO, A paz que o povo quer: Carta Pastoral dos Bispos Católicos de Mocambique. Maputo, 1987 (policopié).
4. Cf. HODGES 1987, p. 104.
5. Cf. EIU, Country Profile: Mozambique..., p. 33.
6. Cf. HODGES 1987, p. 130.
7. Vd. Marchés Tropicaux (Paris), 13-3-87, p. 661.
8. Cf. Informação Estatística 1985, Maputo.
9. Cf. Adelino TORRES, "República Popular de Moçambique: desenvolvimento, relações externas e relações com Portugal", in:

Adelino TORRES (Coordination de), Relações Económicas entre Portugal e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa nas décadas de 70 e 80: tendências et perspectivas. (Projet de recherche présenté à la Fondation de Relations Internationales de Lisbonne. Dactylographié. A publier). Lisbonne, 1987. Nous remercions Mme Teodora Cardoso, de la Banque du Portugal, pour nous avoir faculté la consultation de statistiques non publiées.

10. FRELIMO, Linhas Fundamentais do Plano Prospectivo Indicativo 1981-1990. Maputo, s/d, p. 4.

11. Cf. Orientações Fundamentais para o Desenvolvimento Económico e Social da R.P.A. (1978/80). Luanda, I Congrès du MPLA/PT, déc. 1977, p. 8.

12. Cf. Linhas..., p. 13

13. Cf. Linhas..., p. 14

14. FRELIMO, Directivas Económicas e Sociais. IV Congrès, Maputo, 2<sup>a</sup> ed. 1983.

15. Cf. FRELIMO, Relatório do Comité Central ao IV Congresso. Maputo, 1983, p. 107.

16. Cf. Orientações..., p. 20

17. Sur le SEF de l'Angola, deux articles ont été récemment publiés dans la presse portugaise: Manuel ENNES FERREIRA, "Que ajustamentos económicos? O caso de Angola", revue Terra Solidária (Lisbonne), 12, mars-avril 1988; et António SAMPAIO, "Angola: a economia pobre de um país rico", Diário de Notícias (Lisbonne), 30-5-1988.

18. Cf. Saneamento Económico e Financeiro (SEF), Luanda, 1987, p.1 (policopié). Souligné par nous.

19. Cf. ENNES FERREIRA 1988, op. cit., p. 4

20. ENNES FERREIRA note que récemment "deux des principaux fonctionnaires du SEF ont été exonérés de leurs fonctions. L'un d'eux est considéré comme étant son principal inspirateur 'théorique': ce fut le prix à payer au secteur le plus conservateur au pouvoir pour le passage des premières lois découlant du SEF".

21. Texte approuvé par l'Assemblée du Peuple, dans la 1ère Séance Législative du 24 au 27 février 1988.

22. Texte approuvé par l'Assemblée du Peuple dans la 1ère Séance de la III Législature, du 24 au 27 février 1988.

23. Dans le Programa de Acção Económica para os anos de 1984 a 1986 (Maputo, 1984), on peut lire: "L'Accord de non agression et de bon voisinage signé entre la République Populaire du Mozambique et l'Afrique du Sud est une contribution pour des relations économiques stables dans la voie du développement"

24. Cf. Programme de Redressement Économique: Présentation à l'Assemblée Populaire par le Premier Ministre Mario Machingo, le 14 janvier 1987.

25. Vd. BANCO MUNDIAL, Mocambique: uma análise econômica introdutória. Washington, 1985 (Relatório 5510-MOZ).

26. Par exemple: World Bank Mission to Assist the Government in the Preparation of an Economic Rehabilitation Program. Déc. 1985.

27. Cf. Ibidem



INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS  
INSTITUTE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES  
INSTITUT D'ETUDES STRATEGIQUES ET INTERNATIONALES

6

L'EUROPÉ ET LE DÉFI AFRICAIN

Lisbonne, 16-18 juin 1988

Nationalisme et Interdépendance

Diogo Pires Aurélio

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ  
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

## INTRODUCTION

Rarement thèmes du domaine des sciences politiques auront été aussi empreints d'ambiguïté que celui de la nation et des nationalismes. Derrière les apparences d'une question bien délimitée, dont plus personne, de nos jours, ne nie l'importance, tant sur les plans historique que sociologique, on découvre en effet une multitude de phénomènes pour lesquels il n'est pas toujours aisé de trouver un dénominateur commun et l'instrument conceptuel correspondant. Ainsi, l'analyse, de ce point de vue, de ce qui s'est déroulé sur le continent africain, comme sous d'autres latitudes ou à d'autres époques, présuppose de s'entendre sur deux ou trois questions méthodologiques préalables, même si nous sommes conscient que cela impliquera de réduire le problème à des dimensions bien loin de reproduire celles qu'il recouvre dans la réalité.

Sans nous engager trop avant dans la définition de concepts et dans la vaste gamme de typologies disponibles - opération qui nous mènerait loin, si l'on en juge par le nombre d'études qui ont été et continuent d'être consacrées au sujet -, nous considérerons ici la nation dans deux sens très généraux, qui entrent dans toutes les configurations possibles du phénomène nationaliste tel qu'il se présente à nous sur les deux derniers siècles : le sens politique et le sens culturel. Au sens politique, la nation est une référence idéologique destinée à garantir le fonctionnement de l'appareil d'État par agrégation des individus intégrés dans l'espace économique, social et politique que l'État englobe. Au sens culturel, la nation s'assume comme une communauté qui partage, non seulement un territoire et une volonté de poursuivre en commun des objectifs déterminés, mais encore et surtout des us, des coutumes, des traditions spécifiques, une histoire et des mythes, un ensemble, enfin,

d'expériences collectives qui précèdent et conditionnent l'action et la pensée des individus. La première de ces acceptions fut, comme chacun sait, forgée par la Révolution française et énonce que la nation est une catégorie pragmatique, un instrument efficace de légitimation de l'Etat et d'intégration de la société. Dans ce sens, les nationaux sont les citoyens ayant capacité pour décider souverainement de la loi commune. La seconde, pour sa part, apparaît avec le romantisme allemand et elle fait appel à toute une série de conditions prépolitiques : la langue, l'histoire, le peuple ou même la race.

Différentes dans leur postulat et, plus encore, au niveau des conséquences que leur développement respectif viendra à engendrer dans certains cas, ces deux idées ne se présentent toutefois pas totalement hermétiques. En effet, si l'idée de nation culturelle contient déjà implicitement celle d'un Etat à créer et tend vers sa mise en œuvre, l'idée de nation politique doit nécessairement, afin de pouvoir fonctionner comme référence idéologique, faire appel à des aspects culturels, encore qu'elle ne les conçoive que comme des moyens stratégiques. En d'autres termes, la formation de l'Etat-nation est d'autant plus réalisable que les ressources de nature culturelle auxquelles elle peut puiser sont importants.

Dans le cas des pays africains, cet éclairage dialectique se révèle d'une extrême utilité afin de comprendre ce qui, du point de vue de la question nationale se passe sur le continent. De fait, qu'il s'agisse de leur genèse ou de leurs caractéristiques, ces Etats partent d'un concept manifestement politique de l'entité nationale, qu'ils envisagent comme un projet à réaliser selon un rythme plus ou moins urgent. Cependant, cet objectif politique lui-même se heurte à des obstacles de natures diverses qui l'empêchent de s'affirmer comme simple volontarisme et l'obligent à prendre en compte certaines résistances de caractère culturel : en premier lieu, les nationalismes à fondement ethnique disséminés à

l'intérieur de chacun des États et reposant sur des solidarités de langue et de tradition qui débordent les frontières territoriales contemporaines; en deuxième lieu, la fragilité des référentiels idéologiques auxquels on a eu recours pour cimenter l'unité nationale tout en l'empêchant de se diluer dans des idéologies internationalistes; en troisième lieu, le climat de guerre dans lequel vivent des États comme l'Angola et le Mozambique et qui, encore qu'il fournisse le prétexte à un discours mobilisateur, engendre par ailleurs une instabilité peu propice à l'agrégation et à l'identification avec le pouvoir central; en quatrième lieu, l'actuelle fluidité du contexte dans lequel s'inscrit le problème et la relative impossibilité de prévoir avec certitude l'évolution de l'échiquier politique régional; en cinquième et dernier lieu, l'étroite dépendance dans laquelle se trouvent objectivement ces États par rapport aux oscillations géostratégiques sur le plan international, en particulier de la part des dites superpuissances.

Tous ces facteurs étant pondérés, sans oublier ceux qui résultent d'une compréhension différente de l'identité nationale parmi les diverses couches sociales, il faut prendre soin de ne pas confondre l'affirmation légitime de l'unité nationale avec une structure idéologique déjà pleinement définie, en Angola comme au Mozambique, au lieu de la prendre comme un présupposé destiné à orienter des stratégies dont le contenu n'est toutefois pas encore totalement défini. C'est pourquoi le présent travail sera beaucoup plus consacré à l'éclaircissement des dites stratégies et des motivations qui les animent plutôt qu'à l'exposition des types de nationalismes présentés par le discours des autorités de chacun de ces États. Non par ignorance de l'importance de ces déclarations, mais simplement parce que celles-ci se sont adaptées à des conjonctures successives, en syntonie avec la mobilité politique et économique, demandant en conséquence d'être également considérées comme des éléments intégrateurs de la construction progressive de l'unité nationale.

## I-UNITE NATIONALE VS NATIONALISMES

Le caractère éminemment politique des projets nationaux en cours en Angola et au Mozambique est détectable, avant tout, dans le caractère artificiel des frontières territoriales à l'intérieur desquelles il se développe. Ainsi qu'il en est pour toute l'Afrique subsaharienne, ces frontières furent globalement définies dans l'acte final de la Conférence de Berlin, et résultent, par conséquent, d'un plan destiné à coordonner l'occupation, jusqu'alors incontrôlée, du continent par les Européens, ignorant complètement l'univers ethnique et culturel qui lui est sous-jacent. Près d'un siècle plus tard, à l'apogée de l'élan indépendantiste, cet état des choses sera ratifié par la première conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA, réunis au Caire, en juillet 1964, lesquels déclarent que les limites territoriales existantes à la date de l'indépendance de chaque pays sont une "réalité intangible" qu'ils s'engagent à respecter. Et en dessous de cette construction, sans doute réaliste mais presque uniquement fondée sur le travail de centralisation réalisé par les colonisateurs, demeurerait ainsi toute une réalité requérant un encadrement : la réalité de peuples unis par des liens linguistiques et même ethniques, que la division coloniale n'avait pas fait disparaître. Les Bakongo d'Angola, du Congo belge et du Congo français ne cessèrent de communiquer entre eux dans leur langue commune - le kicongo - ni ne se séparèrent de l'univers culturel bantou, de la même manière que les A-Nyangiya du Mozambique, du Malawi et de Zambie maintinrent leur identité malgré le découpage politique décidé à l'époque coloniale et perpétué à celle des indépendances.

Du point de vue des nouveaux Etats, une telle position était inévitable et pragmatique à plusieurs titres :

a) elle permettait de recourir à un appareil administratif expérimenté qu'il suffisait seulement de reconvertir et d'ajuster aux nécessités découlant de la transformation de la colonie en pays souverain ;

b) elle profitait des cadres disponibles, dans leur grande majorité formés dans un univers culturel éloigné des réalités ethniques;

c) elle permettait ou facilitait l'insertion du nouveau pays dans le contexte international, évidemment étranger à ces mêmes réalités;

d) elle évitait, enfin, que fût mise en cause une situation qui, meilleure ou pire, était celle qui existait et d'où l'on n'imaginait nullement un quelconque retour aux origines qui ne fût pas catastrophique.

Malgré tout, cette position même comportait et comporte toujours des difficultés bien connues. Dans un certain sens, on peut même dire qu'elle facilitait l'affirmation immédiate de l'État dans la même mesure qu'elle constituait un défi à la construction de la nationalité. Voyons pourquoi.

a) Les États ainsi constitués recourent à la langue du peuple colonisateur comme moyen, encore de nos jours irremplaçable, d'affirmation de leur autonomie et de leur cohésion. Mais cette langue, dans le meilleur des cas, n'est parlée que par un quart de la population, malgré les efforts considérables qui ont été déployés après l'indépendance pour la divulguer. Et, dans cette proportion de lusophones, seul un nombre encore très réduit possède le portugais comme langue maternelle, les autres étant bilingues. Quant au reste de la population, son écrasante majorité communique entre elle dans des langues africaines. La situation est d'ailleurs similaire à celle que l'on vérifie un peu partout sur le continent, où le pourcentage moyen de locuteurs de langues européennes oscille, selon les récentes études de David Dalby et Michael Mann (1987), entre dix et vingt pour cent.

b) Si l'on admet cependant que cet état des choses se modifiera dans les prochaines décennies, et que le portugais s'imposera comme langue de civilisation et de communication de toutes les populations, il

n'en restera pas moins la tâche, dont la réussite est des plus problématiques, de la transformer en un véhicule d'expression culturelle authentique. A ce propos, le professeur José Katupha, de l'Université de Maputo, formulait il y a quelques mois, ici même à Lisbonne, durant le séminaire organisé par le Conseil de l'Europe sur le thème "Interdépendance et développement culturel", quelques observations, certes dérangeantes, mais non dépourvues d'intérêt et d'opportunité pour autant. Il disait : «Les systèmes d'éducation coloniaux [...] ont produit des Africains assimilés ou culturellement hybrides. L'illustration la plus achevée de cet hybridisme culturel trouve son expression dans les œuvres littéraires africaines écrites dans les langues des colonisateurs, ce que l'on appelle les littératures d'expression. Dans celles-ci, l'imaginaire littéraire est quasi constamment accouplé avec l'imaginaire corrupteur de la réalité qu'elles prétendent rapporter. Le paysan qui n'a jamais vu un banc d'école coloniale pleure amèrement les rudesses de la production forcée de café ou de coton dans un portugais digne de Camões, de Fernando Pessoa ou de Miguel Torga.» Et, pour cautionner ses doutes, le même universitaire citait l'opinion renommée d'Agostinho Neto proférée lors d'un discours le 24 novembre 1977 :

«L'usage exclusif de la langue portugaise comme langue officielle, véhiculaire et actuellement utilisable par notre littérature, ne résout pas nos problèmes.»

Et tant dans l'enseignement primaire comme, probablement, dans le secondaire, il sera nécessaire d'utiliser nos langues.

Et, étant donné leur diversité dans le pays, nous devons, tôt ou tard, tendre vers l'agglutination de certains dialectes afin de faciliter les contacts.»

Cette recommandation d'Agostinho Neto paraît toutefois vouée à un usage purement spéculatif, ainsi que d'ailleurs le confirme l'inexistence

d'une politique claire et cohérente de l'État concernant les langues nationales. Ce qui se comprend facilement. A un moment où l'enseignement de la langue d'unité nationale, de communication officielle et d'accès à la connaissance scientifique, ainsi que les autorités de l'Angola et du Mozambique considèrent le portugais, surgit comme une priorité urgente, serait-il éventuellement possible d'éviter de confiner dans un statut de deuxième classe non seulement les langues, mais également les cultures régionales, sans courir le risque de voir remises en question les frontières et la cohésion désirée ? Aussi fortement que certains préféreraient voir le projet national puiser exclusivement parmi les éléments authentiquement angolais ou mozambicains, il n'en reste pas moins évident que le réalisme va impliquer la plus grande prudence dans le traitement de ces réalités et leur intégration harmonieuse. C'est du reste ce qui arriva dans de nombreux États-nations d'Europe, faits au prix d'un rabotage des particularités nationales, préexistantes ou, dans le meilleur des cas, à celui de leur mise en compatibilité avec un cadre politico-administratif différent.

c) Dans le contexte africain, le recours à un passé lointain et à une communauté traditionnelle et coutumière, instrument privilégié de la construction nationale, se révèle de plus une arme à double tranchant. D'une part, si l'on remonte un peu dans le temps, l'unique structure de cohésion rencontrée est la structure coloniale, laquelle était, déjà en elle-même, plutôt "superficielle" et dont les effets assimilateurs furent assez limités. Mais, d'autre part, si l'on écarte de manière absolue le recours au passé, n'assumant que le caractère dynamique de la construction nationale, on prend le risque que les décisions politiques suivent une ligne décalée par rapport à la réalité sociale, ouvrant ainsi le champ à des adversaires qui exploiteraient pour leur compte le lien avec les structures traditionnelles, ainsi qu'à la contestation des régimes et aux tentatives séparatistes ou de déstabilisation. Le problème se résume par conséquent à l'élaboration d'une plateforme idéologique qui serve de référence et qui

possède une capacité d'assimilation/dépassement de la pluralité ethnique et, en même temps, d'identification vis-à-vis de l'extérieur.

## II - UNITÉ NATIONALE VS INTERNATIONALISME

Dans la genèse des mouvements pour l'indépendance qui s'ébauchent, surtout en Angola, dès la fin du siècle passé, on ne remarque pas de préoccupation particulière pour l'idée d'une nation culturelle, selon les termes dans lesquels nous l'avons définie plus haut. Fondamentalement animés par des métis et des *assimilados*, ces mouvements s'affirment selon le modèle des indépendances américaines et asseyent leur légitimité sur le droit territorial et non sur des éléments ethniques ou culturels. Ils peuvent, dans un cas ou un autre, nouer des complicités avec les révoltes de certaines ethnies, qui ressuscitent, de temps en temps, le souvenir des royaumes précoloniaux, et dénoncer en termes humanitaires le comportement des colons. Mais ces alliances sont essentiellement tactiques<sup>1</sup>, étant donné que déjà alors, ce dont il est surtout question, c'est d'un projet politique de nation moderne, c'est-à-dire un État indépendant régi par la volonté de ses citoyens.

Au milieu du siècle, toutefois, la composante culturelle prend une dimension décisive avec la divulgation, premièrement, de l'idéologie de la négritude et, deuxièmement, de sa rénovation et de sa contestation sur la base du marxisme-léninisme. Sans entrer ici dans les détails d'un thème aussi complexe et controversé, nous rappellerons seulement que la négritude se présenta, depuis ses débuts dans les années 1930, à Paris, comme un mouvement explicitement supranational, éventuellement même supranational à l'excès, comme le notèrent alors ses premiers critiques, pour lesquels la race ne constituait pas un élément suffisant

---

1. Voir, à ce propos, René Pélissier : *la Colonie du Minotaure* (Orgeval, Éditions Pélissier, 1978).

pour consolider une plateforme unitaire, au moins culturelle, entre les communautés noires des États-Unis, d'Amérique latine et d'Afrique. Déjà, Frantz Fanon émettait cette même critique lorsque, dans *les Damnés de la terre*, il mettait en garde contre l'impasse où aboutiraient les hommes de culture africains qui se sentaient historiquement obligés de radicaliser leurs revendications, de parler plus de culture africaine que de la culture nationale. Cependant, l'impasse revêtra un caractère qui ne fut peut-être pas exactement celui qu'avait entrevu Fanon. En vérité, la grande scission qui va s'opérer au sein du mouvement s'effectuera entre ceux qui, à l'instar de Senghor, insistent pour que soit définie une strate culturelle latente dans toutes les manifestations intellectuelles et artistiques de l'homme noir, revendiquant sa différence et son égalité face à la culture occidentale, et ceux qui proposent de substituer le thème de la révolution à celui de la négritude. Pour ces derniers, la négritude formulée par Senghor serait une thèse « irrationnelle, dangereuse et mystificatrice, un sous-produit du nationalisme [qui] servirait de base culturelle à la pénétration néo-colonialiste en Afrique et en Amérique<sup>2</sup> ».

La genèse et l'évolution des mouvements indépendantistes modernes, tant en Angola qu'au Mozambique, furent, naturellement, marquées par ce débat. Les manifestations littéraires qui les reflètent vont d'une période où les auteurs se limitent à des lamentations sur la condition des Noirs, dénonçant, dans certains cas et de manière indirecte, le colonialisme, à une période où la littérature se transforme en facteur d'agitation et de combat. Dans la première phase, on note l'influence de la négritude, mais on remarque également une sensibilité particulière à la question de l'autonomie nationale. En Angola, par exemple, surgit en 1948 un groupe d'intellectuels dont la devise est : « Allons à la découverte de

---

2. René Depestre, cité in Eduardo dos Santos : *A Négritude e a Luta pelas Independências na África Portuguesa* (Lisbonne, Minerva, 1975), p. 38.

l'Angola», et dont l'un des poètes, Mauricio de Almeida Gomes, appelle de ses vœux :

Uma poesia nova, nossa, nossa

... ..

que uma vez cantada

rezada

faça toda a gente sentir

faça toda a gente dizer:

É poesia de Angola!<sup>3</sup>

Et au Mozambique, José Craveirinha parlait déjà, en 1950, «des frontières d'eau du Rovuma à l'Incomati», utilisant l'espace national comme métaphore de la nation à naître. Agostinho Neto, de son côté, emprisonné à Luanda, écrit en 1960 :

Aqui, no cárcere

a raiva contido no peito

espero pacientemente

o acumular das nuvens

ao sopro da história<sup>4</sup>.

Et peu après, Helder Neto écrira déjà que «la libération de la Patrie demande du sang».

On était en plein climat guerre. C'est alors que, tant en Angola qu'au Mozambique, on trouve, de fait, le tracé de la première esquisse concrète de l'unité nationale. Les conditions de vie dans la guérilla facilitent l'émergence de cet embryon : la structure militaire, avec ses codes et son administration, se superposait verticalement à la diversité des

---

3. «Une poésie nouvelle, la nôtre, la nôtre / ... .. / qui une fois chantée / récitée / fasse sentir à tous / fasse dire à tous : / Voici de la poésie d'Angola!» Voir Mário de Andrade : *Littérature et nationalisme en Angola*, p. 97.

4. «Ici, dans ma geôle / le cœur dilaté de rage / patiemment j'attends / des nuages / l'amoncellement / sous le souffle de l'histoire.»

coutumes des régions occupées; la mystique de l'héroïsme et les adversités souffertes en commun reléguent au second plan les religions paternes; l'enseignement dispensé en portugais anticipait ce qui deviendrait le principal instrument de l'identité nationale; l'ennemi, quant à lui, clairement identifié en la personne du colonisateur ou de l'impérialisme, renforçait la cohésion du groupe. Fernando Ganhão, intervenant lors du IV<sup>e</sup> Congrès du FRELIMO, en avril 1983, se faisait l'écho de la même version sur les origines de l'unité nationale, version habituellement montée en épingle par les dirigeants africains : « Ces hommes, qui parlaient différentes langues, dont les manifestations culturelles étaient si diverses, fraternisèrent et se sentirent réalisés comme citoyens d'une même patrie [...]. De cette nouvelle vie surgit une culture nationale ressentie et acceptée par tous les militants<sup>5</sup>. »

Le problème, même si l'on accepte la thèse ainsi formulée, persistera toutefois après l'accession à l'indépendance. Car seulement alors, la direction de l'Etat étant assumée, s'imposera la tâche de trouver une référence idéologique qui intègre et mobilise toutes les populations et non plus seulement les militants. Et sur ce point, une fois l'ennemi d'hier physiquement disparu, il n'y a plus que deux possibilités pour lui demander de produire un effet de cohésion : ou en le ressuscitant sous les traits de l'impérialisme international ou en mettant en garde contre les risques des inimitiés entre ethnies. La prolongation de la guerre, ainsi que nous le savons, tant en Angola qu'au Mozambique, se chargera de mettre à l'ordre du jour ou l'une ou l'autre de ces opérations. Et, bien que certains cherchent à réduire toutes les difficultés implicites à des manœuvres que le néo-colonialisme déploierait dans la zone, des voix au-dessus de tout soupçon s'élèvent pour avertir du danger suivant : « La destruction des structures tribales et communautaires, la consolidation et

---

5. Cité par Fátima Mendonça : « O Conceito de Nação em José Craveirinha, Rui Knopfli e Sérgio Vieira », in *les Littératures africaines de langue portugaise*, actes du Colloque international (Paris, Fondation Calouste-Gulbenkian; 1985), p. 393.

l'intégration nationales suivent un chemin au parcours extrêmement contradictoire; simultanément à la consolidation de la conscience nationale (y compris au niveau de tout l'État), le sentiment d'appartenance aux groupes ethniques respectifs peut se renforcer, accentuant ainsi l'isolement tribal et même les tendances séparatistes<sup>6</sup>. Autrement dit, l'unité nationale ne se décide pas par décret, et le tissage des liens unificateurs, contrairement à ce que laisse entendre le discours idéologique, selon lequel l'unité se serait, depuis le début, construite en opposition au colonialisme, doit obéir à des options de nature diverse et oblige à des réajustements progressifs, tant dans l'ordre interne que dans l'ordre extérieur.

### III - STRATEGIE NATIONALISTE

Bien qu'il s'agisse d'un processus qui révèle des oscillations, nous pouvons, très sommairement, suggérer quelques lignes tracées et suivies par les régimes angolais et mozambicain concernant la construction de l'unité nationale.

a) En premier lieu, la divulgation de la langue portugaise en tant qu'élément indispensable à l'identité nationale et comme réponse à un éventuel risque de dépérissement au sein de zones géostratégiques et géo-économiques où d'autres idiomes prédominent, ou même de séparatisme. Dans ce cas, ainsi que nous l'avons signalé plus haut, le pragmatisme fait loi, quoi qu'il en coûte à ceux qui y dénoncent des indices d'aliénation.

b) La lutte contre le tribalisme, sous toutes ses formes et à tous les niveaux, lutte qui va en s'accroissant au fur et à mesure que croît la liaison des adversaires intérieurs avec les réalités ethniques. Henrique

---

6. Rosa Ismagulova : «Integração Nacional na África Tropical», In *Problemas do Desenvolvimento Actual de África* (Moscou, Académie des Sciences de l'URSS, 1980), p. 100.

Abranches, responsable angolais, traduit ainsi la position des autorités de son pays : « Il y a aussi des camarades qui, adoptant des positions intellectuelles éloignées de la réalité objective, n'aperçoivent rien d'autre, dans les structures traditionnelles, qu'un romantisme nationaliste et une poésie, quasiment raciale, qu'ils défendent à la radio, à la télévision, dans leurs cours et leurs conférences, oubliant qu'ils s'engagent ainsi dans une tentative, certes vaine, d'énoncer une authenticité angolaise, oubliant également que cette authenticité est nécessairement tribale ou régionale et que, de ce fait, elle ne pourrait que servir d'entrave à l'unité nationale et à la pénétration de l'idéologie progressiste du MPLA<sup>7</sup>. »

c) La superposition, sur le plan historique, des trente dernières années à tout ce qui les précède. Non que l'histoire soit récusée, évidemment. Mais on cherche à la lire et à l'interpréter à la lumière de l'expérience plus récente. Et comme celle-ci a été globalement moulée dans le cadre marxiste, on tend à présenter, dans le discours destiné à légitimer la situation actuelle, l'ensemble du passé non seulement comme une série de luttes contre le colonisateur, mais encore comme une illustration de la lutte de classes sur le continent, malgré les réticences que l'on peut exprimer face à cette thèse emphatiquement défendue par le communisme le plus orthodoxe.

d) L'importance attribuée à la littérature en tant que champ privilégié de l'élaboration de l'idéologie nationale. « Au sein des milieux préoccupés en Angola par l'avenir de la littérature — écrit Laurent Monnier —, il nous semble être ancré le postulat implicite que le rôle des écrivains serait de stimuler, par leur production intellectuelle et leur rayonnement littéraire, une dynamique de conscientisation assez semblable à celle vécue au temps de la lutte. L'idée sous-jacente (à laquelle on feindrait de croire ?) serait que la littérature pourrait

---

7. *Reflexões sobre a Cultura Nacional* (Lisbonne, Edições 70, 1980).

assumer une fonction de cohésion nationale dans le rapport concret qui s'instaurerait entre l'écrivain et ses lecteurs dans le peuple<sup>8</sup>.»

e) La tentative de conciliation entre le marxisme-léninisme et le projet de construction nationale. Voyons comment Graça Machel définit la conception qui devra présider au plan d'éducation mozambicain : « Cette conception repose sur la base suivante : intégration de l'école à la vie de la communauté, à la lutte de classes; travail manuel et production en tant que parties intégrantes du processus éducatif; affirmation de la personnalité mozambicaine; identification avec la culture populaire, formation d'une vision scientifique, matérialiste et dialectique du monde<sup>9</sup>.»

f) Le rôle surdéterminant de la politique par rapport à la culture. Le fait qu'une partie considérable des agents intellectuels – écrivains et autres – a jusqu'à récemment occupé des postes d'importance dans l'appareil d'Etat, tout comme celui que leurs associations ont été soutenues par le pouvoir et qu'elles en dépendent étroitement, ont conduit à ce que ce soit ce dernier qui oriente et sélectionne les œuvres. C'est sur cette voie que s'effectue le tri entre ce qui est simplement considéré comme du "traditionnel", ressortissant au folklore, et ce qui est considéré comme du "national", c'est-à-dire déjà façonné par l'idéologie.

## CONCLUSION

Les données que nous venons d'analyser, et qui résument les tensions dans lesquelles le problème a été, jusqu'à récemment, abordé, pourraient conduire, apparemment, à l'idée que, en fin de compte,

---

8. Laurent Monnier : « Identité nationale et pouvoir actuel de la littérature en Angola », in *Les Littératures africaines de langue portugaise*, p. 111.

9. « Intervenção da Camarada Graça Machel na IX Sessão do Comité Central », in *Tempo* février 1982, p. 17.

l'identité nationale projetée par les dirigeants africains est quelque chose en train de se cristalliser sous la pression d'un rigoureux corset communiste, et que tout ce qui n'est pas intégrable au soi-disant "nationalisme révolutionnaire" finira asphyxié. Certains observateurs occidentaux raisonnent ainsi, se méfient même de ces cas qui affirment le non-alignement de leur politique extérieure et concluent sentencieusement : «Qui n'est pas avec nous est contre nous.»

En contrepartie, cependant, les observateurs de l'Est, tout au moins dans leur version brejnévienne, redoutent l'essor nationaliste sur le continent, le considérant inspiré par l'impérialisme ou, par les "conceptions petites-bourgeoises de Mao-tsé-Toung", et ils appellent à un engagement toujours plus étroit avec la sphère géostratégique socialiste. Ainsi que l'exprime un représentant de l'Académie : «La diffusion et l'adoption du marxisme dans les pays d'orientation socialiste s'effectuent dans une ambiance de lutte idéologique aigüe. La propagande bourgeoise tente de démontrer, dans l'interprétation de ce processus, que la doctrine marxiste-léniniste internationale une et indivisible se serait décomposée en "doctrines étroitement nationalistes". L'objectif de cette attitude est de réactiver les idées du "socialisme africain", déjà éteintes dans la plupart des pays d'orientation socialiste, de détourner les démocrates révolutionnaires vers le terrain du nationalisme. Pour sa part, ce dernier n'admet pas que le marxisme-léninisme soit adopté comme doctrine de caractère et d'essence internationalistes. La lutte des marxistes contre le nationalisme de droite s'aiguise également sur le continent africain<sup>10</sup>.»

Le contraste de perspectives ainsi mis en évidence ne pourrait être plus flagrant. Mais où se situent les Angolais et les Mozambicains eux-mêmes sous ce feu croisé dont ils sont la cible ? Lorsque la

---

10. Nikolai Kossoukhine : «Concepções Ideológicas e Políticas dos Democratas Revolucionários», in *Problemas do Desenvolvimento Actual de África* (Moscou, Académie des Sciences de l'URSS, 1980).

dépendance vis-à-vis de l'Est en matière de défense apparaissait comme une solution, sans doute unique, les options tendaient à former l'identité nationale dans le cadre plus vaste de la solidarité internationaliste entre pays communistes. Simplement, sur le propre terrain de la défense, des difficultés liées à ce domaine lui-même surgirent. En ce qui concerne le Mozambique, les accords d'Incomati furent commentés avec suspicion, à travers le PCP, par le mouvement communiste, comme l'avait déjà été, auparavant, le rapprochement de Maputo avec Lisbonne, négocié avec les gouvernements de feu l'Alliance démocratique, ce qui avait donné prétexte à des réactions d'orgueil franchement blessé de la part du Mozambique<sup>11</sup>. Et en ce qui concerne l'Angola, il est visible que, face à l'impasse militaire et à la forte implantation ethnique des adversaires de Luanda, le mot d'ordre de l'unité nationale commence à être nuancé par un autre mot d'ordre préalable et bien plus réaliste, celui de la réconciliation nationale.

Et à tous ces faits, il y a lieu d'ajouter l'évolution récente de la politique extérieure soviétique sous la direction de Gorbatchev et ses efforts pour mettre fin aux engagements militaires hors d'Europe, tellement ceux-ci se sont révélés coûteux. En même temps, un peu partout en Occident, l'intérêt pour la question africaine va croissant. Les sommets qui se sont tenus ces dernières semaines, certainement conditionnés, il est vrai, par la proximité d'un changement à la Maison blanche, offrent une illustration claire des surprenantes transformations en cours sur l'échiquier africain. De plus, celles-ci viennent remettre à l'ordre du jour les relations de l'Angola et du Mozambique avec le Portugal, sur le plan de la culture. En effet, au fur et à mesure que le modèle révolutionnaire *stricto sensu* se diluera sous l'effet de la

---

11. Voir l'éditorial des *Notícias* de Maputo, en date du 12 juillet 1982, signé par le chef de rédaction : «Pour le moins, j'entends des déclarations de cette nature comme une ingérence ouverte et flagrante dans les affaires d'un pays souverain et indépendant.» Les déclarations en question émanaient d'Álvaro Cunhal.

nécessaire ouverture dans les domaines économique et social, pour ne pas dire, dès à présent, également politique, la ligne de construction de l'unité nationale devra aussi être repensée et incorporer d'autres ressources. Dès lors, il est possible, les complexes néo-colonialistes et autres étant remisés, qu'il y ait lieu de tirer la conclusion que le passage du Portugal par ces territoires a peut-être, au-delà de la langue qui y a été adoptée, laissé d'autres éléments de rapprochement des cultures locales, lesquels pourraient, dans un contexte totalement différent, être pris en compte pour la définition de l'identité nationale. Mais cela, seuls l'avenir et la volonté de l'Angola et du Mozambique nous le diront.

Diogo Pires Aurélio

mai 1988



INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS  
INSTITUTE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES  
INSTITUT D'ETUDES STRATEGIQUES ET INTERNATIONALES

L'EUROPE ET LE DEFI AFRICAIN

Lisbonne, 16-18 juin 1988

Gorbatchev et la politique de l'URSS vis-à-vis du Tiers Monde

Les aspects politiques

Michel Tatu

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ  
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

Michel TATU

Conférence à Lisbonne

le 17 juin 1988

GORBATCHEV ET LA POLITIQUE DE L'URSS

VIS-A-VIS DU TIERS MONDE

---

Les aspects politiques

Tout le monde se rend compte que l'URSS est entrée dans une phase de profonds changements depuis l'arrivée de Mikhaïl Gorbatchev au secrétariat général du PCUS en mars 1985, mais surtout depuis le bond en avant de la "perestroïka" et de la "glasnost" au début de 1987. Ces changements ont pris un caractère tumultueux depuis le mois d'avril de cette année, en prévision de la conférence du parti qui va s'ouvrir dans quelques jours, mais avec un net décalage entre ce qui se dit dans les media d'une part, ce qui est fait dans le domaine institutionnel et pratique d'autre part. Autant la presse a trouvé une liberté de ton sans précédent depuis les débuts du régime soviétique, autant l'appareil du parti et de l'administration résistent aux changements: de l'avis général, la réforme économique n'avance pas, la réforme politique pourrait bien être beaucoup moins profonde et rapide qu'on ne le croit généralement.

La politique étrangère a été touchée également par le changement, mais à des degrés divers selon les secteurs. Inutile d'insister, après les quatre sommets soviéto-américains et le traité de Washington sur

les euromissiles, sur l'importance de la percée effectuée par Mikhaïl Gorbatchev dans le domaine du désarmement et de la détente est-ouest. Mais il est intéressant d'analyser sa base théorique, avec l'exposé de ce que l'on a appelé la "Nouvelle pensée", traduction dans le domaine diplomatique de la perestroïka amorcée dans le domaine intérieur. Telle qu'elle a été formulée notamment par Gorbatchev au 27<sup>ème</sup> congrès du PCUS en 1986 et par Dobrynine, dans un article du Kommounist en juin 1985, cette "Nouvelle pensée" reposait sur les principes suivants:

1) La conscience de ce que l'on a appelé "l'interdépendance de la survie". Il était reconnu, je cite par exemple Dobrynine, que "l'unité indestructible du destin de tous les Etats face à l'éventualité d'un conflit nucléaire" commandait une approche "qualitativement nouvelle des problèmes de sécurité", que les notions de "sécurité nationale et internationale sont devenues inséparables". Cela exigeait notamment d'admettre que l'accumulation des moyens militaires ne suffisait plus. On ne renonçait certes pas à cette grande conquête des années brejnéviennes qu'avait été l'accession à la parité stratégique avec les Etats-Unis, mais l'on récusait cette autre formule brejnévienne selon laquelle tout le but de la politique soviétique devait être de "faire évoluer la corrélation des forces dans un sens favorable au socialisme". L'approche du problème devait être globale et politique.

2) Cette approche n'exigeait pas seulement l'instauration de "normes correctes, authentiquement civilisées, de relations et de coopération internationale", pas seulement la prise en compte de facteurs ignorés ou rejetés jusqu'ici, tels que les droits de l'homme (et ici la glasnost pratiquée à l'intérieur facilitait l'évolution), mais aussi la recherche de consensus plutôt que l'exploitation des désaccords. Moins d'accent sur les "intérêts étroitement compris qui nous opposent", disait Dobrynine, davantage sur "les intérêts et

aspirations qui nous sont communs". Une formule que l'on retrouve encore plus nettement dans les "Thèses" soumises à la prochaine conférence du parti, et qui souhaitent voir glisser les problèmes de sécurité du domaine militaire à celui "de la politique, de la primauté du droit, de la morale humaine dans le respect des engagements internationaux".

Comment cette nouvelle approche allait-elle se traduire dans la politique à l'égard du Tiers Monde? Ici, deux autres considérations s'imposaient:

1) La réforme à l'intérieur allait modifier l'ordre des facteurs de la politique. Brejnev avait fait dévier ce qui subsistait de dynamisme dans la société soviétique vers la politique étrangère, dissimulant sous l'expansion et la course aux armements la stagnation à laquelle il s'était résigné en politique intérieure. Cette dernière était donc au service de la politique extérieure, considérée en termes de puissance. Avec Gorbatchev, c'est désormais la politique étrangère qui devra être au service de la politique intérieure.

Cela se traduit par un réajustement des priorités en termes d'allocations de ressources: l'aide à l'étranger avait toujours été limitée, comparée avec ce que font pour le développement nombre de pays occidentaux. Mais Moscou sera encore plus vigilant pour mesurer son aide aux pays qui sont ses protégés: Cuba et Vietnam notamment.

2) Cette évolution n'entraîne pas cependant de révisions déchirantes. L'URSS reste fidèle à ses engagements et affinités traditionnelles: notamment, en Afrique, avec le MPLA angolais et le régime éthiopien. Elle poursuit d'ailleurs, dans ce dernier cas, sur la lancée de la politique antérieure en encourageant la création du parti unique éthiopien, à un moment pourtant où le même modèle est ébranlé en URSS et dans d'autres pays communistes.

En revanche, Moscou répugne à prendre de nouveaux engagements ou à

exploiter en force les crises nouvelles qui surgissent à la périphérie: en témoigne par exemple son comportement au moment de l'escalade dans la guerre du Golfe, à l'été 1987: l'URSS n'exploite que modérément les opportunités offertes par l'entrée des forces navales occidentales dans le golfe, sans changer pour autant son langage traditionnel: critique des ingérences "impérialistes", soucieux de ne pas se trouver dans le même camp que les Etats-Unis.

Moscou pousse également à la modération en Amérique centrale: les médiations et négociations engagées à partir de 1987 aussi bien au Salvador qu'au Nicaragua se font avec son encouragement.

Mais c'est évidemment en Afghanistan que les choses changent le plus, Moscou ayant décidé de mettre fin à cet engagement direct, très couteux en hommes, en matériel et en prestige politique. Or le retrait commencé en mai 1988 a une signification qui dépasse de loin le cadre régional: dans la mesure où le maintien au pouvoir du gouvernement de Kaboul est reconnu comme hautement problématique, il permet de conclure à l'abandon de la théorie de "l'irréversibilité" des révolutions communistes, même si cela n'est pas dit aussi clairement.

Constatons aussi que les réformes conduites à l'intérieur reposent sur le postulat implicite d'une évaluation pessimiste des chances du "socialisme", du moins tel qu'il était conçu jusqu'à présent, face aux régimes d'économie de marché et de démocratie politique. La conséquence logique ne peut être qu'une moindre propension à faciliter l'installation dans de nouveaux pays de régimes copiés sur le modèle soviétique, et dont on admet la faillite. Une autre conséquence est d'accentuer la pression sur le Vietnam, invité à retirer ses troupes du Cambodge de la même manière que l'URSS a retiré les siennes d'Afghanistan.

Tout cela n'est pas dit aussi clairement, mais l'explosion de la glasnost dans les media soviétiques à partir du printemps 1988

commence alors à déborder sur un réexamen autocritique de la politique étrangère passée. Dans un article publié le 18 mai par la Literatournaia Gazeta, le professeur Dachitchev appelle à "surmonter totalement les conséquences du stalinisme", non seulement à l'intérieur, mais aussi dans la diplomatie. A son avis, il était une erreur pour l'URSS d'assumer dès 1945 le rôle de "garant militaire de l'expansion du socialisme dans le monde" et de poursuivre la même politique avec ce qu'il appelle "les graves mécomptes et la démarche incompétente de la direction brejnévienne". Il est reproché notamment à ce dernier d'avoir cru qu'il était de l'intérêt soviétique de "courir après de petits gains formels liés à des changements dans l'élite dirigeante dans les pays en développement", alors que le seul et véritable intérêt national exigeait selon lui "de créer un environnement international favorable à de profondes transformations dans l'économie et le système socio-politique de l'Union soviétique".

Sans doute ces aveux n'ont-ils pas un caractère officiel, mais ils reflètent un sentiment très répandu. Et dans la mesure même où les pays en développement ne font pas précisément partie de cet "environnement international" favorable aux réformes soviétiques, on peut en conclure que leur poids dans les préoccupations soviétiques - déjà limité dans le passé, hormis leur importance stratégique et politique - n'est pas appelé à augmenter.

Le moindre intérêt pour le Tiers-Monde s'est aussi manifesté dans la politique du personnel. Si la personnalité d'Edouard Chevardnadze, un géorgien qui a remplacé le biélorusse Andrei Gromyko à la tête du ministère des affaires étrangères à l'été 1985, avait pu être interprétée comme l'indice d'une plus grande sensibilité pour les problèmes des minorités et même une "ouverture au Sud", l'arrivée à la tête du département international du Comité central de l'américaniste Dobrynine à la place du "révolutionnaire komintèrnien" Ponomarev au

début de 1986 a modifié cette image. D'autant que Dobrynine a pris aussitôt comme premier adjoint un autre américain de ses amis, Kornienko, qui s'est ajouté à l'euro-péaniste Zagladine. Le tiers monde est resté sous la responsabilité de l'arménien Broutents, en place depuis 1976, maintenu dans la position moins en vue de simple adjoint parmi beaucoup d'autres. L'institut d'Afrique est resté par ailleurs sous la direction d'Anatoli Gromyko, fils de l'ancien ministre, dont le statut politique a du subir une éclipse correspondante à celle de son père.

La répartition des postes d'ambassadeurs dans la hiérarchie du parti pourrait faire croire à un regain d'intérêt pour l'Afrique. On constate en effet que quatre ambassadeurs d'URSS en Afrique siègent aujourd'hui au comité central: deux comme titulaires (les ambassadeurs en Algérie et en Zambie) et deux comme suppléants (Ethiopie et Mozambique), alors que sous Brejnev en 1981 par exemple, seul l'ambassadeur en Algérie avait droit à un siège au parlement du parti. Mais il faut aussitôt ajouter qu'à l'exception de l'ambassadeur en Algérie, trois de ces diplomates ont conquis leur siège au comité central en 1986, alors qu'ils exerçaient d'autres fonctions à l'intérieur du parti soviétique, tous comme seconds secrétaires dans des républiques. Il n'est donc pas certain qu'ils conserveraient leur siège en cas d'élection d'un nouveau comité central. Si en effet on compare les situations au lendemain des deux congrès de 1981 (sous Brejnev) et de 1986 (avec Gorbatchev), on constate que celles-ci sont rigoureusement identiques: parmi tous les "africains", seul l'ambassadeur en Algérie siégeait au CC (comme titulaire), ce qui confirme ce pays dans la position de seul "point fort" de l'ancrage soviétique en Afrique, à l'instar de l'Inde dans l'Asie non communiste.

Terminons par les implications en Afrique noire de cette nouvelle

politique. L'investissement soviétique a déjà beaucoup diminué au Mozambique, presque abandonné à lui-même, il reste fort essentiellement en Angola et en Ethiopie. La détente soviéto-américaine et le retrait d'Afghanistan ont remis sur le tapis les autres conflits régionaux que Moscou voudrait voir réglés, et l'Angola s'est trouvé en tête de liste. De là la percée constatée avec les négociations à quatre ouvertes à Londres sur ce problème.

Mais Moscou doit compter ici avec son allié cubain, qui ne partage pas, loin de là, toutes les implications de la perestroïka: la récente avancée des troupes cubaines dans le sud de l'Angola peut refléter un premier désaccord entre Moscou et Fidel Castro. En Ethiopie, on ne relève pas de signe visible de dissonance avec le régime d'Adis Abeba, mais il est probable que la ligne plus dure suivie dernièrement par Menguistou à l'égard de l'Erythrée et sa rupture avec les organisations humanitaires ne sont pas appréciés à Moscou: c'est tout le contraire que prêche la "glasnost".

N'en concluons pas, cependant, à des bouleversements à brève échéance. D'abord parce que l'URSS n'a jamais été "tiers-mondiste" au sens d'un Castro par exemple: le seul intérêt qu'elle portait aux pays du tiers-monde était non pas régional, mais stratégique et planétaire: son but était de rogner la sphère d'influence des Etats-Unis et d'augmenter la sienne. Il lui suffit donc aujourd'hui de réexaminer ces buts planétaires, sans que cela entraîne des conséquences immédiates dans la politique suivie à l'échelon régional, laquelle doit respecter de toutes manières les impératifs de continuité et les affinités idéologiques. Mais l'heure ne se prête pas à de nouvelles révolutions: on assisterait plutôt à une pause dans l'activisme extérieur de l'URSS gorbatchévienne.