

A África e A Europa

Resolução de Conflitos, Governação e Integração Regional

A Resposta da Comunidade Internacional às Questões da Governação em África

Gonçalo Santa Clara Gomes . Embaixador

Partirei dum conceito alargado de governação. Governação será a capacidade do governo e serviços públicos para criar um quadro legal, social e económico favorável ao crescimento e à satisfação das necessidades dos cidadãos. E inclui também as políticas seguidas pelos governos no prosseguimento daqueles objectivos. Este sentido alargado permite manter ligadas as questões de capacidade institucional e as questões de governação em sentido estrito.

A boa governação será aquela que procura assegurar:

- A segurança interna e externa do país
- O Estado de Direito, incluindo o respeito pelos Direitos Humanos e pelas minorias étnicas
- Os serviços públicos essenciais
- Uma boa gestão financeira
- Os direitos de propriedade e o respeito pelos contratos
- Políticas voltadas para o desenvolvimento económico e social
- A participação dos cidadãos e a sua lealdade ao Estado: eleições, partidos, media, sociedade civil, transparência, prestação de contas

No seu relatório, divulgado em Março passado, a Comissão para a África, criada pelo Primeiro-Ministro britânico, afirma que a questão da boa governação “está no centro de todos os problemas da África”. E continua: “enquanto essa questão não for resolvida, a África estará condenada a continuar em estagnação económica”.

Sem uma boa governação não há estabilidade e segurança interna, não há condições para investimento, a ajuda pública ao desenvolvimento é desviada para outros países, o investimento estrangeiro não encontra condições, os capitais nacionais fogem, a posse e exploração do Estado para proveito próprio torna-se o objectivo dos grupos políticos e sociais, os riscos de desordem e até de guerra civil crescem.

A governação em muitos países africanos é geralmente considerada má. Há governos autoritários e despóticos; há países com instituições fracas e sem funcionários preparados e gestores competentes; há corrupção endémica em certos países – calcula-se que o dinheiro da África em bancos estrangeiros é mais do que metade da dívida externa dos países africanos; há pobreza, desigualdade e exclusão de minorias. Mas, há tendência para atribuir esta característica a toda a África, o que é injusto - nos últimos anos a governação melhorou em vários países africanos e uma nova geração de líderes parece estar a surgir. A Comissão Económica para a África está a preparar um “*African Governance Report*”, cobrindo 28 países, o que permitirá um juízo mais fundamentado. Mas o número de países em fase de consolidação ou transição para a democracia aumenta, bem como os esforços para a inclusão e participação de grupos excluídos e para mais transparência e responsabilidade na gestão do Estado. Depois de décadas de estagnação, o crescimento económico excede 5% em 24 países

africanos. E um número razoável de países africanos, representando 71% da população do continente, subscreveram já o “*African Peer Review Mechanism*” do NEPAD, “*New Partnership for Africa’s Development*”, aceitando o escrutínio dos seus pares para identificar as suas debilidades e encorajar a adopção de medidas eficazes.

De qualquer modo, a percepção geral sobre a má governação de grande parte dos países é justificada e os índices de desenvolvimento humano, a eclosão de conflitos e guerras civis, os milhões de deslocados no continente, o atraso e a pobreza não podem ser ignorados.

Perante esta realidade, qual é a resposta da Comunidade Internacional às questões da governação em África? E que pode ser feito no futuro?

Uma primeira resposta a esta pergunta poderia ser que, considerando que a governação é uma responsabilidade dos próprios Estados afectados, a Comunidade Internacional pouco pode fazer nesta matéria. Isso justificaria o aparente desinteresse actual pela África, em comparação com outras regiões. A ajuda pública ao desenvolvimento consagrada a África tem estagnado e as várias justificações apresentadas – o cansaço dos doadores, as restrições orçamentais, a desmotivação das opiniões públicas ocidentais, algum desinteresse relativo das antigas potências coloniais – poderiam explicar-se pela falta de resultados obtidos nas ultimas décadas e a sua atribuição à má governação de grande parte da África.

Acresce que a ajuda à melhoria da governação tem algumas dificuldades específicas associadas: os países que carecem de apoio são sensíveis a intervenções que toquem em matérias da sua soberania ou no exercício do seu poder pelo que a *ownership* aqui tem de ser mais respeitada; por outro lado, os resultados desta ajuda não são facilmente quantificáveis e atribuíveis aos doadores. E não nos esqueçamos que há alguns aspectos da má governação de que alguns tiram proveito...

Mas alguma ajuda tem, apesar de tudo, sido dada à melhoria da governação em África. Como a governação é aqui tomada num sentido muito amplo, convém fazer uma distinção entre o que respeita às instituições políticas e ao regime do Estado e o que tem que ver com o reforço das capacidades do Estado e da Administração.

No que respeita às capacidades nacionais, a ajuda, bilateral e multilateral tem, apesar de insuficiente, existido. Tem havido algum apoio ao reforço da capacidade legislativa, à formação de quadros superiores, à melhoria dos sistemas de gestão nacionais e locais e até, em parte através das instituições financeiras internacionais, à melhoria dos processos de gestão financeira e orçamental. Mesmo a reforma das Forças Armadas tem recebido, nalguns casos, algum apoio.

Já no que respeita às questões políticas e institucionais – a divisão e equilíbrio de poderes entre os órgãos do Estado entre si e com os poderes locais, à participação dos cidadãos e da sociedade civil no exercício e no controle do poder, a Comunidade Internacional pouco intervém. Curiosamente, essa intervenção geralmente só se dá quando os equilíbrios se rompem totalmente e surgem conflitos armados e catástrofes humanitárias – aí, a ONU aprova operações de paz para remendar a situação e, em esforços de *peace-building*, pode até entrar no que poderíamos chamar *regime change*. Mas estes esforços têm lugar demasiado tarde e são claramente insuficientes – em mais de 50% dos conflitos objecto de operações de paz, o conflito reacende-se num prazo de 5 anos. Os custos destas operações são grandes – no corrente ano financeiro o orçamento de manutenção de paz da ONU é de mais de 2.8 mil milhões de dólares – mas os resultados são insatisfatórios.

Perante as necessidades imensas do continente africano, a contribuição internacional para a melhoria da governação será sempre uma pequena fracção da ajuda global necessária. Mas, embora o custo seja reduzido e os resultados possam não ser imediatamente visíveis e quantificáveis, não me restam dúvidas de que esta ajuda é a mais rentável. Se queremos, por razões estratégicas, políticas, económicas e humanitárias, assegurar condições para o desenvolvimento da África – e eu creio que é uma prioridade internacional – devemos desenvolver uma estratégia colectiva para o conseguir. Essa estratégia tem de partir e ter por condutores os Estados africanos, já que deles depende quase tudo, mas deve envolver os países desenvolvidos contribuintes de ajuda, as organizações regionais, as organizações de âmbito mundial, as comunidades culturais internacionais e outros actores interessados, a todos os níveis.

Sabemos que os montantes globais de ajuda à África são limitados e que devem ser aumentados, em linha aliás com as promessas feitas pelos países desenvolvidos, que assumiram nesta matéria compromissos quantificáveis. Mas o aumento da ajuda consagrada à governação e ao reforço das capacidades nacionais não assegurará, só por si, o sucesso desta empresa colectiva. Podemos e devemos ultrapassar as dificuldades africanas a médio prazo se soubermos conjugar os seguintes actores numa estratégia internacional:

Os *Estados africanos* serão os elementos centrais. Uma estratégia só pode funcionar se assentar neles, em planos preparados por eles e que tenham em conta as necessidades nacionais específicas de cada um. A participação nacional será tanto mais eficaz quanto maior for o envolvimento dos cidadãos e da sociedade civil, sobretudo na definição dos objectivos nacionais. Se hoje todos reconhecem a importância da *ownership*, do sentido da propriedade e controle que os Estados africanos devem manter em relação à utilização dos dinheiros da ajuda, em nenhum campo essa *ownership* é mais necessária do que nas reformas do Estado, da Administração, da Justiça, das Forças Armadas, e nos equilíbrios internos de poder.

Os Estados devem ser apoiados internacionalmente a todos os níveis. O apoio da *União Africana e das organizações sub-regionais* à boa governação é ainda modesto mas deve assumir maior relevo: em vez da postura tradicional restritiva da “não-intervenção” nos assuntos internos, é necessária uma atitude que poderíamos chamar de “não-indiferença” pela sorte dos cidadãos da África. A melhor ajuda que a UA pode dar aos países africanos não é proteger conservadoramente as suas instituições e práticas, é apoiá-los na realização das transformações necessárias. Passos recentes no domínio da prevenção e resolução de conflitos e o programa NEPAD, nomeadamente o “*African Peer Review Mechanism*” em que ele assenta são de louvar. A União Africana dispõe de poucos recursos: a UE e os países doadores devem apoiar política e financeiramente as suas actividades no campo da governação. O mesmo vale para as organizações sub-regionais africanas.

As *comunidades de língua e cultura*, como a CPLP, têm também notáveis potencialidades neste campo. Têm a vantagem de nelas a relação doador-recebido se atenuar, bem como a da facilidade de comunicação, e a do bom conhecimento dos problemas e dificuldades dos países. Em matérias de governação, funcionamento de serviços e capacitação estas comunidades, se financiadas devidamente, podem ser valiosas. E podem ser o plano ideal para o estabelecimento de redes internacionais efectivas entre forças sociais e profissionais e órgãos do Estado com efeitos muito positivos na governação africana

A *ONU*, e o conjunto das organizações e agências internacionais têm um papel fundamental numa estratégia. A ONU é, de resto, a maior fonte de legitimidade internacional e pode

reforçar grandemente a acção de outros actores. Uma contribuição valiosa foi dada pela aprovação, em 2000, dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, de particular interesse para a África. Em Setembro, a reunião cimeira em Nova Iorque deve reforçar o compromisso sobre estes objectivos da Comunidade Internacional.

Mas não é só no que respeita à definição e coordenação dos grandes objectivos mundiais que a acção da ONU é fulcral. A principal razão de ser da organização é a manutenção da paz do mundo e isso leva-a a estar envolvida profundamente na resolução e prevenção de conflitos em África, através sobretudo de Operações de Manutenção da Paz. Apontei atrás a insuficiência destas operações para impedir o reacender de conflitos e, em geral, a ineficiência das acções de prevenção. Uma proposta portuguesa, apresentada em Setembro de 2003 por Durão Barroso na Assembleia Geral da ONU, de criação duma nova comissão com o triplo objectivo da segurança, reforço institucional e desenvolvimento de Estados fracos ou em situação de pós-conflito, foi acolhida e feita sua pelo painel criado pelo Secretário-Geral para pensar o reforço da ONU e da ordem internacional. A proposta da criação duma *peace-building commission* irá assim também ser discutida em Nova Iorque, na reunião de alto nível em Setembro, e a sua adopção reforçará as capacidades das Nações Unidas para ajudar Estados fracos ou fragilizados a sair do círculo vicioso da pobreza e da violência.

As *instituições financeiras internacionais*, o FMI e o BM, devem também associar-se a esta estratégia. Deverão consagrar mais atenção e recursos a África e coordenar e conduzir esforços de capacitação dos sistemas fiscais e financeiros africanos, incluindo no sentido de maior transparência e responsabilização perante os cidadãos. A necessidade de políticas adaptadas às condições dos Estados africanos, e que não pareçam corresponder a modelos teóricos preparados para outros tipos de Estados em diferente grau de desenvolvimento, terá de ser reconhecida.

A *Organização Mundial do Comércio* pode ter também um papel importante na integração da África na economia mundial de uma forma que facilite o combate à pobreza e possibilite o desenvolvimento. A reunião da OMC em Hong Kong, em Dezembro, pode e deve ser um contributo nesse sentido, nomeadamente no que respeita à livre circulação dos produtos agrícolas e ao progressivo desmantelamento de sistemas de protecção nocivos aos produtos africanos. Isto libertará fundos para a melhoria da governação e possibilitará o clima económico em que as reformas podem ter lugar.

Os *países doadores*, o mundo mais rico e desenvolvido, são a chave desta resposta internacional. Tudo depende, afinal, da sua generosidade e da sua vontade. A verdade é que, até agora, essa vontade não tem estado presente, em parte devido a uma percepção de que os esforços em prol da África não são rentáveis, em parte também porque, apesar das suas convulsões, África não aparece como uma prioridade estratégica. Se esta atitude mudar a situação pode melhorar muito. A reunião do G-8, em Julho, em que se manifestará a vontade britânica de fazer alterar este estado de coisas, patente na criação da Comissão para a África, poderá ser a ocasião para um novo impulso.

Cabe aqui referir a vontade, claramente expressa, da União Europeia de apoiar a democracia, os Direitos Humanos, a boa governação e o Estado de Direito em África, bem como a integração regional. A UE manifestou claramente o seu apoio ao NEPAD e ao princípio de responsabilização recíproca dos parceiros. A UE tem apoiado financeiramente os objectivos do NEPAD e apoia também os esforços de paz da UA. Os países da União Europeia e a Comissão são, de resto, colectivamente os maiores contribuintes de ajuda a África. Mas o diálogo UE-

África tem de ser aprofundado e a realização da anunciada cimeira, bloqueada por questões políticas, é urgente. Convém não esquecer que, entre outras razões de peso para o empenhamento da UE está o serem seus membros todos os antigos colonizadores da África que mantêm laços culturais e linguísticos com o continente.

Os problemas da governação em África só podem ser resolvidos com a vontade e o concurso dos países africanos. Mas a comunidade internacional pode fazer muito mais para apoiar os esforços africanos e pode contribuir politicamente para dar um sentido de urgência às necessárias reformas. Tem havido nesta matéria uma lamentável passividade de vários actores internacionais influentes, o que tem contribuído para o sentido de impotência e resignação ao destino em África. Uma parceria entre a África e o mundo desenvolvido, com especial envolvimento da União Europeia e dos seus membros e com o concurso das organizações internacionais interessadas, tem todas as condições para produzir resultados positivos.