

A África e A Europa

Resolução de Conflitos, Governação e Integração Regional

Intervenção na Sessão de Abertura

João Gomes Cravinho . Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação

Gostaria em primeiro lugar de congratular o Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais e o European Centre for Development Policy Management por esta iniciativa, dedicada ao tema **“A África e a Europa: Resolução de Conflitos, Governação e Integração Regional”**, que se reveste de grande relevância num ano em que África assume maior preponderância na agenda europeia, bem como ao nível das Nações Unidas, no contexto das discussões sobre a prossecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).

O tema da conferência, pela sua complexidade, promete oferecer um amplo leque de debates, contando com intervenientes muito habilitados que certamente trarão enorme riqueza aos trabalhos. Não duvido que ao longo dos próximos dias passarão por aqui reflexões de grande interesse sobre o papel de factores essenciais ao desenvolvimento, como são a estabilidade, a boa governação e a consolidação de parcerias ao nível regional, factores esses que se interligam profundamente.

Foi, portanto, com grande prazer que aceitei o convite que me foi dirigido para vos dirigir umas palavras nesta sessão de abertura, atendendo à pertinência das questões que neste contexto dizem respeito à pasta que presentemente ocupo, por um lado na vertente da política externa, por outro lado na vertente da cooperação. Permitam-me, pois, que vos exponha algumas reflexões que considero oportunas, algumas de cariz mais teórico, outras de componente mais prática.

Considerações teóricas

Em primeiro lugar gostaria de me concentrar, durante alguns minutos, sobre as causas-base da eclosão de conflitos sobretudo intra-estaduais. Neste sentido, é importante notar a especificidade do contexto africano, onde predominam problemas estruturais a nível económico que se reflectem de forma terrivelmente gráfica nos índices elevados de pobreza e exclusão social, baixos índices de escolaridade, dificuldades ao nível da saúde básica e propagação de doenças como o HIV-SIDA. A isto somam-se as dificuldades acrescidas com o apoio a populações refugiadas e pessoas deslocadas, mas também as dificuldades no controlo de situações como a proliferação ilícita de armas pequenas, ou os problemas inerentes à exploração de recursos naturais.

A Comissão Europeia tem estado particularmente atenta a esta temática e desenvolveu uma “check-list” de “root-causes” por forma a melhorar os seus mecanismos de alerta precoce. Esta “check-list” inclui critérios de avaliação que vão desde a legitimidade do Estado enquanto Estado de direito e do seu aparelho institucional, passando pelo respeito por direitos fundamentais, liberdade de expressão e de associação ao nível dos média e sociedade civil, existência de mecanismos de resolução de diferendos, formas de gestão económica, existência de desigualdades sociais e regionais e por fim a própria situação geopolítica do país. O trabalho da Comissão merece o nosso apreço, e serve sem dúvida de testemunho da vontade cada vez mais premente por parte da comunidade internacional de se encontrarem mecanismos para superarem ou evitarem os índices de conflitualidade em África. Mas claro que esse conjunto de indicadores não é exaustivo. Gostaria de sugerir que se desse uma particular atenção a um

elemento que não consta desse conjunto de indicadores e que se relaciona com a existência de riqueza em termos de matérias-primas, e nomeadamente petróleo e diamantes.

Ora, generalizando, podemos referir que a abordagem aos conflitos tem conhecido duas alternativas: a prevenção, a longo prazo, e a resolução ou gestão de crises, a curto prazo. Relativamente a esta última, em situações de conflito instalado, o apoio internacional centra-se no apoio humanitário a populações civis, e acções de diplomacia. Um dos instrumentos que tem sido usado mas crescentemente questionado quanto à sua eficácia é a utilização de sanções económicas e políticas a Estados que não respeitam os Direitos Humanos. Trata-se de um instrumento complicado na medida em que pode trazer factores de agravamento dos problemas estruturais que já estavam na base do conflito. Não quero desde já dizer que se trata de um instrumento que deve ser descartado, mas as indicações que temos quanto à sua real eficiência permitem-nos acalentar fortes dúvidas. No mínimo, sanções devem ser muito cuidadosamente estudados e calibrados para cada caso específico.

Por outro lado, nos esforços de estabilização e reconstrução pós-conflito torna-se importante inserir desde logo, na própria fase de apoio humanitário, medidas que permitam o desenvolvimento a mais longo prazo e que promovam a estabilização duradoura das condições no país. Ou seja, é fundamental que no período de emergência se esteja já a pensar na prevenção, pois todos sabemos que os países que saem de conflitos são precisamente aqueles que mais probabilidade têm de regressar à conflitualidade.

A vertente de prevenção implica também, naturalmente, esforços de médio e longo prazo, não só para evitar o recrudescimento de conflitos como para inibir a sua eclosão inicial. A presença de actores internacionais no contexto dos esforços de cooperação para o desenvolvimento pode ter efeito benéfico no alerta para potenciais situações de conflito.

Neste contexto, a política de desenvolvimento, promotora de boa governação e de mecanismos de estabilização social e económica assentes numa base regional, assume-se como elemento fundamental que traz uma série de mais valias na área da prevenção de conflitos.

As tendências actuais da cooperação para o desenvolvimento assentam também numa lógica de responsabilização dos países beneficiários pela condução dos seus assuntos internos e do próprio rumo de desenvolvimento a nível nacional e regional. É bom que assim seja. É igualmente positivo que os doadores sejam co-responsabilizados pelo carácter duradouro das políticas que promovem, nomeadamente na área da boa governação, transparência, respeito pelos Direitos Humanos, democratização, cidadania activa, liberdade dos média, etc. Um instrumento útil neste contexto é a capacitação ao nível regional, isto é, a promoção de entidades regionais capazes de contribuir para a prevenção de conflitos. Por outro lado, a utilização eficaz da ajuda para o desenvolvimento permite, de forma directa, abordar os factores que alimentam conflitos, como sejam o acesso e a gestão de recursos naturais, e o tráfico de armas, entre outros.

No entanto os esforços de desenvolvimento nem sempre trazem apenas vantagens, e há situações onde o risco de envolvimento político dos agentes internacionais de desenvolvimento pode minar as relações entre beneficiários e doadores. Sobretudo quando são envidados esforços de prevenção, nomeadamente medidas diplomáticas, corre-se o risco da percepção de ingerência em assuntos internos por parte dos países que são alvo dos esforços internacionais. Daí a necessidade de uma boa articulação entre política externa e de desenvolvimento, embora mantendo a devida distinção.

Ora bem, este ponto leva-nos exactamente ao encontro daquele que é um dos debates do momento, nomeadamente no âmbito das discussões sobre a reforma das Nações Unidas. Estou a falar da possibilidade de se estabelecer um dever de ingerência, incluindo militar, em casos de genocídio, limpeza étnica, ou outros crimes contra a humanidade[1]. Não é este o momento para aprofundarmos mais este tópico, excepto para vos dar conta da minha esperança que este assunto seja aqui discutido.

Em geral, os novos desafios da segurança constituem uma dimensão cada vez mais importante no contexto da resolução de conflitos e promoção do desenvolvimento. Desde o fim da Guerra Fria que o conceito de segurança tem vindo a ser repensado. No início do século XXI as novas ameaças, em particular o terrorismo, tornaram-se mais assustadoras e assumiram proporções verdadeiramente globais. No entanto não nos podemos esquecer que em África a insegurança e o terror são uma realidade constante para milhões de pessoas e que esses conflitos têm consequências directas e indirectas para a segurança a um nível mais alargado.

Feita esta observação, deve ser também feita a devida ressalva de que o conceito de segurança alargado não deve ser alvo de interpretações abusivas e ideológicas que minem os seus objectivos essenciais de alertar para formas novas de insegurança que afectam directamente o ser humano enquanto tal. Mas não há que escamotear uma realidade evidente dos debates actualmente em curso. Cada vez mais se percebe que a ligação entre segurança e desenvolvimento obriga-nos a desenvolver instrumentos de trabalho muito mais apurados para sabermos trabalhar nessa encruzilhada.

Considerações práticas

Centrando-me agora numa perspectiva mais prática, Portugal tem também dado o seu contributo para o desenvolvimento dos seus principais parceiros, que pelas ligações históricas e culturais se encontram essencialmente entre os países africanos de expressão portuguesa. Embora a política de cooperação não tenha tido até ao presente uma estratégia muito clara, sobretudo na área da resolução de conflitos, devo notar que no documento de orientação estratégica da cooperação portuguesa elaborado em 1999, existe já uma valorização clara da importância dos esforços de prevenção de conflitos, nomeadamente no que diz respeito à co-responsabilização quer de países menos desenvolvidos quer de doadores na prossecução de políticas que minimizem os conflitos violentos.

É também patente nesse documento a preocupação de definir um novo enquadramento para a prevenção e regulação de conflitos, nomeadamente através da cooperação técnico-militar com as instituições de segurança dos PALOP. E é afirmado como objectivo da política de cooperação o diálogo intra-regional, regulador de tensões e de conflitos, capaz de conferir a prazo a estabilidade política e a segurança indispensáveis ao desenvolvimento humano.

Infelizmente, essa percepção teve poucas consequências práticas nestes últimos anos. No entanto, apesar de não se ter dado seguimento ao documento estratégico da cooperação, foi da parte do então primeiro-ministro português, Durão Barroso, que surgiu a proposta de se constituir uma Comissão de Construção da Paz, Peacebuilding Commission, quando discursou na Assembleia-geral das Nações Unidas em Setembro de 2003. Essa proposta está hoje próxima de ser consagrada, visto não se lhe colocarem grandes objecções no âmbito das discussões sobre a reforma das Nações Unidas.

Por forma a atingir resultados positivos na prevenção e resolução de conflitos, importa assegurar a coerência de uma série de políticas, entre as quais se destacam a coerência de

política de desenvolvimento, militar e diplomática, e que terá também de incluir as numerosas políticas sectoriais que têm um impacto sobre outros países. Assiste-se a este respeito a uma interessante dinâmica de discussão sobre coerência no seio da União Europeia, e creio que esse debate poderá desaguar em políticas nacionais cada vez mais coordenadas entre si, com uma troca de informação cada vez mais intensa nos países beneficiários da cooperação europeia. Por exemplo o crescente interesse em articular a troca de informação com Embaixadas e Delegações da Comissão permite a detecção atempada de situações de conflitualidade latente e o desencadeamento de mecanismos de prevenção e reacção. A devida coordenação destes mecanismos com os agentes de cooperação permite uma abordagem holística, tornando a ajuda no seu conjunto mais eficaz.

É neste contexto que o apoio à prevenção e resolução de conflitos se tem apresentado como uma das áreas temáticas privilegiadas da política de cooperação da UE, nomeadamente através da promoção da boa governação, com ênfase nos direitos humanos, democracia, Estado de direito, bem como de sociedades civis dinâmicas e aptas a promover elas também a estabilidade política nos respectivos países.

Na lógica de harmonização de políticas com os beneficiários, tem-se alargado o diálogo entre Europa e África, nomeadamente pela intensificação da cooperação UE-ACP, marcada pela renegociação do Acordo de Cotonou, cuja assinatura da versão revista terá lugar em breve. Mas ao mesmo tempo todos sentimos falta de um diálogo no plano político. É por isso que Portugal tem estado tão empenhado na realização da II Cimeira entre a União Europeia e África, que esperamos poderá vir a ter lugar em 2006. Portugal foi um dos países europeus que mais se bateu pela realização da primeira cimeira, no Cairo, durante a presidência portuguesa da UE em 2000. A Segunda Cimeira, inicialmente prevista para 2003, tem vindo a sofrer sucessivos adiamentos, criando um ambiente de desconfiança e crispação política que não é adequada para o momento que se vive e para as ambições políticas destes dois continentes. Julgo que chegou a hora, nesta segunda parte de 2005, de dar um impulso definitivo ao processo.

A cooperação regional, não só entre blocos regionais como a Europa e a África, mas ao nível intra-regional apresenta-se, pois, como um elemento essencial para criar as condições necessárias para uma boa governação e integração económica, que ajudam a consolidar a desejada estabilidade política.

A criação da União Africana trouxe um novo ímpeto às perspectivas de integração regional do continente africano. O grande desafio que tem pela frente é o de estimular a criação de interesses por parte dos países vizinhos em pressionar para a estabilidade política nos parceiros e a criação de regras de participação na vida cívica (por exemplo a boa governação e a democracia) que desincentivem a escalada de conflitos. Por outro lado, as condições de crescimento económico geradas pela integração regional permitem uma melhoria de condições estruturais já indicadas como algumas das causas-base da conflitualidade.

Podem-se apontar outros exemplos de acções importantes ao nível sub-regional, como o NEPAD, que pretende estabelecer padrões de boa governação através de um mecanismo que promove a fiscalização mútua dos Estados membros (*peer reviews*). Ao nível diplomático, salienta-se o desenvolvimento de esforços diplomáticos concertados pela diplomacia africana para terminar crises em países como a República Democrática do Congo, o Lesoto e o Burundi, e a intervenção bem sucedida da CEDEAO na Libéria, na Serra Leoa, e muito recentemente no Togo, embora neste último caso estejamos ainda numa fase preocupante. Ao nível económico

salienta-se o importante trabalho da Comissão Económica para a África das Nações Unidas. A Europa tem todo o interesse em acompanhar e estimular estas estruturas, quer a nível multilateral, quer nas políticas bilaterais dos Estados membros.

Para terminar, resta-me sublinhar a importância que atribuímos, no Governo português, tanto à resolução como à prevenção de conflitos, através de medidas de fundo entre as quais se encontram a promoção da boa governação e da integração regional no continente africano. Isto permite uma visão integrada, que da parte da Europa carece ainda de uma consubstanciação numa visão estratégica comum que se reflecta a nível operacional em acções concertadas de cooperação e diplomacia. Temos uma lacuna evidente nesta área, que é uma base insuficiente de reflexão no seio da sociedade civil portuguesa sobre estas matérias, tanto nas universidades como em outros fóruns. O IEEI constitui uma honrosa excepção, e faço votos para que este exemplo seja um estímulo para que outros aprofundem os seus trabalhos nesta área, de tanta actualidade internacional e relevância para a política externa portuguesa. Não duvido que esta Conferência será um importante contributo precisamente nesse sentido, e espero ter oportunidade de conhecer em pormenor os resultados desta reflexão.

Muito obrigado.

[1] Kofi Annan, Report of the Secretary General "In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all", New York, 2005, paras. 122-126.