

Seminário

As Relações Externas de Cabo Verde: O Caso da União Europeia

The New Partnership for Africa's Development (NEPAD): Origens, Modalidades e Finalidade

Patrick Chabal . *King's College London*

Fui convidado a falar sobre a relevância da NEPAD para Cabo Verde. Todavia, o que trago aqui é uma contribuição mais modesta. Tentarei explicar as origens da NEPAD, suas principais características e terminarei tecendo algumas considerações sobre o seu possível sucesso.

As origens da NEPAD

NEPAD é a consequência de três iniciativas anteriores, todas tomadas entre 2000 e 2001. A primeira foi o Millennium Partnership for Africa's Recovery Programme (MAP), inspirado pelo Presidente Mbeki da África do Sul. Sob os auspícios da OUA, Mbeki investigou, juntamente com os Presidentes Obasanjo (Nigéria) e Bouteflika (Argélia), a melhor forma para o continente africano superar a sua situação económica. A visão de Mbeki de um "Renascimento Africano", expressa no documento, realça não só o desenvolvimento mas também questões culturais, sociais e políticas.

A segunda foi o Plano OMEGA, apresentado pelo novo Presidente do Senegal, Abdoulaye Wade. Este documento, concebido nos inícios de 2001, enfatizou a necessidade de uma abordagem regional para projectos infra-estruturais e educacionais. Recebeu um forte apoio dos países francófonos. A terceira foi o "Compact for African Recovery", preparado pelo Secretário Executivo da Comissão Económica das Nações Unidas para África, K Y Amoako, em resposta a um apelo feito pelos ministros africanos das finanças nos finais de 2000.

Na conferência conjunta dos ministros africanos de finanças e planeamento económico, decorrida em Argel, em Maio de 2001, foi tomada a decisão de amalgamar estas propostas sob a denominação de "New African Initiative". A Cimeira da OUA de Julho de 2001, em Lusaka, então, delegou a responsabilidade de gestão deste projecto a um Comité de Implementação, formado pelos quinze chefes de Estado. Finalmente, em Outubro de 2001, o Comité alterou a designação para "New Partnership for Africa's Development (NEPAD)", tendo um Secretariado na África do Sul.

O documento da NEPAD é revelador das suas origens, uma vez que reflecte os compromissos necessários para juntar as três correntes. O MAP centrava-se muito em novas formas de trabalhar. O Plano OMEGA foi inicialmente uma estratégia para o investimento em infra-estruturas. O Compacto da CEA, de longe a mais substantiva das iniciativas, carecia do apoio dos mais importantes intervenientes, e suas ideias foram por conseguinte minorizadas no documento da NEPAD. No entanto, a sua ênfase na "parceria reforçada" (*enhanced partnership*), na responsabilização mútua, e num compromisso em relação aos resultados do desenvolvimento e em relação a um processo de *peer review*, ou seja exame pelos pares, surgiram como os principais pilares da NEPAD.

O que há de distintivo na NEPAD?

NEPAD é simultaneamente duas coisas. É, primeiro, uma síntese da maior parte das ideias divulgadas nos últimos anos sobre as formas através das quais o continente africano pode, finalmente, superar a crise económica e iniciar o desenvolvimento sustentado. Em segundo lugar, é um documento que promove uma visão clara de "progresso", congruente com a

perspectiva do mundo desenvolvido sobre a natureza das mudanças económicas e políticas necessárias ao continente africano. É na verdade notável que o documento incorpora grande parte das exigências dos países doadores sobre a necessidade de África assumir as suas próprias responsabilidades quer em relação à actual crise quer quanto às questões do futuro.

Talvez por esta razão, ou talvez pelo facto da NEPAD ser aprovado num processo tão acelerado, há neste momento um aceso debate em África sobre a sua legitimidade e relevância. Um número de africanos, entre os quais alguns intelectuais (da CODESRIA, por exemplo), têm questionado se os quatro chefes de Estado que conduziram a NEPAD (Mbeki, Obasanjo, Bouteflika e Wade) têm autoridade para fazê-lo sem uma consulta adequada às populações africanas. Esta falta de consulta, mesmo entre os próprios líderes africanos, tem levado a que muitos sugiram que a NEPAD não corresponde necessariamente aos desejos da maioria dos africanos. Além disso, existe também um ponto de vista, fortemente expresso por muitos políticos e fazedores de opinião africanos, segundo o qual a NEPAD levará a uma capitulação às condicionalidades impostas pelo Ocidente para a recepção da ajuda externa e investimento estrangeiro. Estes críticos defendem que não cabe ao Ocidente ditar a forma de responsabilização económica e política necessária em África.

Independentemente destas críticas, a NEPAD difere da maioria dos documentos anteriores, em alguns aspectos importantes. Dois, em particular, devem ser sublinhados. O primeiro é a noção de “parceria reforçada” (*enhanced partnership*). Por detrás desta expressão aparentemente inócua está subjacente uma nova definição de “cooperação” entre doadores e receptores. O que se sugere é que os Estados africanos devam eles próprios definir os objectivos do desenvolvimento, bem como acordar com os doadores um conjunto de resultados do desenvolvimento, a serem financiados pelos doadores através de linhas orçamentais normais, com um monitorio conjunto pelas duas partes. Isto eliminará condicionalidades complexas, reforçará a apropriação (*ownership*) africana e facilitará a avaliação do sucesso de iniciativas de desenvolvimento.

O segundo aspecto é que o documento da NEPAD exhibe um grau de realismo político até agora invulgar. Reconhece que a crise africana é em grande medida resultado de falhas políticas, e demonstra uma clara vontade de resolver os constantes problemas políticos do continente. A nova iniciativa é fundada numa aceitação da noção de boa governação, tal como é definida pelo Ocidente, isto é, o reconhecimento que a política económica só pode ser correctamente implementada dentro de um determinado quadro político. Boa governação neste sentido significa simultaneamente um governo democrático mais responsabilizável e uma aceitação da condicionalidade económica tal como é reflectida nas políticas macro-económicas e nas restrições financeiras e orçamentais que têm estado no âmago dos Programas de Ajustamento Estrutural nas últimas duas décadas.

NEPAD e a União Africana

A relação entre a NEPAD e a recém formada União Africana (UA) ainda não é clara e isto constitui um obstáculo potencial à implementação dos desígnios ambiciosos da NEPAD. Apesar da NEPAD ser formalmente aceite como uma “iniciativa delegada” da UA, a ligação institucional entre os dois, crucial para a implementação da NEPAD, ainda não foi formalmente estabelecida. Já se tornou óbvio que fazer tal ligação funcionar não será tarefa fácil. A principal dificuldade reside no facto da UA ser representativa de todos os países africanos enquanto que os critérios da “parceria reforçada” da NEPAD, baseados em modelos ambiciosos de governação e gestão económica, serão certamente preenchidos só por alguns. Assim, os

critérios de exclusão dos membros da UA são obrigados a ser simultaneamente controversos e difíceis de implementar.

Existe potencialmente uma contradição no centro dessa relação. NEPAD é definido como um processo “soberano”, dirigido pelos chefes de Estado. Deve também muito dos seus inputs mais substantivos à Comissão Económica das Nações Unidas para África, estabelecido em Adis Abeba. Como o principal “think tank” económico de África, a CEA desempenha um papel importante, juntando os ministros de finanças africanos e os seus homólogos da OCDE em fóruns, como por exemplo “Poverty Reduction Strategies Learning Group”. A União Africana, por outro lado, actua mais como um organismo que reúne representantes de todos os países africanos, o que significa que opera a nível do mínimo denominador comum. O facto também de ter de gerir crises políticas e diplomáticas - como o recente debate sobre as eleições no Zimbabwe ou a discussão sobre o reconhecimento do governo de Madagáscar - constitui uma entrave para o rápido cumprimento dos critérios postulados pela NEPAD.

Os principais objectivos da NEPAD

A principal ambição económica da NEPAD é alcançar os 7% de crescimento anual, necessários para atingir um dos objectivos da Declaração do Milénio das Nações Unidas - reduzir para metade, até 2015, o número de pobres. Para preencher este requisito, África deverá crescer mais do que o dobro da actual taxa - que entre 1991-2000 foi de 2,1%, consideravelmente abaixo dos 2,8% da taxa de crescimento da população. África tem um déficit financeiro anual de cerca de 10 bilhões de dólares. Superar este déficit exigirá um aumento sem precedentes da poupança nacional, da taxa actual de 19% para cerca de 33% - para toda a África, e ainda mais para a África Subsahariana - bem como aumentos no alívio da dívida, no investimento directo estrangeiro e na ajuda pública externa. Tendo em conta a presente situação económica do continente, e os ainda incalculáveis custos dos conflitos e da pandemia da SIDA, torna-se difícil acreditar que estes alvos possam ser atingidos.

Desta perspectiva, temos de presumir que o propósito do compromisso da NEPAD com a Declaração do Milénio é para lembrar aos doadores as promessas feitas no âmbito da erradicação da pobreza mundial. Será talvez uma forma de recordar ao Ocidente que a NEPAD é efectivamente uma parceria e que, sem o aumento do investimento e da ajuda ao desenvolvimento, os países africanos não conseguirão atingir tal objectivo. No entanto, o Ocidente, por sua vez, deverá lembrar aos países africanos o seu compromisso de atingir os 7%, alvo que apenas alguns países (Botswana e Maurícias) parecem poder alcançar.

Talvez o aspecto mais significativo da NEPAD seja o reconhecimento de que o progresso exige boa governação (democrática). Sem eficácia institucional e responsabilização política, o investimento directo estrangeiro e a ajuda pública terão pouco efeito. Na verdade, esta perspectiva é uma revolução na forma de pensar dos líderes africanos que até há bem pouco tempo pediam mais ajuda, sem mencionarem a importância da boa governação. É evidente que tal compromisso foi tomado com vista a garantir o apoio da OCDE e do G8, mas o simples facto do documento postular claramente que o desenvolvimento sustentável é impossível sem boa governação, compromete o continente com uma importante agenda de reforma política. Todavia, o problema é que é muito difícil imaginar os chefes de Estado africanos a subscrever critérios de integridade e eficácia que possam pôr em causa a sua permanência no poder. E é ainda mais difícil imaginar como a NEPAD implementará uma mudança política tão radical.

A NEPAD identifica três dimensões de governação: governação económica e empresarial; governação política; e paz e segurança. A NEPAD desenhou um “mecanismo de exame pelos

pares”, (*African Peer Review (APR)*), cujo objectivo é fazer com que os próprios africanos policiem o cumprimento da boa governação. A APR é um mecanismo bastante semelhante ao da OCDE, o qual é considerado como um meio propício para identificar e promover as melhores performances. A ideia por detrás do APR é a de que África deve libertar-se das condicionalidades impostas pelos doadores, amplamente consideradas ineficazes e onerosas, para optar por uma responsabilização mútua dos parceiros de desenvolvimento em termos de resultados almejados, especialmente a redução da pobreza. Isto favorecerá um mecanismo de avaliação baseado nos resultados concretos e não em procedimentos normativos.

Neste momento, a NEPAD centra a sua atenção na governação económica e empresarial. O objectivo aqui é adoptar padrões suficientemente elevados para que os países doadores sejam incentivados a dar o suporte financeiro com base em acordos sobre objectivos. A eficácia do APR será testada por um grupo de países, servindo de modelo para os demais. O Comité de Implementação da NEPAD concordou que o APR, exame pelos pares, deveria ser conduzida por um “mecanismo” independente, todavia os pormenores decisivos relativos ao seu funcionamento ainda não foram estabelecidos. Assim, a credibilidade do compromisso da NEPAD com a boa governação dependerá da credibilidade da APR. Encara-se, assim, a possibilidade de premiar, com ajuda adicional, os países pioneiros que forem elegíveis, por via da APR, para a “parceria reforçada”. Para já não se está a falar do reverso da medalha, isto é, de cortes no apoio a países que falham o crivo da APR. Pode realmente tal incentivo ser suficiente para levar a cabo maiores reformas políticas no continente?

Dada a dificuldade de definir critérios apropriados, de instituir a APR e de estabelecer um mecanismo no qual os governos nacionais podem submeter-se a um exame externo independente, a transição para a “parceria reforçada” não será nem rápida nem suave. E a implementação da boa governação levanta potencialmente problemas ainda mais complexos. Estabelecer um mecanismo de exame pelos pares nesta área será muito absorvente, visto que requer um acordo sobre os critérios usados para medir as práticas “democráticas” e a responsabilização política. A Carta da UA estipula que só os governos que chegam ao poder de forma constitucional devem ser admitidos como membros, o que eleva a realização de eleições democráticas ao estatuto de requisito mínimo para a entrada na organização. Contudo, até esta condição relativamente simples é difícil de avaliar, como tem sido amplamente demonstrado por recentes acontecimentos em África. Mesmo quando existem observadores internacionais nas eleições, há frequentemente desacordo quanto à liberdade e justiça do escrutínio. O caso do Zimbabwe mostra claramente a relutância dos chefes de Estado africanos em fazer juízos sobre os seus pares.

Ainda assim, a boa governação é necessariamente mais que a realização regular de eleições multipartidárias, uma vez que estas não garantem, por si só, um governo eficaz. Atingir os objectivos acordados com os doadores requer dos governos a capacidade de implementar programas que contribuam para o crescimento económico sustentado. Objectivos que apenas se podem alcançar com boa governação nos quadros das instituições, das infra-estruturas e do sistema judicial e bancário. Portanto, a realização de eleições “democráticas” terá de se traduzir numa governação mais eficaz se se quiserem alcançar os objectivos da NEPAD. Aqui também é difícil de encarar uma situação na qual a APR acabe por identificar abertamente as falhas de determinados governos africanos e, por conseguinte, considerar esses países como não merecedores do estatuto de “parceria reforçada”. E este é certamente o ponto principal do problema: o apelo à boa governação, tal como está concebido, é simplesmente impossível de implementar.

Quanto ao objectivo da paz e segurança, o apelo é teoricamente admirável mas a prática é ainda mais nebulosa. Existem actualmente várias estruturas e mecanismos em África que se ocupam desses temas, desde o Órgão Central e o Centro de Gestão de Conflitos da antiga OUA até organizações sub-regionais como a CEDEAO. Existe uma proposta para a criação de um Conselho Africano para a Paz e Segurança, que reúna todas as iniciativas regionais e as outras, evitando a dispersão de esforços. Todavia, até à data, há poucos indícios que a NEPAD tenha identificado o caminho para a coordenação das suas actividades em prol da paz e da segurança com as da recém criada UA. E tendo em conta o proveito material que um vasto leque de actores políticos, militares e criminosos têm tirado dos conflitos, é, na verdade, difícil de acreditar no funcionamento eficaz dos mecanismos para a paz e segurança nesse continente.

Conclusão

A razão pela qual a NEPAD tem sido considerada um novo ponto de partida, quer por um número de líderes africanos quer pelos doadores, tem a ver com o facto dela alicerçar-se no reconhecimento de que o desenvolvimento em África só é viável através de reformas políticas. Ambas partes agora querem ser capazes de criar condições favoráveis para a “parceria reforçada” - os governos africanos porque procuram a ajuda com o mínimo de condições; e a comunidade ocidental porque quer que a ajuda contribua para o desenvolvimento.

Existem duas perspectivas sobre a NEPAD. A primeira, mais optimista, defende que esta lança as bases da transição africana para a boa governação através de um auto-comprometimento com uma melhor eficácia institucional e uma maior responsabilização política. O Ocidente está ávido de apoiar estas tendências e estará pronto a aumentar a ajuda para premiar os “sucessos” nessas áreas. A segunda, mais pessimista, postula que a NEPAD é a última de uma longa lista de “discursos” produzidos pelos líderes africanos para convencer os doadores do seu compromisso com as reformas políticas e económicas que lhes é exigido. Neste contexto, a NEPAD não seria mais do que uma forma de manipular a opinião pública ocidental, por forma a permitir que os doadores digam que a ajuda ao desenvolvimento tem sido crescentemente canalizado para os “bons alunos” africanos.

Qualquer que seja o caso, não se pode negar que a NEPAD é uma peça fundamental para o futuro das relações entre África e a comunidade de doadores. Pode muito bem oferecer ao continente a melhor oportunidade desde há anos para ter um ambiente favorável no seio da OCDE e do G8. É também uma oportunidade para aqueles que em África querem uma maior responsabilização - frequentemente identificados como a “sociedade civil” - poderem pressionar os seus governos, mesmo se discordarem da forma como a NEPAD foi concebida e a acusem de não ser “democrática” na prática.