

Prioridades da Cooperação para o Desenvolvimento

União Europeia-África¹

FERNANDO JORGE CARDOSO
WINRICH KUEBNE
JOÃO BERNARDO HONWANA
LAURIE NATHAN

1. Este documento de reflexão analisa as relações entre a União Europeia e África numa perspectiva integrada, tomando em conta as dinâmicas sociais, políticas e organizacionais em curso na União Europeia e em muitos países africanos.

2. Em África, a presente crise tornou visível a incapacidade de muitos Estados africanos pós-coloniais em dar resposta ao desafio de gerir transformações políticas, conflitos violentos, crises económicas e sociais e problemas humanitários. A panóplia de programas de ajustamento estrutural e de ajuda ao desenvolvimento ou de apoio humanitário e de emergência mostrou-se incapaz de reverter esta situação. A criação de meios internos, processos e instituições apropriados, para regular a distribuição e exercício do poder estatal, bem como para lidar com conflitos de interesse de forma pacífica, constitui um enorme desafio. Este documento sustenta que o apoio ao Estado de Direito e ao fortalecimento da sociedade civil deve estar no âmago das políticas de cooperação e de ajustamento estrutural a longo prazo, na medida em que são essenciais para as estratégias de redução da pobreza.

3. No seio da União Europeia, está em curso uma profunda transformação política e institucional, em parte originada pelo próximo alargamento a novos membros e pela necessidade de criar processos e instituições adequados aos novos desafios regionais e internacionais. A criação de uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC) traz ao debate a necessidade de considerar as políticas euro-africanas num contexto que ultrapassa o do quadro tradicional da ajuda ao desenvolvimento. Neste documento argumenta-se que as relações políticas, de segurança, de desenvolvimento (incluindo a redução da pobreza) e humanitárias devem ser consideradas como um todo e que, neste contexto, as prioridades

¹ Documento debatido na Reunião Informal de Ministros da Cooperação para o Desenvolvimento da União Europeia, em Lisboa, a 28 e 29 de Janeiro de 2000. As opiniões nele expressas não reflectem necessariamente a posição do Governo português. Este documento é resultado de trabalho levado a cabo por um grupo constituído por Fernando Jorge Cardoso (Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa), Winrich Kuehne (Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen), João Bernardo Honwana e Laurie Nathan (Centre for Conflict Resolution, Cidade do Cabo). Uma versão mais actualizada, em inglês, será brevemente editada pelo IIEE.

para o desenvolvimento devem ser construídas em torno de um conjunto de princípios coordenado e coerente.

I – A segurança como pré-requisito para o desenvolvimento: prevenção de conflitos e construção da paz²

4. É desnecessário sublinhar o facto de que a paz e a estabilidade são pré-requisitos fundamentais para um desenvolvimento sustentável, o qual constitui o objectivo de longo prazo das políticas e programas de ajuda da União Europeia. Este aspecto é particularmente relevante no que concerne a África, onde muitos Estados continuam a debater-se com os desafios profundamente desestabilizadores da pobreza e do subdesenvolvimento e com conflitos violentos destrutivos. Qual é a melhor forma de a União Europeia ajudar os Estados africanos nos esforços de prevenção de conflitos e de *peacebuilding*? Como e de que maneira pode a ajuda da União ser prosseguida em países e regiões em conflito? Como pode a União fornecer ajuda humanitária em áreas em conflito, evitando o risco de que essa ajuda seja usada como instrumento político pelas partes envolvidas no conflito?

5. Os esforços, desenvolvidos pela comunidade internacional – onde a União Europeia constitui uma componente fundamental –, de assistência a países africanos na prevenção de conflitos e *peacebuilding* derivam largamente de preocupações humanitárias. No entanto, o impulso moral para aliviar o sofrimento não constitui uma base suficiente para a acção. As intervenções externas e, de forma ainda mais incisiva, a ajuda ao desenvolvimento, devem também assentar em estimativas pragmáticas da sua potencial eficácia. Estas estimativas dependem, obviamente, da história e características específicas dos países e regiões em crise. Dependem também, talvez de uma forma menos óbvia, da maneira como são concebidos e entendidos a um nível mais geral os problemas de «conflito» e «crise», os objectivos desejados de «paz» e as estratégias de *peacebuilding* e de «prevenção de conflitos».

6. Isto não constitui uma questão meramente semântica ou teórica. Toda a intervenção de actores externos é baseada numa série de aceções, explícitas ou não. Se o problema é mal diagnosticado e o remédio mal concebido, os esforços para a cura podem ser ineficientes ou até contraproducentes. Uma vez que a comunidade internacional não tem tido grande sucesso na prevenção de conflitos e *peacebuilding* em África, é razoável sugerir a necessidade

² Esta parte reflecte a experiência de envolvimento do Centre for Conflict Resolution em actividades de gestão de conflitos ao longo dos anos e baseia-se, com a permissão do respectivo autor, no artigo de Laurie Nathan, "The Four Horsemen of the Apocalypse - the structural causes of crises and violence in Africa" (a publicar em *Peace and Change*).

de reconsiderar essas acepções.

7. Se, por exemplo, o conflito é encarado como um sinónimo de guerra e, conseqüentemente, como um fenómeno eminentemente destrutivo, os esforços de prevenção são confinados à sua supressão ou eliminação. Contudo, os conflitos de interesses estão presentes em todas as sociedades e as tentativas de os suprimir têm mais probabilidades de agravar do que de diminuir os níveis de tensão. O verdadeiro desafio reside em gerir estes conflitos de interesses através de formas construtivas e pacíficas. O que torna os Estados membros da União estáveis não é a ausência de conflito, mas antes a capacidade de lidar com as mais variadas manifestações de conflito presentes nas suas sociedades através de formas pacíficas, construtivas e consensuais. No contexto nacional, uma gestão de conflitos construtiva reflecte-se no exercício continuado e essencial da governação, sendo responsabilidade formal do executivo, do parlamento, do aparelho judiciário, da polícia, das autoridades locais e de outras estruturas estatais. As crises surgem exactamente quando os Estados não têm a capacidade institucional de corresponder a essa responsabilidade. Quando um Estado não dispõe de recursos e capacidade técnica para a resolução de disputas e injustiças, a gestão da competição e a protecção dos direitos dos cidadãos, indivíduos e grupos, pode resultar em violência. Sendo o Estado demasiado fraco para manter a lei e a ordem, verifica-se uma proliferação de actividades criminosas e de esquemas de segurança privada.

8. O surgimento de crises está também ligado a regimes aos quais falta a legitimação popular, seja porque são autoritários no contexto de uma minoria no poder, seja porque excluem minorias étnicas ou religiosas da participação plena no sistema político democrático. As comunidades oprimidas ou marginalizadas podem tentar resolver as crises através de uma rebelião armada e é provável que as hostilidades sejam intensas e sistemáticas. A sua exclusão total do sistema de governação pode ter um impacto profundamente negativo em termos de segurança física, direitos básicos, identidade cultural, oportunidades económicas e acesso a recursos.

9. Se o entendimento dos conflitos enforma a natureza das iniciativas de paz, o mesmo se passa com a própria noção de «paz». Para os governos e cidadãos das estáveis democracias ocidentais, este conceito não é problemático. Pensado como a ausência de violência física generalizada, a paz é frequentemente assumida mais como condição do que como consequência de políticas disciplinadas e da inviolabilidade da vida humana. Esta abordagem coloca o acento tónico apenas nas manifestações dos conflitos, em detrimento das causas subjacentes.

10. Contudo, os protagonistas de uma guerra civil poderão ter perspectivas totalmente diferentes, prezando, por exemplo, a liberdade e a justiça mais do que a paz e, conseqüentemente, estar preparados para provocar e suportar um alto nível de violência física para atingir esses objectivos. A paz, vista como desejável pelo exterior, pode ser considerada como um sinónimo de submissão a um *status quo* injusto. Nestas circunstâncias, a cessação das hostilidades constitui não tanto um fim em si mesmo, mas o resultado da vontade dos beligerantes de chegar a um acordo político que consagre as causas substantivas da violência. A paz deve, portanto, ser encarada como algo inseparável dos mecanismos políticos de procura da justiça, o que requer um entendimento do que é considerado justo pelas diferentes partes. Quer eticamente, quer do ponto de vista analítico, o objectivo principal dos esforços externos e locais no sentido de prevenir e pôr fim a guerras civis pode ser melhor formulado como visando o estabelecimento da «paz com justiça».

11. O objectivo de «paz com justiça» não é simplista nem absoluto. O problema reside na necessidade de ir ao encontro das aspirações e receios de todos os intervenientes - por exemplo, a redistribuição de recursos limitados como a terra; o debate entre amnistia *versus* acusação relativamente a violações de direitos humanos no passado; a futura composição das forças de segurança; ou como lidar com criminosos que podem constituir uma ameaça aos processos de transição para a democracia. A questão fundamental é saber se as partes e os seus apoiantes consideram o acordo final suficientemente justo, pelo que as tentativas europeias de mediação têm que ter em mente todas estas questões.

12. A justiça na esfera sócio-económica é tão importante quanto no campo político, na medida em que o subdesenvolvimento que se traduz em desigualdades extremas pode exprimir-se em actos esporádicos de violência. O padrão dos tumultos urbanos nos países africanos sugere que o risco de violência aumenta quando as já baixas condições sócio-económicas se deterioram rápida e subitamente; quando o governo é corrupto e não responde às necessidades dos cidadãos; ou quando a pobreza e o desemprego estão ligados a uma redistribuição desigual da riqueza.

13. Crises e violência constituem fenómenos interligados mas distintos, mesmo que as suas conseqüências possam ser as mesmas. Uma sociedade vulnerável a ser esmagada pela violência é já uma sociedade em crise profunda. A violência é tipicamente a manifestação de uma crise estrutural, podendo ser uma reacção deliberada e organizada ou um resultado espontâneo e esporádico dessa mesma crise. Brecher refere: *“In short, a crisis can erupt, persist and terminate with or without violence. War does not eliminate or replace crisis. Rather, crisis is accentuated by*

war. Viewed in these terms, war is a continuation of crisis by other means”.

14. Em resumo, uma crise intra-estatal pode ser definida como um conjunto de condições estruturais que colocam uma ameaça fundamental à segurança humana e à estabilidade do Estado, criando o potencial para a violência em larga escala. As condições estruturais críticas em África são: regimes autoritários, exclusão (de minorias ou maiorias) da governação, pobreza combinada com injustiça e Estados fracos aos quais falta a capacidade institucional para gerir eficazmente conflitos políticos e sociais. A paz e o desenvolvimento sustentáveis são possíveis apenas se estes factores forem tidos em conta de uma forma significativa. As propostas seguintes têm como base os argumentos acima desenvolvidos.

- É necessário pôr o acento tónico mais nas causas estruturais da violência do que na violência per se

15. Paradoxalmente, o facto de a comunidade internacional se preocupar mais com as hostilidades do que com a violência estrutural pode contribuir para que comunidades vulneráveis se tomem progressivamente mais agressivas. No campo humanitário, o Zaire caiu na categoria do pior cenário possível antes da rebelião de 1996: os hospitais estatais e os serviços de saúde literalmente não existiam; doenças passíveis de prevenção e cura eram responsáveis por mais de 50 por cento das mortes; as taxas de mortalidade materna e infantil eram as mais altas do mundo; a inflação atingia os 24.000 por cento em 1994.

16. O ênfase nas causas próximas da violência reflecte similarmente um mau entendimento do problema central, uma vez que muitos países podem experimentar acontecimentos ou condições descritas como «aceleradores», o que não significa que esses acontecimentos e condições degenerem em violência em todos eles. É dificilmente concebível que, por exemplo, o Canadá, a Bélgica ou a Nova Zelândia entrassem em guerra civil no seguimento de uma má colheita, uma desvalorização monetária, ou mesmo a introdução de políticas discriminatórias. Os «aceleradores» conduzem ao conflito apenas em determinados Estados, precisamente porque intensificam, nestes casos, as tensões estruturais. Quanto mais graves são os problemas estruturais num dado país, maior é o número de «aceleradores» potenciais, maior é o risco de violência causado por estes acontecimentos, e mais difícil é a tarefa de determinar quais destes eventos eram avisos de guerra civil. Focalizar a atenção nas causas próximas das hostilidades e relegar as questões estruturais ao estatuto de *background conditions*, leva a orientar a acção para reagir à crise em vez de a prevenir. Durante as décadas de 70 e 80, poderíamos dizer com exactidão que o Zaire era um país em crise e que algum tipo de explosão ou implosão iria ocorrer no futuro, na medida em que se tornava progressivamente mais difícil isolar as centelhas que poderiam

desencadear a violência generalizada.

17. A violência em larga escala nunca é independente da história, pelo que relações políticas historicamente disfuncionais não podem ser resolvidas num horizonte temporal de semanas ou meses.

- É necessário distinguir entre sintomas e causas das crises intra-estatais

18. Através de operações de paz, ajuda de emergência e ajuda humanitária continuada, a comunidade internacional mobiliza recursos substanciais em resposta à violência, à fome e a outros sintomas das crises intra-estatais. Apesar destes esforços poderem servir para mitigar o sofrimento, as crises e os seus sintomas persistirão enquanto prevalecerem as causas subjacentes. O Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, fez esta observação relativamente às medidas paliativas na África Central: *“In the Great Lakes Region immense sums have been spent on humanitarian relief in recent years, though this assistance is often perceived by countries in the region as having very little impact on the issues that lie at the heart of the problems there. Many fear that the assistance may come at the expense of efforts to address the root causes...”*

19. Nos casos em que a distinção entre causas e sintomas não é delineada de forma adequada, as intervenções estratégicas podem ser mal direccionadas. Esta afirmação aplica-se à questão dos armamentos. Muitas organizações locais e estrangeiras têm como prioridade o desarmamento em África com o pressuposto de que os fluxos de armas e outras formas de militarização promovem uma cultura de violência, desviam recursos do desenvolvimento e perpetuam o conflito. Uma tese-chave é a de que o desarmamento pode libertar recursos escassos para programas sócio-económicos e conseqüentemente aumentar a segurança. Esta tese ignora o facto de o desarmamento ser menos provável onde os problemas de armamento e despesas militares são mais acentuados, nomeadamente em situações de crise. As crises nacionais e regionais criam um vácuo de segurança que os actores estatais e não estatais procuram preencher através do uso da violência para a manutenção do poder, a auto-protecção, a contestação do poder, ou a simples subsistência. A desmilitarização depende do preenchimento desse vazio de segurança através da legitimação das instituições e processos políticos. A boa governação («definida no contexto de um ambiente político e institucional que defende os direitos humanos, os princípios democráticos e o Estado de Direito, bem como a gestão transparente e responsável dos recursos públicos com vista a um desenvolvimento equitativo e sustentável»³) constitui, portanto, uma condição necessária, embora não suficiente, para a desmilitarização. O

³ Definição aprovada pela Conferência Ministerial UE-ACP em Bruxelas, 7 e 8 de Dezembro de 1999.

desenvolvimento, a segurança dos cidadãos e a estabilidade do Estado não podem ser conseguidos na ausência de tal condição. A relação positiva que aqui se sugere é entre boa governação, segurança e desarmamento.

- As crises não terminam com a cessação do conflito armado

20. Não obstante a frequente retórica sobre *post-conflict peacebuilding*, a comunidade internacional encontra-se absorvida por guerras civis emergentes ou em curso. No «pós-conflito», os actores externos dirigem muito rapidamente a sua atenção para a guerra seguinte. Tal como a crise precede o despoletar da violência, também não termina com a conclusão de um acordo de paz. Durante a guerra civil na Libéria, as operações regionais conduziram a nada menos do que catorze acordos de paz entre 1990 e 1994. Da mesma forma, a crise não termina quando é instalado um governo eleito democraticamente. A introdução de eleições regulares em Estados da África Austral não resolveu só por si os problemas estruturais relacionados com a fraqueza dos Estados, o subdesenvolvimento, a disparidade sócio-económica e a instabilidade das relações entre militares e civis. O caso do Congo-Kinshasa demonstra inequivocamente que as crises intra-estatais permanecem enquanto estão presentes as condições que ameaçam a segurança dos cidadãos e produzem violência.

- As estratégias de peacebuilding são os únicos meios viáveis de prevenir e resolver uma crise

21. As estratégias que equacionam de forma adequada as causas que estão na raiz das crises e da violência intra-estatais incluem a institucionalização do respeito pelos direitos humanos, do pluralismo político e do Estado de Direito; a integração das minorias e da diversidade étnica na sociedade; o fortalecimento da capacidade das estruturas estatais; e a promoção do crescimento económico e equitativo. Os termos de *peacebuilding* «pós-conflito» e «pré-conflito» são inadequados na medida em que o aspecto essencial da *peacebuilding* é a gestão continuada do conflito político e social por meio da boa governação. A estratégia de *peacebuilding* mais apropriada depende das circunstâncias de cada país. O desenvolvimento e a criação de capacidades são prioridades nas democracias emergentes mas podem ser contraproducentes em Estados autoritários.

- A boa governação requer eficiência e eficácia por parte das instituições estatais

22. A boa governação não está limitada aos pontos cardeais da democracia: eleições livres e justas, responsabilidade, transparência, e respeito pelo pluralismo e pelos direitos humanos. Também acarreta necessariamente eficiência e eficácia no cumprimento das funções do Estado. Estas qualidades não estão presentes na maioria dos Estados africanos, onde

faltam perícia, capacidades técnicas, infraestruturas e recursos para assegurar o bem-estar e outras necessidades de segurança dos cidadãos. Na ausência da requerida capacidade institucional, os valores e princípios da democracia não podem ser operacionalizados, o vazio de segurança não pode ser preenchido, e o recurso à violência pelo Estado e por sectores da sociedade civil pode, conseqüentemente, tornar-se um lugar comum. Por exemplo, a adesão ao Estado de Direito pressupõe a existência de um serviço de polícia, de um sistema criminal de justiça e de um aparelho judicial justo e competente. A expectativa de que a polícia respeite os direitos humanos é irrealista se esta não tiver sido treinada noutras técnicas que não o uso da força. A existência de relações civis-militares democráticas reside não apenas na cultura organizacional das forças armadas, mas também, na capacidade técnica dos departamentos de defesa e dos comités parlamentares de defesa. O tráfico ilegal de armas de pequeno porte não será travado através de medidas políticas e legislativas se os governos são incapazes de controlar o movimento de pessoas e bens através das fronteiras. Assim, nesta e noutras áreas, a criação de capacidades é necessariamente uma tarefa a longo prazo.

- *peacemaking e peacebuilding são primordialmente da responsabilidade dos actores locais*

23. A comunidade internacional deve abandonar a ilusão de que é responsável pela prevenção e resolução de crises intra-estatais, pois estas funções devem pertencer aos actores locais. As acções de *peacemaking* e *peacebuilding* são insustentáveis se não forem localmente aceites. Verificamos que os mediadores internacionais focalizam a sua acção mais nas soluções do que nos processos, pressionando no sentido de atingir resultados rápidos. A versão extrema desta perspectiva acarreta a aplicação de acções coercivas sob a forma de sanções ou de força militar. Para além de alienar a parte do conflito sobre a qual se exercem, essas acções têm poucas probabilidades de levar a um resultado que implique a cooperação a longo prazo dessa parte. Os acordos concluídos sob coacção terão certamente um valor escasso na ausência de compromissos genuínos para a paz e a reconciliação. A democracia não pode ser imposta a uma sociedade, nem ao nível lógico nem ao nível prático.

24. À luz do que foi dito, o comprometimento da comunidade internacional deve ser reorientado no sentido de apoiar o diálogo nacional e a resolução de problemas, em vez de prescrever soluções baseadas em modelos ocidentais. No caso de *peacebuilding*, os esforços devem ser dirigidos para o fortalecimento das capacidades do governo e da sociedade civil, através da transferência de técnicas e conhecimentos, sendo na esfera da governação local e nacional que se situam as maiores debilidades dos Estados africanos neste domínio.

II - Ultrapassar crises e equacionar o falhanço do Estado em África

25. Os conflitos violentos e a erosão das estruturas estatais continuaram a devastar África ao longo da última década. A amplitude de sofrimento humano, de refugiados e deslocados internos, e a destruição de recursos económicos vitais é surpreendente. No entanto, o aumento de conflitos é apenas um sintoma de um processo muito mais complexo e profundo de transformação a longo prazo. O actual nível de compreensão desse processo é bastante insuficiente e toca apenas a superfície de uma realidade muito mais profunda e multifacetada. Estamos a assistir, como refere Gérard Prunier, ao colapso final do sistema pós-colonial (que em muitos aspectos é ainda muito colonial), que torna visíveis vários processos acumulados de mudança e transformação: as relações políticas (Estado e governação), económicas, sociais e culturais encontram-se em desordem e em movimento.

26. Esta acumulação de processos de transformação conduz a uma pressão social imensa, tanto ao nível individual como colectivo. Os velhos mecanismos e padrões mentais e institucionais que guiaram estes processos já não funcionam e estão a ser abandonados, enquanto os novos raramente existem ou levarão muito tempo a evoluir. Juntando a isto a enorme competição por recursos escassos resultado do falhanço do desenvolvimento económico nas últimas décadas na maioria dos Estados africanos –, como o influxo de milhões de armas de pequeno porte a baixo preço, não podemos considerar surpreendente que alastre a violência e a fragmentação social e institucional. Outras regiões do globo que experimentam processos acumulados de transformação similares, como os Balcãs, o Cáucaso ou a Ásia Central, também se tomaram extremamente violentos. O conflito e a fragmentação em África não são, de forma alguma, fenómenos únicos, como frequentemente se assume.

27. Não obstante a diversidade de situações e casos, assiste-se a uma interdependência generalizada entre reforma económica e transição política, que exerce uma enorme pressão sobre as novas e frágeis democracias. É este contexto geral – a que se somam outros aspectos específicos de cada caso – que explica o desmoronamento de vários Estados africanos, com a conseqüente multiplicação de «senhores da guerra» e de alianças entre empresários ou empresas locais e estrangeiras para a exploração da terra e dos recursos minerais.

28. Na primeira metade dos anos 90, um grande número de países realizou processos eleitorais que conduziram, em alguns casos, à mudança política e à substituição dos governantes e da elite política. A África do Sul, Namíbia, Zâmbia, Cabo Verde, Mali são

exemplos deste tipo de mudança. Em outros casos – Moçambique, Tanzânia, Quênia, Gabão –, as eleições apenas confirmaram e legitimaram a elite no poder, que continuou a governar com ou sem novas políticas e novas práticas. Contudo, antes do final da primeira metade da década (Ruanda e Burundi) e, ainda mais, na segunda metade, alguns deste processos de transição degeneraram em conflitos violentos (Angola, Zaire, Etiópia, Eritreia, Serra Leoa), ou foram derrubados pela força (Congo-Brazzaville, Guiné-Bissau, Costa do Marfim).

29. Esta situação comprova a fraqueza das instituições políticas no continente africano. De uma forma mais geral, ela revela a existência clara de uma crise e, em alguns casos (Somália), o completo colapso do Estado pós-colonial em África. A transição de regimes autoritários para regimes eleitos democraticamente correspondeu a um enfraquecimento político e militar do velho Estado central, sem ter trazido necessariamente um aumento da eficácia e das capacidades das novas instituições democráticas ao nível central e local. A fragilidade e, por vezes, a inadequação dos instrumentos do Estado democrático levaram ao aumento da má governação, da gestão incompetente, da corrupção e da privatização dos bens públicos. Tornou-se, pois, impossível impor o Estado de Direito em muitas partes do continente. As lutas pelo poder degeneraram frequentemente em violência, acelerando a decomposição dos poderes centrais e promovendo a expansão e ressurgimento de fontes locais de poder, de «senhores da guerra», da criminalidade e de negócios ilegais. Uma panóplia de empresas estrangeiras e de negociantes está sempre pronta a fazer e refazer acordos e a apoiar facções políticas ou movimentos armados – o caso do Congo-Kinshasa é um exemplo paradigmático deste tipo de dinâmicas.

30. Seria excessivamente simplista dizer que tais desenvolvimentos ocorreram à margem da ajuda internacional ao desenvolvimento. É possível afirmar que, em muitos aspectos, esta ajuda – de forma involuntária ou de má-fé – alimentou e incentivou estes processos. A deterioração da legitimidade política interna foi, em muitos casos, contrabalançada pela capacidade de distribuir recursos provenientes do exterior – a ajuda ao desenvolvimento –, independentemente das tentativas dos doadores para assegurar que as suas contribuições respeitassem princípios políticos e financeiros. Nestas circunstâncias, o critério de boa governação pode ser importante para os doadores, mas irrelevante (ou até pernicioso) do ponto de vista dos líderes e das populações.

31. Uma quantidade de novas e trágicas questões foi emergindo deste contexto de profunda crise do Estado e do desenvolvimento. Em primeiro lugar e mais importante que tudo, a epidemia de SIDA, que é actualmente a primeira causa de morte em África, está em rápida

expansão e afecta já a capacidade de sociedades inteiras poderem assegurar no futuro o seu desenvolvimento ou até a sua sobrevivência. Em segundo lugar, o aumento exponencial no número de refugiados e deslocados internos, se não constitui um fenómeno novo, aumentou enormemente a pressão sobre os já sobrepovoados centros urbanos e contribuiu também para agravar os problemas de abastecimento agrícola e alimentar. O mesmo se aplica aos mutilados (em resultado da expansão do uso de minas anti-pessoal em África), aos órfãos e crianças abandonadas, bem como ao número cada vez maior de crianças-soldados que são utilizadas na violência e na guerra. Todos estes factores representam terríveis tragédias individuais; mas, colectivamente, eles estão a desmorrar a sociedade em muitas regiões do continente africano.

32. Na análise das crises e do fracasso do Estado em África, devemos ter em conta quatro aspectos básicos: *Em primeiro lugar*, África não está apenas a passar uma das fases mais difíceis da sua história; há um outro lado, mais positivo. Pela primeira vez desde os dias do comércio de escravos e do colonialismo, o continente não está directamente dominado por forças exteriores ou na sombra de uma competição bipolar e global pelas esferas de influência. O relativo desinteresse das grandes potências e a marginalização política internacional, sendo difíceis de equacionar do ponto de vista económico, concedem a África e aos seus povos uma hipótese única de tomar o destino nas suas próprias mãos. O termo «segunda vaga de libertação», popular desde o final dos anos 80, deve portanto ser entendido para lá da questão da democracia e das eleições, abrangendo as responsabilidades que estão actualmente nas mãos dos líderes e da população africana.

33. *Em segundo lugar*, muitos líderes africanos compreenderam bem estas novas dinâmicas, e alguns deles converteram-se ao clássico jogo do poder através do uso da força militar, com o objectivo de prosseguir interesses nacionais, territoriais, económicos ou pessoais. Os apelos internacionais, em particular do Conselho de Segurança da ONU, para o abandono do uso da força militar – ou até a ameaça de medidas compulsivas, no caso de estes apelos não serem atendidos – não foram suficientemente convincentes. A intervenção na República Democrática do Congo tornou-se um símbolo do recurso à força militar como forma de alcançar fins políticos. Desenvolvimentos similares estão em curso no Corno de África e na África Ocidental, por enquanto numa escala menor. Existe actualmente uma nova geração de líderes, mas também um novo entendimento do uso do poder militar e da violência enquanto meios políticos.

34. *Em terceiro lugar*, a relativa marginalização de África pelos interesses ocidentais não significa que não haja actuação de actores externos no continente. A primeira categoria

engloba os que estão interessados nas matérias-primas. Várias companhias internacionais aprenderam rapidamente como operar mesmo em condições de desagregação estatal e de violência. Não são dogmáticas relativamente a quem escolhem para parceiros, nem nos meios e formas de garantir o acesso aos recursos, estando preparadas para assumir riscos mais elevados para obter maiores lucros. Estas companhias são hoje procuradas por muitos políticos e «senhores da guerra», porque provaram ser parceiros estratégicos úteis. A segunda categoria tem uma natureza consideravelmente diversa, incluindo organizações humanitárias, ONGs internacionais e organizações inter-governamentais. Curiosamente, estas organizações possuem por vezes orçamentos, meios de transporte terrestres, marítimos e aéreos, e capacidades de comunicação muito superiores aos dos próprios Estados africanos. A terceira categoria consiste, obviamente, nos tradicionais actores estatais, como os Estados Unidos, a União Europeia e os países europeus, mas também e cada vez mais alguns Estados asiáticos e árabes. Apesar de alguns deles, como a União Europeia ou o Japão, dispenderem elevados montantes financeiros para fins humanitários e de desenvolvimento, pouco influenciam as políticas em África. Finalmente, a quarta categoria são as instituições de Bretton Woods, pouco visíveis no terreno mas com grande influência ao nível da concepção de políticas.

35. *Em quarto lugar*, no actual contexto africano, as questões de sobrevivência, identidade e cálculo de custo-benefício a longo prazo, chocam com a racionalidade das medidas defendidas ou prescritas pelos cidadãos, parlamentares e burocratas da Europa Ocidental. Prevenção de conflitos, democracia, sociedade civil e *peacebuilding* são frequentemente pensados de maneiras que nada têm a ver com a complexa realidade política e social de muitos Estados africanos. Estes conceitos têm frequentemente mais utilidade para as burocracias europeias ligadas às políticas de desenvolvimento e para as ONGs do velho continente, do que para os africanos. A forma como democracias consolidadas podem vir a conduzir, em tais contextos, políticas benéficas e eficazes é uma questão em aberto – na África como nos Balcãs. Os políticos demagogos sabem que podem sempre surpreender e contornar as políticas do Ocidente, se necessário tornando-se ainda mais cruéis e desumanos. Alguns revelaram uma grande capacidade de utilizar a retórica dos doadores, enquanto prosseguem políticas completamente diferentes das que proclamam, tornando-se verdadeiros peritos na perversão dos objectivos da ajuda ao desenvolvimento ou da mediação internacional.

36. Finalmente, o Estado, enquanto parceiro tradicional da Europa na execução das políticas de desenvolvimento, está a desmoronar-se em muitas regiões de África ou a ser

apropriado por «senhores da guerra» sem qualquer legitimação política. Quem podem ser, então, os novos parceiros? A sociedade civil pode ser um conceito apropriado, mas pouco significativo em termos concretos. Não obstante, a procura de parceiros não-estatais ou sub-estatais (comunidades, regiões) é legítima num contexto em que o Estado não funciona, embora coloque uma série de novas questões. Os critérios de *accountability*, democracia e transparência podem ser aplicados a estes actores? Os sistemas diplomáticos e de ajuda ao desenvolvimento, tanto a nível europeu como nacional, estão aptos a lidar com estes micro-actores de uma forma eficaz? Como lidar com tais actores sem reduzir ainda mais as hipóteses de construir instituições estatais viáveis?

III - Europa e África: repensar as prioridades para o desenvolvimento

37. Ao longo de décadas, a eficiência da ajuda europeia e internacional a África foi muito questionável. No seguimento da ortodoxia económica dominante, as principais prioridades da cooperação para o desenvolvimento europeia e internacional nos anos 60 e na primeira metade da década de 70 estavam ligadas à intervenção estatal na economia e concentravam-se essencialmente em medidas de substituição das importações e infra-estruturas. Como consequência da crise energética de meados dos anos 70 e da deterioração da balança de pagamentos, a ajuda concentrou-se também durante algum tempo na compensação da queda das receitas provenientes da exportação de matérias-primas (Stabex na Convenção de Lomé) e da agricultura. Em nenhum dos casos os resultados foram, contudo, muito positivos. Os anos 80 assistiram à generalização da dívida externa como uma característica das economias africanas, e à expansão dos programas de ajustamento estrutural, contrários à intervenção estatal e destinados à promoção da estabilização financeira, liberalização dos mercados e privatização. Nenhuma destas prescrições teve os resultados esperados.

38. A insuficiência de resultados leva a questionar as ortodoxas prevalecentes e, neste sentido, os Estados membros da União Europeia não podem continuar a ignorar o facto de serem detentores de uma parte importante dos votos no Banco Mundial e no FMI. Este poder deve ser utilizado para promover os pré-requisitos essenciais ao desenvolvimento: resolução pacífica de conflitos no seio das sociedades e o funcionamento adequado das instituições. A questão não está em apoiar ou não o Estado, mas antes que tipo de Estado apoiar e em que termos.

39. Nas palavras do Upstein Four, *“corruption is stealing from the poor”*⁴. Ela tem um impacto imediato no desenvolvimento e um efeito a longo prazo na credibilidade do governo e na

⁴ Comunicado de imprensa dos Ministros do Desenvolvimento da Noruega, Reino Unido, Holanda e Alemanha, 26 de Julho de 1999.

confiança no Estado de Direito. Contudo, não é sério responsabilizar exclusivamente os africanos pela corrupção. É necessário um pensamento mais profundo e uma maior vontade política para a erradicação das fontes europeias de corrupção.

40. O uso adequado da assistência humanitária constitui outro aspecto que deve ser questionado. Em muitos casos, os seus efeitos a longo prazo parecem infelizmente minar um objectivo básico dos esforços europeus: a prevenção e resolução de conflitos, bem como um processo bem sucedido de *peacebuilding*. O desenvolvimento económico sustentável fica comprometido e os «senhores da guerra» podem apropriar-se de uma parte dessa ajuda para enriquecimento pessoal e para sustentar o esforço de guerra. Encontrar formas mais adequadas de lidar com «economias de guerra» ou com o «negócio pela violência», é uma questão de importância primordial na abordagem europeia relativamente a África.

41. O sucesso das estratégias de redução da pobreza depende em grande parte da sua descentralização, envolvendo instituições locais do Estado, autoridades tradicionais, o sector privado e outros actores não-governamentais. Serão também mais coerentes e eficientes quando acompanhadas de políticas e práticas que fortaleçam o Estado de Direito e que apoiem os procedimentos e instituições democráticas. Instituições representativas, como o parlamento e outros poderes legalmente eleitos, tribunais judiciais que funcionem, polícia civil respeitada e eficiente, e liberdade de imprensa, são cruciais para a aplicação de mecanismos de distribuição da riqueza mais equitativos e regimes mais estáveis.

42. O fortalecimento do sector privado interno ou a atracção do investimento directo externo – mas não o investimento de curto prazo ou de enclave –, bem como a promoção das organizações da sociedade civil, são elementos que requerem procedimentos e instituições estatais estáveis e eficientes. Sem confiança nas regras e na ordem públicas, não há investimento privado de longo prazo – este é um princípio bem conhecido, quer nas economias industrializadas quer nas subdesenvolvidas. Torna-se aqui importante distinguir entre estabilidade a longo prazo e ordem, em si mesma. Ao contrário da ordem, a estabilidade de longo prazo tem que ser garantida de uma maneira inclusiva, dando aos diversos sectores da população expectativas justificadas sobre a forma como os benefícios económicos são distribuídos e os conflitos resolvidos.

IV- Europa e África: repensar a parceria

43. Os variados acordos da União Europeia estão organizados em quatro grupos principais: a) os Acordos de Associação (incluindo os Acordos Europeus com os futuros membros da União, os Acordos com os países do Espaço Económico Europeu e os Acordos com o

Mediterrâneo); b) os Acordos de Cooperação e Parceria com os países da Comunidade de Estados Independentes; c) a Convenção de Lomé com os Estados ACP; e d) os Acordos Quadro e de Comércio e Parceria com outros países e regiões. As negociações pós-Lomé sugerem que a nova Convenção terá uma maior semelhança com as outras categorias de Acordos Europeus.

44. As prioridades de desenvolvimento devem igualmente ser pensadas no contexto das dinâmicas em curso ao nível europeu, nomeadamente no que diz respeito à reorganização das relações externas (na Comissão) e à construção de uma PESC europeia. Ser realista sobre a questão do desenvolvimento significa pensar de uma forma integrada sobre política, segurança e comércio, bem como sobre a ajuda ao desenvolvimento em si mesma. Isto implica, por sua vez, uma coordenação mais forte entre os Estados membros da União, o Conselho e a Comissão. Talvez seja cedo demais para pensar numa «estratégia comum» para África, mas pensar nos elementos que poderiam estar presentes em tal abordagem constitui um exercício útil e construtivo.

45. No mínimo, uma abordagem comum deve ser capaz de integrar num todo coerente instrumentos diversos: o acordo de parceria UE-ACP; o Acordo de Comércio, Desenvolvimento e Cooperação com a África do Sul; uma variedade de decisões e documentos-quadro sobre segurança que foram adoptados pela Comissão, o Parlamento Europeu e o Conselho que condenam o comércio ilegal de armamento e fazem da prevenção e gestão de conflitos questões-chave do desenvolvimento e da política de cooperação em África; as iniciativas concebidas para fortalecer a capacidade nacional e regional de gerir conflitos violentos; a Cimeira Euro-Africana; e, finalmente, as políticas bilaterais dos Estados membros relativamente a África.

46. Os instrumentos acima referidos devem ser considerados a partir de prioridades claramente definidas, incluindo: a) a promoção e reforço das instituições estatais e da sociedade civil, particularmente nas novas e frágeis democracias; b) a prevenção de conflitos e *peacebuilding*, em estreita cooperação com as organizações regionais africanas e as Nações Unidas; c) a promoção do desenvolvimento com enfoque nas medidas de redução da pobreza, desenvolvimento humano e serviços e infra-estruturas vitais para a atracção do investimento; d) a concessão de ajuda humanitária e de emergência, de acordo com as necessidades e circunstâncias, evitando alimentar os «senhores da guerra» e os conflitos em curso.

V - Conclusões

47. Este documento pretendeu analisar algumas das principais características da actual crise africana, colocando o acento tónico não tanto em eventuais soluções rápidas, mas principalmente em algumas das difíceis questões que europeus e africanos têm que equacionar juntos. Neste contexto, é possível delinear algumas tentativas de conclusão, as quais podem servir para definir a natureza geral das iniciativas que são necessárias na presente situação. Uma conclusão essencial é que a União Europeia e os Estados africanos necessitam urgentemente de desenvolver um mecanismo de consulta institucional ao mais alto nível, como pode vir a ser a Cimeira Euro-Africana.

48. *Peacebuilding e prevenção de conflitos*

- Quando e como intervir ou retirar num contexto de conflitos violentos requer consultas políticas estreitas entre os membros da União Europeia e a Comissão, na medida em que não é possível nem desejável conceber regras rápidas e rígidas para situações que são eminentemente políticas e que, conseqüentemente, requerem um juízo político. O desafio para a Europa é procurar construir capacidades de alerta precoce em vez de se limitar a reagir a crises, o que de qualquer forma é consideravelmente mais dispendioso e tem custos humanos muito mais trágicos. Muitas das reflexões produzidas pelas instituições europeias nesta matéria são pertinentes, mas têm falhado na sua transposição para a realidade.

- Apesar da importância do juízo político, melhorar a consistência e a ligação entre a cooperação para o desenvolvimento e a PESC constitui um passo fundamental nesta matéria. A União não pode ser acusada de possuir valores e princípios diferentes face a África e face aos Balcãs, por exemplo.

- A prioridade imediata de parar a violência deve ser considerada num contexto mais vasto de criação de condições para gerir o conflito através de meios pacíficos. Isto significa, por exemplo, evitar promover «senhores da guerra» e trabalhar com os líderes e populações africanas, procurando um equilíbrio apropriado entre justiça e perdão.

- A União Europeia deve aumentar a sua coordenação e monitorização de acções bilaterais ou comuns de apoio a forças armadas nacionais africanas enquanto unidades de *peacekeeping* ou *peacemaking*. Isto implica a discussão de códigos de conduta e das condições da utilização da assistência logística, equipamento e armamento.

- É essencial que a ajuda humanitária prossiga de uma forma que evite a propagação dos conflitos (como aconteceu no caso dos campos de refugiados ruandeses no ex-Zaire).

49. *Reforçar as instituições estatais e o Estado de Direito*

- Apoiar as instituições democráticas do Estado e os processos de boa governação, o que significa não só o apoio a governos legítimos (eleitos), mas também o apoio a um exercício legítimo do poder. Uma prioridade de acção importante é o apoio a processos políticos e sociais de inclusão, no sentido de evitar a marginalização de partes importantes da sociedade. Entre as principais instituições e processos que devem ser apoiados estão os órgãos parlamentares, partidos políticos (através de linhas de financiamento transparentes), o aparelho judicial, as forças policiais (que imponham e respeitem a lei), a reestruturação das forças armadas (sob controlo civil e respeitando as leis do Estado).

- Apoiar as instituições da sociedade civil ao nível local e interno, com vista à criação e desenvolvimento de uma cultura democrática de participação política e social. As práticas que enfraqueçam a legitimidade de órgãos centrais ou locais, ou que substituam as instituições locais por instituições estrangeiras, devem ser cuidadosamente evitadas.

- A democracia, como processo, implica trazer a tomada de decisões para próximo das pessoas directamente envolvidas, significando que os processos eleitorais locais devem ser tão ou mais apoiados que os nacionais. Os mecanismos de aplicação de tal apoio incluem a monitorização, a criação de capacidades administrativas locais e a assistência legal.

50. Reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento

- A redução da pobreza é essencial para uma maior participação das instituições e órgãos locais em projectos e programas concretos, devendo ser encarada como um valor em si mesmo. Contudo, a redução da pobreza não é, por si só, suficiente para criar um ambiente propício ao crescimento; o apoio às infraestruturas e serviços básicos deve estar também no centro das prioridades dos doadores, o que significa reforçar a capacidade de gestão do Estado, na medida em que não é provável que o sector privado realize os investimentos sociais necessários.

- A iniciativa HIPC (Países Pobres Altamente Endividados) deve ser acelerada e o exemplo britânico (perdão da dívida) seguido por outros membros da União Europeia, relativamente a países que têm demonstrado claramente a vontade política de combater os impedimentos estruturais ao desenvolvimento.

- Não é razoável lamentar o facto de o Banco Mundial e o FMI estabelecerem a agenda dos programas quando os países europeus têm o poder de alterar esta situação, o que requer, obviamente, maior coordenação em Washington.

- A saúde, a educação, a formação profissional e os outros elementos do desenvolvimento

humano devem também estar no centro das políticas de cooperação para o desenvolvimento da União.

- É essencial uma coordenação entre estratégias de promoção do comércio e investimento e estratégias de redução da pobreza, para que estas sejam mutuamente sustentáveis.