

There was great hope for and optimism about African post-colonial political legitimacy given that new regimes were based on popular and credible liberation movements and the fight against colonialism. However, given the fragility of these regimes their legitimacy declined in late 1970s, and dictatorial regimes emerged that based their legitimacy on repression or patrimonial distribution mechanisms. The end of the Cold War increased international pressure for political reform in Africa, which resulted in elections in several countries. Currently, African regimes see elections as an instrument of political legitimacy and as an opportunity to extract additional resources from international donors. There are exceptions: countries with natural resources – such as oil – usually do not need this kind of external legitimacy (as is the case of Angola). The author argues that EU mechanisms of political conditionality have been used to initiate rather than to reinforce and deepen democratization processes. This is because the EC has focused on governance issues at the macro and formal levels, disregarding the need to reinforce democratic structures at the local level and because European relations with Africa are still marked by old colonial habits and strong bilateral interests.

A União Europeia e o aprofundamento da democracia em África
João Gomes Cravinho⁷¹

Abstract

Compreender o fenómeno de legitimidade política em África, ou da falta de legitimidade, exige alguma compreensão histórica do fenómeno, e aqui vou assumir um risco, que é o de fazer uma enorme generalização, por acreditar que há suficientes elementos defensáveis para que esta abordagem tenha alguma utilidade. Resumindo, a história tem essencialmente três etapas.

Etapas de legitimidade política

A primeira começa com a independência, num clima de euforia e esperança, marcado por uma grande adesão popular, e em muitos casos verdadeira participação popular nas decisões políticas do novo país. As novas elites aceitam o poder à data da independência com o argumento, em muitos casos correcto, de representar a vontade popular. Dito de outra forma, a legitimidade política dos novos regimes assentava no protagonismo da luta anti-colonial, quase que de forma exclusiva. Não assentava nos programas políticos que os novos regimes podiam ter, nem na consagração eleitoral; antes assentava no anti-colonialismo, no mérito de se ter realizado o sonho da libertação do domínio colonial.

A grande fragilidade desta forma de legitimação do poder tornou-se aparente em pouco tempo, porque ao fim de alguns anos o brilho da legitimidade anti-colonial tinha-se esvanecido, tornando-se essencial criar outras formas de legitimação, que poderiam ser produzidas a partir da própria experiência de governação. Mas pela sua própria natureza, esta forma original de legitimidade era pouco tolerante, porque resultava de uma associação íntima entre a causa da independência nacional e a chegada ao poder. Ou seja, qualquer combate travado contra o regime facilmente poderia ser considerado um crime de *lèse-majesté*, uma contestação à independência e à soberania nacional.

Não deve, portanto, ser surpreendente que a etapa seguinte seja uma etapa de redução da legitimidade política, na qual os governos africanos, que em muitos casos já são novos governos que tomaram o poder por via de golpes de Estado, governam por todo o lado pela repressão. A única alternativa à repressão é a aplicação de mecanismos de distribuição patrimonial, extremamente corrosivos de qualquer consolidação institucional. O expoente máximo desta forma de governar foi Houphoët-Boigny, na Costa do Marfim, e muitos comentadores consideravam que ele era um sábio, porque na sua

época ele soube manter a paz social através da distribuição criteriosa dos recursos do Estado. Mas qualquer análise da total erosão do Estado na actual Costa do Marfim, aquilo que era a jóia da coroa da francofonia em África até muito recentemente, reconhece que as raízes da actual desagregação do Estado podem ser encontradas na gestão patrimonial, étnica e regionalista de Houphoët-Boigny. O sucesso de curto prazo de Houphoët-Boigny levou precisamente ao desastre de médio prazo da Costa do Marfim actual.

Assim, a segunda etapa da legitimidade política em África é uma etapa de falta de legitimidade, que atinge o seu apogeu em meados dos anos 80. Naquela altura, a grande maioria de regimes no continente africano consideravam a participação da população na construção do seu próprio futuro como algo de indesejável e perigoso. Há algumas excepções, posto que falamos de um continente com cerca de 53 Estados soberanos, mas os casos raros, como o Botswana, em nada alteram esta generalização.

O final da Guerra Fria traz os ventos de mudança ao continente africano, com claros sinais dados pelos Estados Unidos, França e Reino Unido, os três países que contam em África, quanto à necessidade de promover reformas políticas já que a utilidade geoestratégica tinha deixado de existir, e é isto que leva a eleições em quase todos os países do continente. No espaço de poucos anos, começando com Cabo Verde, em 1990, realizaram-se eleições em dezenas de países. Foram mesmo raros os casos em que não houve eleições. Claro que em alguns casos as eleições foram fraudulentas, mas em muitos foram limpas, e em bastantes países resultaram mesmo em alternância no poder, o que é um indicador razoável de um processo de democratização.

Infelizmente estes ventos de mudança acabaram por rapidamente perder fulgor. A grande pressão ocidental para a realização de eleições em África permitiu a renovação da legitimidade política dos governantes, mas em muitos países esta pressão não teve grande consequência em termos de apoio à democratização.

Dito isso, não seria correcto dizer que há agora uma tendência inequívoca para o regresso a ditaduras. Basta referir que o mais populoso país do continente, a Nigéria, restaurou um regime democrático em 1999, depois da morte de um ditador temível, Sani Abacha, e que no final de 2002 foi finalmente derrubado o partido que governava o Quênia ininterruptamente desde 1964, embora nestes últimos anos num contexto semi-democrático. Há portanto indicações que vão em sentidos diferentes ou mesmo contraditórios.

A pressão ocidental, exercida por via do controle sobre recursos da cooperação interna-cional – a chamada condicionalidade política – obrigava a eleições, mas empenhava-se pouco na democratização mais profunda do país, algo que só pode ser satisfatório para quem confunde eleições, que são um instrumento da democracia, com a própria essência da democracia.

Há um aspecto da legitimidade política dos regimes africanos muito relevante. Enquanto que, de início, com as independências, a legitimidade política derivava da re-jeição do exterior, da capacidade de afirmação da autonomia face à potência colonial, a legitimação contemporânea resulta sobretudo da capacidade dos governos de trazerem recursos externos para o país. Um governo que consiga gerar recursos, e distribuí-los de forma minimamente aceitável para a população, é um governo que automaticamente gozará de um importante nível de legitimidade. A realização de eleições deve, portanto, ser vista não apenas como um acto de legitimação política em si mesmo, mas como um momento de certificação internacional que permite aceder a recursos externos.

Dito de outra forma, a legitimidade política que nos primeiros anos de independência resultava da proclamação da independência – da rejeição do controle estrangeiro – hoje resulta cada vez mais da bênção estrangeira. Tal como os recursos do orçamento geral do Estado, em muitos países, é também do estrangeiro que chega a legitimação política. Jogam a este respeito um papel fundamental as grandes instituições financeiras internacionais, o Fundo Monetário e o Banco Mundial. Muito mais do que o apoio internacional a projectos de cooperação para o desenvolvimento, ou mesmo o apoio directo ao orçamento geral do Estado, são as instituições financeiras internacionais que permitem a sobrevivência ou impõem a bancarrota de um regime. O acordo com estas instituições é um *sine qua non* para o acesso a crédito e para o reescalamento de dívidas, colocando essas instituições numa posição de extraordinário poder.

Assim, independentemente de tudo aquilo que se possa dizer quanto aos falhanços dos programas de ajustamento estrutural, a verdade é que a pressão exercida por essas instituições, e pelos países doadores, embora de forma desigual, constitui para muitos populações africanas a principal esperança de evitarem que os seus governos utilizem a via mais fácil para assegurar a sua permanência, que é a via da repressão cada vez mais institucionalizada.

É evidente que este contexto atribui a doadores internacionais, e em particular aos principais doadores, como é o caso da União Europeia, uma influência potencial sem paralelo. Mas actualmente vivemos um momento um pouco paradoxal. Os países ocidentais e as instituições financeiras internacionais esforçam-se por garantir certos padrões mínimos de democracia, como sejam a realização de eleições, mas empenham-se pouco em criar dinâmicas sustentáveis de aprofundamento da democracia.

Uma explicação para isto é que os instrumentos da condicionalidade política são insuficientemente apurados para funcionarem no sentido do aprofundamento da democracia; podem apenas evitar conjuntamente a utilização de métodos repressivos, nada garantindo quanto ao futuro. Mas convém também notar que as instituições financeiras internacionais têm uma mensagem contraditória, que consiste em dizer que os países africanos têm de escolher os seus próprios caminhos, mas que esse caminho só pode ser um. Um excessivo aprofundamento da democracia soberana poderia colocar em causa todas as reformas que essas instituições querem promover. O paradoxo é que a repressão tende a ser evitada pela força da influência estrangeira, mas a democracia não é suficientemente dinamizada por essa mesma via.

A resposta a este problema pode encontrar-se sobretudo no estímulo à democratização local. Utilizando um exemplo que os portugueses conhecem bem, tenho a maior das dúvidas que a realização de eleições nacionais sejam a melhor maneira de promover a democratização da Guiné Bissau. Da última vez que os guineenses tiveram a oportunidade escolheram Kumba Ialá, uma pessoa manifesta e notoriamente incapaz de assumir essa responsabilidade. Pior, ninguém me garante que se ele se apresentasse a eleições novamente amanhã, não voltaria a ganhar. Creio que a Guiné Bissau, enquanto entidade nacional, é uma tal abstracção que isto pode perfeitamente voltar a acontecer. Mas se olharmos para outro nível, o nível local, creio que o reforço da participação popular poderia produzir uma articulação muito mais séria e consequente entre as escolhas realmente disponíveis e as pessoas capazes de cumprir as preferências locais.

O caso dos países ricos em recursos naturais

Há um grupo de países em relação aos quais não se aplica este último ponto da legitimação outorgada pelo exterior. Essa legitimação é fundamental para quem depende de recursos gerados pelo exterior; mas quem não depende tem menos necessidade de declarar lealdade ao credo liberal mencionado.

Isto aplica-se sobretudo aos países ricos em recursos naturais, como o petróleo. No caso destes países, toda a problemática da participação da população em decisões sobre o seu futuro é colocada de forma completamente diferente, devido ao simples facto de a riqueza do país não ser produzida pela população. A população é desnecessária ou irrelevante para a produção de riqueza, levando a que a preocupação dos dirigentes seja sobretudo a de se defenderem, e ao seu regime, da vontade popular de partilhar essa riqueza. Mecanismos repressivos são, evidentemente, fundamentais para a manutenção do regime, cuja legitimidade nunca será mais que momentânea.

Angola é obviamente o caso que mais vem à memória de observadores portugueses. Mas o expoente máximo será talvez um pequeno e sinistro país chamado Guiné Equatorial. O regime actual mantém-se no poder pela repressão pura e dura, organizando de vez em quando eleições fraudulentas para efeitos publicitários, e colocando na prisão os opositores políticos. A imensidão da riqueza petrolífera deste país não toca minimamente a vida da esmagadora maioria da população, tal como acontece em Angola. Curiosamente, as relações de poder com os países ocidentais são invertidos para este grupo de países, conforme se pode ver com a estranha política externa portuguesa em relação a Angola. Ou ainda como Angola pode dar-se ao luxo de deixar o petróleo fora das contas oficiais do estado, algo que tem estado no centro das discussões com o FMI.

Dois excepções importantes acabam por provar a regra, a África do Sul e a Nigéria, os dois países mais importantes do continente africano, em termos políticos e em termos económicos. Ambos viveram recentemente períodos de ditadura: a África do Sul, com uma ditadura da minoria branca até 1994, e a Nigéria com uma ditadura militar até 1999. Desde então estão ambos a viver processos de democratização com alguma fragilidade, especialmente no caso da Nigéria. Mas o ponto importante aqui é que ambos precisam de legitimação internacional por causa do papel que gostariam de jogar. Querem ser potências hegemónicas na sua sub-região, e ambos aspiram a um lugar no Conselho de Segurança das Nações Unidas; para isso precisam de ter regimes políticos que gozem de alguma legitimidade interna e externa.

Que instrumentos estão à disposição da UE?

O argumento feito até agora tem sido que a condicionalidade política tem sido utilizado para dar início a processos de democratização mas não tem sido utilizado para dar continuidade e aprofundamento a esses mesmos processos, apesar de ter enorme potencial para isso. Porquê? Creio que podemos dividir a resposta em duas partes. A primeira tem a ver com a natureza dos instrumentos disponíveis, e a segunda está relacionada com a dificuldade em desenvolver uma política europeia clara a este respeito.

Começando pelos instrumentos, temos de reconhecer que estão pouco talhados para o aprofundamento da democracia. Todos os estudos sugerem que instrumentos de condicionalidade negativa são menos eficientes que instrumentos de condicionalidade positiva, isto é, a cenoura é mais eficiente que o pau. Pessoalmente retiro daqui duas conclusões. Uma é que tem de dar-se mais atenção ao lado da cenoura, e nomeadamente apurando mecanismos de cooperação internacional que sejam recompensadores

para contextos nos quais as pessoas têm uma palavra a dizer sobre o seu próprio futuro. Nesta matéria, e com todas as reservas que se pode ter quanto a alguns casos específicos, creio que o Banco Mundial está muito mais avançado que a cooperação da União Europeia, e se houvesse vontade nesse sentido Bruxelas poderia aprender muito com algumas experiências do Banco.

A Comissão Europeia continua desproporcionalmente virada para as questões da boa governação a nível macro e a nível formal, e insuficientemente concentrada na promoção de estruturas democráticas a um nível mais micro. Claro que é muito importante olhar para a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, ou a ratificação do Protocolo so-bre Paz e Segurança da União Africana, mas seria igualmente importante, embora menos dramático, olhar para o apoio a questões de responsabilização democrática no plano local. A outra conclusão é que também poderíamos passar mais tempo a pensar sobre como tornar mais eficiente o lado coercivo, o pau. Aquilo que se passa actualmente no Zim-babué, por exemplo, é hoje simplesmente inadmissível. Os países africanos têm prote-gido Mugabe, por exemplo aceitando que ele paralise o diálogo Europa-África, que é evidentemente um diálogo muito mais importante para África do que para a Europa, mas a lógica africana a este respeito tem de ser questionada. Por um lado consideram que se trata de uma questão de soberania, mas julgo que no início do século XXI temos de ter consciência de que soberania não é apenas um direito, é também uma respon-sabilidade, e o abuso sistemático de direitos humanos é uma negação dessa respon-sabilidade. Por outro lado, pelo menos alguns, como Sam Nujoma na Namíbia, podem achar que se não protegerem Mugabe o mesmo poderá suceder-lhes a eles em algum momento futuro. A União Europeia poderia emitir sinais muito mais fortes de que este tipo de atitude é inadmissível, reforçando também a mensagem de que o problema da ditadura no Zimbabué é um problema de todo o continente africano.

Indo para além da divisão simplista dos instrumentos da cooperação em cenouras e paus, creio que chegou o momento de pensar de forma muito mais séria e sistemática sobre o afinamento de instrumentos de cooperação para objectivos relacionados com a estruturação profunda e de longo prazo de mecanismos participativos a nível local. Deve haver alguma reflexão sobre como lidar com o problema da diminuta mensurabilidade deste tipo de cooperação, sobretudo no horizonte de dois ou três anos, desenvolvendo talvez novas formas de verificar o impacto. Há portanto bastante trabalho a desenvolver no plano técnico.

Mas o fundamental, antes das questões técnicas, são as questões políticas. Creio que se tem registado algum progresso a este respeito nos últimos anos, mas as relações europeias com o continente africano continuam a ser excessivamente afectadas pelas diferentes per-spectivas europeias, em particular as perspectivas das antigas potências coloniais.

A questão fundamental aqui é a mesma que é colocada todos os dias pela União em relação a outras partes do mundo. Até que ponto é que os Estados membros estão dis-poníveis para unir esforços para satisfazer princípios e interesses comuns, sacrificando para isso alguns hábitos antigos. Esta questão não é de resolução fácil, como nós, portugueses sabemos, mas estou convencido que o progressivo distanciamento entre o continente africano e outras partes do mundo poderá acabar por promover a vontade europeia de adoptar posições comuns vincadas.

Isto teria de ir para além de declarações genéricas. Significaria, por exemplo, estar disponível para promover uma abordagem comum europeia em relação aos negócios

petrolíferos. Aliás Portugal bem poderia jogar aqui um papel muito útil em mobilizar os países europeus a favor da imposição do estabelecimento de um regime de transparência na gestão dos recursos petrolíferos santomenses. Agora seria precisamente a altura certa para se fazer isto. Ou significaria o apoio inequívoco ao estabelecimento de forças de intervenção africanas para a prevenção e gestão de conflitos – tem havido algum progresso nesta matéria mas ainda o insuficiente. Ou significaria uma atitude muito mais atenta e pró-activa na aplicação dos artigos da Convenção de Cotonou que dizem respeito à boa governação. Enfim, em jeito de conclusão: o contributo da UE para o aprofundamento da democracia em África depende mais da própria UE, e da vontade política dos países europeus, do que de qualquer outra circunstância. O momento está certo para se repensar globalmente a relação com o continente africano, e se é justo dizer que isso já começou a ser feito, parece-me também justo dizer que os passos tomados até agora são de uma timidez confrangedora.