

O Custo da Guerra e o Preço da Paz

A economia política do crime e do conflito na África Subsahariana

MARK SHAW¹

Existe uma relação directa entre os conflitos em África e o aumento da criminalidade no continente. Na maioria das sociedades, cabe ao Estado definir o que é crime. Em África, no entanto, e particularmente nas sociedades em conflito, as fronteiras entre o legal e o ilegal são difusas, e o Estado desempenha um papel activo na ilegalidade. A utilização do termo «crime» deve ser aqui entendida na sua forma mais abrangente, referindo-se a actividades geralmente consideradas ilegais na maioria das sociedades.

A propensão do Estado para a ilegalidade resulta directamente do facto de as suas instituições serem o principal alvo daqueles que procuram o enriquecimento e o poder. Muito antes das guerras que hoje assolam o continente, já o Estado africano se tinha tornado num instrumento de acumulação de riqueza pessoal. O Estado pós-colonial permaneceu fraco e teve uma penetração limitada na sociedade e nas comunidades locais. O cidadão comum manteve-se, de uma forma geral, livre dos controlos do Estado, sem nunca ter chegado a avaliar os benefícios da sua existência. Daqui resulta a sobreposição entre actividades criminais e instituições estatais, e, paralelamente, um reforço das formas locais de comunidade, incluindo as identidades étnicas. Esta situação, que se conjuga com a ausência de lei e de policiamento e com o colapso das economias pós-coloniais, leva ao recurso a actividades ilegais, de forma cada vez mais generalizada, como único meio de sobrevivência.

Os conflitos que grassam no continente africano funcionam como catalisador destas tendências. No mundo pós-Guerra Fria, a maior parte dos conflitos em África aspiram mais à simples acumulação de riqueza do que a qualquer resultado político-ideológico. As guerras em África acabam por ser, muito frequentemente, um ciclo vicioso: os protagonistas lutam pela posse dos recursos para acumular riqueza, sendo os mesmos recursos utilizados, por sua vez, para sustentar os conflitos. A facilidade de acesso ao mercado

¹ Investigador, Crime and Transitions Project, South African Institute of International Affairs (SAIIA)

mundial de armas que caracteriza o mundo pós-Guerra Fria funciona também como um catalisador dos conflitos. A presença de um grande número de armas ligeiras no continente continuará a propiciar oportunidades para a acção ilegal e para o aumento da violência que lhe está associada.

Embora a guerra aumente a oportunidade para o crime, é principalmente na fase pós-conflito que reside o maior perigo. São as sociedades em situação de pós-conflito que provavelmente se encontram hoje mais vulneráveis a níveis elevados de criminalidade e, em particular, ao crime violento. A guerra reduziu as oportunidades económicas (ou centralizou-as em torno de uma pequena elite), minou o primado da lei, deu origem a Estados fracos e com fraca capacidade de aplicação da lei, e garantiu um acesso fácil e barato a armas ligeiras. Paralelamente, assistiu-se também na última década a um aumento da actividade global da criminalidade organizada, capaz de explorar as oportunidades oferecidas pelo continente africano.

Agir contra estes factores pode ter implicações importantes, não somente para acelerar a resolução dos conflitos, como também para influenciar a natureza das sociedades pós-conflito e os esforços de reconstrução da autoridade do Estado em algumas regiões de África mesmo em sociedades que não foram recentemente atingidas por conflitos mas que têm fronteira com países em convulsão. Apesar da importância de combater estes factores de aumento da criminalidade, as opções políticas são muito limitadas, quanto mais não seja porque este tipo de iniciativas pode ameaçar directamente algumas elites africanas. Estados fracos, com fracos (ou incorrectamente usados) sistemas legais e baixos níveis de legitimidade, não têm capacidade para inverter esta tendência. A nível internacional, no entanto, deve ser feito um esforço para limitar o fluxo de armamento para o continente; articular mais claramente projectos de aplicação da lei aos esforços actuais de paz e de construção da paz; concentrar os apoios externos nas estratégias de controlo do crime ao nível regional, por contraste com estratégias puramente nacionais, tanto devido à porosidade das fronteiras como para evitar usos inapropriados por parte do Estado; e, dada a escassez de informação, concertar esforços para perceber as mudanças na criminalidade, incluindo a natureza, extensão e *modus operandi* de grupos criminosos emergentes.

Tem bagagem ... vai viajar

Os Estados africanos não foram, pelo menos numa primeira fase, criados pelos africanos. Na definição das fronteiras dos Estados feita pelo colonialismo, as pertenças étnicas foram pouco relevantes (embora não devam ser entendidas como identidades estáticas). As ins-

tituições estatais legadas pelas potências coloniais não foram (nem poderiam ser, dada a própria natureza do colonialismo) uma réplica das metropolitanas. Na sua essência, eram estruturas burocráticas concebidas para o controlo e a tributação dos povos dominados - a teoria europeia da época sobre os limites ao poder do Estado nunca foi incluída na equação colonial africana².

As políticas de «dividir para reinar» dos governos coloniais também não ajudaram a criar fortes identidades nacionais. O Estado colonial confiava mais na exploração das divisões locais para assegurar o seu controlo do que em qualquer tentativa de ultrapassar as «diferenças» a fim de criar sentimentos de fidelidade ao centro. Esta política estava directamente relacionada com o objectivo de criar economias de exportação de um número limitado de matérias-primas e de produtos alimentares para as metrópoles, ocupando o Estado colonial o lugar-chave neste processo de extracção e de transferência de riqueza.

O Estado africano herdado pelos novos governantes transformou-se assim no principal palco de competição, poder e influência sobre a distribuição dos recursos. Ironicamente, ao mesmo tempo que o controlo do Estado central representava o enriquecimento das elites africanas, as comunidades e pertenças locais continuaram a ser a realidade política dominante para o comum dos cidadãos, devido à fraca capacidade de penetração do Estado nas sociedades. Estas pertenças locais foram muitas vezes encaradas pelos governantes africanos como uma ameaça, e as tentativas efectuadas para marginalizar, controlar ou incorporar grupos regionais ou étnicos vieram politizar as identidades locais.

As estruturas estatais, devido à sua fraqueza, foram construídas em torno das personalidades individuais dos governantes. A Guerra Fria apoiou muitos desses indivíduos ou Estados (e, nalguns casos, grupos de oposição) através da protecção de uma das duas superpotências. O apoio dos Estados Unidos ao Zaire de Mobutu é, provavelmente, o melhor exemplo, embora não seja certamente o único. Esta situação alimentou anos de guerra e de instabilidade e ainda se encontra na origem de muitos dos conflitos actuais.

O fim da Guerra Fria levou a uma perda de interesse e, conseqüentemente, de protecção a muitos Estados africanos, traduzindo-se inicialmente num acontecimento positivo. Foi a queda do muro de Berlim que abriu as portas às primeiras negociações secretas entre o Congresso Nacional Africano e o regime do *apartheid* na África do Sul. Noutras zonas do continente, o fim da Guerra Fria levou à queda de regimes cruéis, abrindo espaço à emergência de novas forças políticas.

² Richard Cornwall. "The collapse of the African state", in Jakkie Cilliers e Peggy Mason (eds), *Peace, profit or Plunder? The Privatisation of Security in War-Torn African Societies*, Pretoria, Institute for Security Studies, 1999.

Mas o fim do mundo bipolar teve ainda outro impacto profundo, desta vez menos positivo: facilitou o rearmamento do continente. Se a rivalidade entre as duas superpotências garantira o fornecimento de material bélico aos regimes apoiados por cada um dos lados – a guerra angolana, por exemplo, é um conflito convencional entre exércitos permanentes – o fim da Guerra Fria permitiu a aquisição fácil e barata de armamento ligeiro a um nível sem precedentes. Esta nova realidade resulta da evolução de duas regiões: África e Europa de Leste.

Em África, o fim das alianças duradouras da Guerra Fria fez com que o material de guerra excedente se tornasse facilmente disponível. A África do Sul, por exemplo, recebeu uma cruel recompensa – as armas infiltradas em Moçambique pelos serviços secretos militares sul-africanos para abastecer a Renamo voltaram ao país, especialmente à província do KwaZulu-Natal, alimentando conflitos nascidos da vingança política, das rivalidades comunais ou da simples actividade criminosa. Uma AK-47 vendia-se por 10 dólares na fronteira moçambicana com o Natal.

Na sequência da dissolução do Pacto de Varsóvia, os mercados internacionais de armamento viram-se inundados por excedentes que tinham, em boa parte, a sua origem na Europa de Leste. Nestes países, os constrangimentos de ordem económica obrigavam as fábricas de armamento a manter a produção ao nível do passado e a ter necessidade de vender nos mercados internacionais. Para além disso, o cumprimento das exigências dos tratados de desarmamento e a indispensável entrada de divisas, obrigaram à redução dos *stocks* de armamento. Paradoxalmente, foi a redução de armamento na Europa que aumentou o mercado de armas em África e reduziu o seu preço³.

Em Angola, por exemplo, a UNITA continuou a adquirir armas, apesar das sanções aplicadas pela ONU. As sanções tiveram apenas algum impacto nas capacidades convencionais do movimento de guerrilha, mas não na sua capacidade para adquirir armas ligeiras.

O afluxo de novas armas e a disponibilidade das que foram usadas em conflitos anteriores é uma das questões mais sérias que afecta África na actualidade. Torna-se evidente, analisando os conflitos da última década, que as armas automáticas vieram modernizar os conflitos e aumentar a sua capacidade de destruição.

O impacto destes desenvolvimentos não conhece fronteiras. A porosidade das fronteiras

³ *Report of the Panel of Experts on Violations of the Security Council Sanctions against UNITA*, Nações Unidas, Março de 2000, ponto 39.

no continente facilita o contrabando de armas e a sua rápida transferência. Até mesmo um Estado relativamente forte como a África do Sul tem uma influência muito limitada no contrabando de armas para Angola, efectuado através das suas fronteiras. Do mesmo modo, foram passadas armas para fora das zonas de combate que eram o seu destino inicial. Por exemplo, armas utilizadas no actual conflito da Somália fluíram para muitas regiões da África Oriental, elevando os níveis de criminalidade.

A limitação do fluxo de armas e munições aos protagonistas dos muitos conflitos africanos, bem como a confiscação daquelas que circulam livremente, tem de ser considerada como um dos desafios-chave essenciais à redução dos níveis de conflito violento e, a longo prazo, da própria criminalidade. É a grande disponibilidade de armamento que leva a que muitos dos protagonistas dos conflitos considerem que é mais fácil combater que negociar – é evidente que o prolongamento de vários conflitos resulta da convicção das partes de que é mais fácil destruir o adversário no campo de batalha do que alcançar compromissos à mesa das negociações. Qualquer perspectiva de democracia está dramaticamente comprometida quando uma pluralidade de grupos políticos tem a capacidade de desencadear a violência em larga escala para aumentar, ou conquistar, o domínio do poder político.

Pilhagem e proveito

As guerras em África são hoje raramente conduzidas por razões ideológicas, se é que alguma vez o foram. A acumulação de recursos através da guerra permanece uma necessidade para muitos dos protagonistas, não somente para «encher os bolsos» da sua liderança como também para financiar a condução da própria guerra. Uma recente publicação do Comité Internacional da Cruz Vermelha conclui: «Esta ausência de apoio internacional [que resultou do fim da Guerra Fria] não levou os movimentos de guerrilha a concluir que deviam pôr termo aos combates, antes os fez perceber que as suas economias de guerra tinham de mudar completamente. Deixaram de confiar na assistência política do exterior e adoptaram uma perspectiva mais económica. A competição crucial pelos recursos deixou de implicar a necessidade de seduzir um poderoso protector externo... passando a ser sobretudo uma questão de habilidade para controlar os recursos locais e obter acesso aos mercados».⁴

Isto verifica-se em Angola, onde as perspectivas de solução pacífica se encontram minadas pelo desejo de ambas as partes do conflito de controlar os abundantes e ricos recursos do país e, em particular, os diamantes. Por sua vez, o controlo dos recursos naturais permite a

⁴ Jean-Christophe Rufin, "The Economics of War: A New Theory for Armed Conflicts", *Forum War, Money and Survival*, CICV, Genebra, Março de 2000, p. 24.

ambas as partes continuar a luta – a UNITA através do controlo dos diamantes, o governo do MPLA através do controlo do petróleo.

Na Libéria, como observa o secretário-geral da ONU no seu relatório sobre os conflitos em África, «muitos dos protagonistas tinham um forte interesse financeiro em prolongar o conflito», na medida em que as facções antagónicas visavam o controlo dos diamantes, madeira e outras matérias-primas. O controlo destes recursos fornecia-lhes os meios para sustentar o conflito, reduzindo a sua vontade de chegar a um compromisso. Por sua vez, uma das razões principais daqueles que tomaram o poder na Serra Leoa em Maio de 1997, era a aquisição de recursos naturais e a pilhagem das reservas do Banco Central.⁵ O ciclo vicioso da guerra e da acumulação é também claro na Somália: «*Jovens que têm sido atraídos para as milícias dos senhores da guerra vivem melhor do que antes, posto que muitos deles eram pastores das matas. Esta melhoria dramática das suas condições de vida seria impossível de manter se houvesse paz e estabilidade.*»⁶

O declínio das guerras ideológicas em África eliminou, em alguns casos, a justificação para não saquear os recursos do Estado. Uma figura proeminente da UNITA sugeriu que, antes de 1990, foram as próprias diferenças ideológicas que contiveram as duas partes do conflito no roubo dos recursos do país, na medida em que davam aos combatentes e aos seus líderes um objectivo claro pelo qual combater. Hoje não existe tal contenção: «*As elites de ambos os lados [reconhecem que] mantendo o governo numa situação de conflito permanente podem amealhar fortunas pessoais imensas. A elite governamental garante o controlo directo de todas as vastas reservas de petróleo. Boa parte deste dinheiro é canalizado directamente para contas bancárias no exterior.*»⁷ Isto acontece num país onde 80 por cento da população não tem acesso a serviços mínimos de saúde e 70 por cento não tem sequer acesso a água potável.⁸

É neste contexto que as fronteiras entre o Estado e a actividade ilegal se começam a esboroar. Na maioria das sociedades são os instrumentos do Estado que determinam o que deve ser considerado legal e ilegal. Em várias regiões de África este princípio não é claro. O Estado envolve-se em actividades normalmente consideradas ilegais de forma a que aqueles que controlam os seus instrumentos possam utilizá-los na obtenção de proveitos próprios.⁹

A fraqueza dos Estados africanos e as causas da guerra têm sido muito analisadas. No

⁵ Relatório do Secretário-Geral, *The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*, 1998, ponto 14.

⁶ Andrew S. Natsios, "Humanitarian Relief Intervention in Somalia: The Economics of Chaos", in Walter Clarke e Jeffrey Herbst (eds.), *Learning from Somalia: The Lessons of Armed Humanitarian Intervention*, Boulder, Westview Press, p. 85.

⁷ Anna Richardson, "Selling Angola by the Barrel", *Sunday Independent*, Joanesburgo, 19 de Março de 2000, p. 13.

⁸ United Nations Development Programme, *Human Development Report 1999*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 148.

⁹ Ver Jean-Francois Bayart, Stephen Ellis e Beatriee Hibou, *The Criminalisation of the State in Africa*, Oxford, James Currey, 1999.

entanto, o debate quanto à extensão, natureza e impacto da nova economia política do crime no continente – o esboroamento das fronteiras entre negócios legítimos, instituições do Estado e o submundo do crime – permanecem pouco compreendidos.¹⁰

A acumulação de recursos, o desejo de obter lucros e o colapso da distinção entre o que é considerado legal e ilegal pelos actores estatais, fez com que os principais protagonistas dos conflitos se tornassem vulneráveis a influências externas. Isto ocorre sob diversas formas: negociantes internacionais de armas que pretendem lucrar com as vendas de armas ou multinacionais procurando obter explorações mineiras ou outras concessões para exploração de recursos naturais. O resultado salda-se muitas vezes em contrapartidas financeiras complexas e taxas proteccionistas bem como na sobreposição entre actividades legais e criminosas.

O que se passa em África não ocorre, no entanto, no vazio. O aumento das actividades criminosas transnacionais durante a década de 90 foi um desenvolvimento paralelo importante. Assistiu-se, na última década, ao desenvolvimento sem precedentes da actividade criminosa que ultrapassa as fronteiras nacionais. Isto resulta de uma complexa relação entre um determinado número de factores. Ao nível mais imediato, é um resultado pouco salutar do actual processo de globalização – o aperfeiçoamento das ligações comerciais, financeiras e de comunicações fizeram do mundo um espaço mais pequeno, não somente para as actividades lícitas como também ilícitas.¹¹

O tráfico de armas, já discutido, é um bom exemplo. A transferência de armamento para e entre os Estados em África não é produto único das actividades de negociantes de armas legítimos. O fluxo de armas apoia-se em sofisticados grupos criminosos que identificam mercados e distribuem a mercadoria. A região da África Austral, por exemplo, desenvolveu nos últimos anos uma rede de contrabando de armas cada vez mais sofisticada. Na verdade, a maior parte dos grupos insurrectos e, mesmo, alguns governos preferirão lidar com organizações do submundo onde não é provável deixar rasto de qualquer actividade.

África transformou-se num novo alvo para actividades criminosas¹² devido às oportunidades criadas pelos que participam num conflito armado e que procuram financiar a guerra pela exploração de recursos naturais e outros. Neste processo, são estabelecidas ligações com grupos criminosos externos e forjadas novas redes de actividades ilegais e

¹⁰ Para um desenvolvimento detalhado deste tema, ver James H. Mittelman e Robert Johnston, "The Globalization of Organized Crime, the Courtesan State, and the Corruption of Civil Society", *Global Governance*, no. 5, 1999.

¹¹ Phil William, "Emerging Issues: Transnational Crime and its Control", in Graeme Newman, *Global Report on Crime and Justice*, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, Oxford, Oxford University Press, 1999.

¹² Ver Phil Williams e Doug Brooks, "Captured, Criminal and Contested States: Organised Crime and Africa in the 21st Century", *South African journal of International Affairs*, Vol 6, Nº 2, Inverno de 1999, pp. 81-100.

criminosas. Estamos, uma vez mais, perante uma ilustração importante da sobreposição de operações legais e ilegais.

Na República Democrática do Congo (RDC), por exemplo, foram garantidas concessões a indivíduos como o proeminente homem de negócios zimbabweano Billy Rautenbach. Rautenbach, que mantém uma relação estreita com o governo zimbabweano, assegurou as suas concessões após a intervenção de altos funcionários do Zimbabwe. Ao mesmo tempo que controlava uma vintena de companhias legais, este homem de negócios foi implicado em várias actividades criminosas. O Presidente Laurent Kabila revogou pessoalmente as concessões, depois de alegações de que, entre outras coisas, os benefícios extraídos pertenciam a entidades legais fictícias e que alguns dos minerais explorados tinham simplesmente desaparecido.¹³ As autoridades sul-africanas moveram uma acusação judicial contra Rautenbach por alegadas actividades criminosas.

Se altos níveis de conflito, alimentados pela pilhagem dos recursos do continente, estão a criar novas condições para o aumento das actividades e redes criminosas, a construção da paz sugere novos desafios.

(Limitadas) opções políticas

Alcançar a paz em sociedades dominadas pelo conflito supõe duas condições prévias: uma de natureza interna e outra de natureza externa. A experiência da África do Sul e de Moçambique, dois dos países do continente que negociaram acordos de paz bem sucedidos, sugerem que a aplicação paralela destas condições são essenciais à obtenção de um acordo pela via pacífica.

A nível interno, ambos os protagonistas têm que considerar que a continuação do conflito já não é do seu interesse. Ora, é improvável que tal venha a ocorrer enquanto os recursos estiverem disponíveis para continuar a sustentar o conflito e enquanto os custos de um compromisso forem incertos. Em síntese, para pôr termo a um conflito por meios pacíficos, ambas as partes devem ter um genuíno interesse em negociar. A chave para a construção da paz está na identificação das questões que minam esta determinação. Em Angola, por exemplo, as opções pessoais disponíveis para o próprio líder da UNITA, Jonas Savimbi, fazem parte dos factores a ter em consideração para que seja possível alcançar a paz.¹⁴

¹³ Ver Ivor Powell, "Congo breaks off deal with 'Africa's Napoleon'", *Mail and Guardian*, Joanesburgo, 17-23 de Março de 2000, p. 5.

¹⁴ Ver *Angola: jam-jaw or War- War*, SAIIA Intelligence Update, no. 8, 2000.

A nível externo, deve existir um consenso internacional comum que impulse e apoie ambas as partes nos seus esforços para alcançar a paz. Isto implica, quando for apropriado, negar às partes não só os instrumentos para a guerra como também a legitimação da comunidade internacional para a fazer. Contudo, como o demonstra claramente o caso de Angola, a pressão da comunidade internacional não consegue, por si só, forçar a paz e pode até vir a reforçar a determinação das partes, enquanto estas não virem como sendo do seu interesse a negociação e enquanto possuírem recursos para continuar o conflito.

É possível que a eliminação das causas e do impacto da criminalidade no continente possa facilitar a criação de parte de tais pré-condições. Por exemplo, um esforço internacional para restringir o afluxo de armas destinadas a conflitos pode não somente tornar os conflitos menos atractivos para os participantes internos, como também assegurar um maior consenso externo relativamente a alguns aspectos decisivos para alcançar a paz. Com efeito, os esforços para a limitação das conexões entre a actividade criminosa e os conflitos podem reduzir e limitar o interesse financeiro de alguns protagonistas e levar outros a não se envolverem directamente.

Acrescente-se ainda que uma análise das sociedades pós-conflito sugere que as intervenções no sentido de controlar a criminalidade realizadas no decurso de um processo de paz podem aumentar as perspectivas de uma governação negociada pós-acordo. As opções de intervenção são, todavia, relativamente limitadas. Quatro áreas principais e interligadas são aqui sugeridas como alvo dessa intervenção. Falta ainda debater que alternativas políticas são válidas para cada caso.

- Um esforço concertado para realçar e reduzir o problema do tráfico de armas no continente

O Relatório Fowler¹⁵ sobre as sanções decretadas contra a UNITA em Angola, com todos os problemas que levanta, traz alguma luz a esta questão. Mais importante ainda, sugere que as causas do problema – e, portanto, a sua solução – não são exclusivamente africanas. Pelo menos parte da justificação para a disponibilidade de armas encontra-se, como já foi dito, na abundância do mercado mundial e na necessidade de alguns países, nomeadamente os da Europa de Leste, obterem moeda forte através da exportação de armas. Como sugere Fowler, o estabelecimento de uma ligação entre o fim da produção de armas ou da sua venda e a condição de membro da União Europeia permanece ainda por concretizar. Fowler propõe, entre outras recomendações, o estabelecimento e a manutenção de uma base de dados com a discriminação das transferências de armamentos no continente.

¹⁵ *Report of the Panel of Experts on Violations of the Security Council Sanctions against UNITA*, Nações Unidas, Março de 2000.

- Ligar directamente projectos de aplicação da lei aos esforços de paz e de construção da paz

As tentativas de *peacebuilding* devem ter em conta as necessidades de reconstrução das agências de imposição da lei, bem como da sua respectiva legitimidade. Este permanece um dos desafios mais importantes com que se confrontam os esforços para a paz em sociedades pós-conflito. Surpreendentemente, houve relativamente pouco debate sobre a necessária mudança da própria natureza da actividade policial no continente africano. As missões de manutenção da paz são desenhadas principalmente para manter os protagonistas separados e sujeitam-se a mandatos de duração determinada. As esperanças de estabilização a longo prazo de tais sociedades dependem de um investimento antecipado e contínuo, encorajando o apoio ao estabelecimento de um Estado de Direito. Uma análise recente sobre os esforços de construção da paz na Somália sugere que uma das chaves do seu insucesso se deve ao facto de não ter havido uma reconstrução do policiamento no país e, nos casos isolados onde isso foi feito, «o facto de haver uma polícia e um sistema judicial em condições de funcionar aliviou o peso da segurança sobre os militares. Além disso, dispor de um ambiente de ordem e de respeito pela lei encoraja o relançamento da actividade económica».¹⁶

- Reforçar as iniciativas regionais de policiamento

Há duas boas razões para que se reforcem os projectos regionais de policiamento. Primeiro, grande parte do crime organizado em África ignora as fronteiras nacionais e constitui ameaça a múltiplos Estados. Segundo, as agências de policiamento estão, em muitos países, insuficientemente desenvolvidas e possuem pouca competência técnica. A existência de iniciativas regionais permitirá partilhar capacidades e recursos limitados, bem como aceder ao apoio e competência técnica exterior. Os acordos regionais na África Austral, embora tenham ainda um longo caminho a percorrer, alcançaram notáveis sucessos operacionais. A longo prazo, a criação de unidades de policiamento regional para trabalhar em problemas específicos é uma possibilidade a não excluir.

- Empreender uma ampla avaliação das redes criminosas e das rotas de tráfico ao nível do continente

Não existe actualmente informação suficiente ou análise disponível que permita determinar a natureza e a extensão do problema da criminalidade, particularmente do crime organizado, no continente. O que é, no entanto, claro, a partir dos indicadores disponíveis, é que o problema é bastante significativo e com tendência a piorar. Na África do Sul, a natureza e a extensão do crime organizado simplesmente não foi compreendida até estar

¹⁶ Entrevista com um oficial australiano citada em Martin R. Ganzglass, "The Restoration of the Somali Justice System", in Clarke e Herbst, *op. cit.*, p. 27.

concluído um relatório detalhado sobre as ameaças a nível nacional. Mais importante ainda, este relatório fornece algumas pistas sobre o modo como operações criminosas podem ser facilmente desmanteladas e sobre as áreas a visar, de modo a neutralizar operações de grupos criminosos, muitos dos quais operam também ao nível regional. No contexto africano, tal avaliação deveria ser planeada e conduzida conjuntamente, podendo recorrer-se, se necessário, a alguma competência técnica externa. Tal exercício indicaria imediatamente as áreas onde os recursos deveriam convergir para alcançar um impacto máximo.

A necessidade e a importância destas intervenções torna-se ainda mais óbvia quando as causas e o impacto do crime em sociedades pós-conflito é examinado em maior detalhe. Intervenções como as acima descritas podem ter importantes efeitos positivos nestas sociedades, ao destacarem e influenciarem questões fundamentais para a governação de sociedades com um passado de violência.

Perder a paz?

As sociedades em conflito têm tendência a dar lugar a sociedades criminosas, logo que a «paz» é alcançada. Na ausência de oportunidades imediatas de emprego formal, as velhas redes utilizadas para sustentar conflitos desviam-se para a área da criminalidade.

Não é por coincidência que, na África do Sul, as áreas onde se registam níveis mais elevados de conflito político partes do KwaZulu-Natal e os bairros a Leste de Joanesburgo – tenham um dos mais altos níveis de actividades criminosas. O resultado é, mais uma vez, o desaparecimento de fronteiras entre o que é negócio legítimo, o que é trabalho do governo ou dos partidos políticos, e as actividades criminosas. Na cidade de Nongoma, no norte do KwaZulu-Natal, a sede da Casa Real zulu, grupos criminosos que se dedicam à extorsão e ao contrabando de armas estão estreitamente ligados aos políticos e chefes locais, à polícia e aos operadores de táxi. O resultado é a existência de novas redes de controlo e de influência suficientemente fortes para influenciar a política nacional e provincial.¹⁷

O que é surpreendente, no caso da África do Sul, onde o Estado é relativamente forte, é a rapidez com que a actividade criminosa se desenvolveu depois de 1990 e as dificuldades actuais na erradicação do problema, num momento em que os instrumentos do Estado se realinham lentamente para defrontarem o desafio.

Existem diversas características comuns aplicáveis a sociedades que recuperam de um

¹⁷ Mark Shaw, *Crime and policing in Nongoma, KwaZulu-Natal*, Monitoring Report, Secretariat for Safety and Security, Novembro de 1999.

conflito e que as tornam vulneráveis a níveis mais elevados de criminalidade e de desordem:

- Redes de contrabando

As redes estabelecidas durante os períodos de conflito para contrabando de armas ou de outras necessidades de guerra são facilmente convertidas em canais para o tráfico de drogas, contrabando ou mercadorias roubadas. Na África do Sul, velhas rotas de tráfico de armas contrabandeiam hoje carros, drogas e outros bens, enquanto a oferta generalizada de armas e a fraqueza e corrupção da polícia abrem caminho à actividade criminosa.

- Oportunidades escassas para a actividade económica legítima

A fase imediatamente a seguir à guerra cria poucas oportunidades para o desenvolvimento da economia formal, não garantindo a existência de muitas alternativas para além da inserção em actividades criminosas. *"Jovens com armas foram a maior fonte de violência na Somália: não tinham empregos e podiam encontrar armas baratas nos mercados locais ... O melhor remédio para a falta de emprego era uma arma, um símbolo tradicional de masculinidade na cultura nómada e agora também uma fonte de riqueza".*¹⁸

- Antigos combatentes com formação militar

A presença de grande número de antigos combatentes, que têm acesso fácil a armamento e poucas mais competências do que as de fazer a guerra, fornece um manancial de recrutamento para a actividade criminosa. Um levantamento recente em Moçambique demonstrou que uma parte significativa das redes de tráfico de drogas eram dirigidas por ex-combatentes.¹⁹ Alguns combatentes podem já ter estado envolvidos em actividades criminosas durante o conflito, enquanto meio de sobrevivência ou para complementar os seus ganhos, o que faz do desvio para o crime um passo relativamente fácil.

- Controlo de áreas geográficas distintas por homens-fortes locais

A situação pós-conflito pode conduzir à ocupação ou controlo de determinadas áreas por grupos locais ou «homens-fortes». Tais áreas têm um enorme potencial para se tornarem trampolins para o crime, sendo quase impenetráveis para actores externos. Quando o Estado é muito fraco ou inexistente, tais áreas são, na realidade, feudos locais que podem ter de recorrer a actos criminosos para financiar actividades militares.

O exemplo mais claro é, de novo, a Somália, onde, na ausência de Estado, os «senhores da guerra» locais assumem o controlo de determinadas comunidades e entidades geográficas.

¹⁸ Natsios, *op. cit.*, p.85.

¹⁹ United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (ODCCP), *The Drug Nexus in Africa*, Viena, 1999, p. 101.

Ironicamente, a fraqueza do Estado e a falta de recursos podem tornar tal contexto pouco atraente para o crime organizado, o qual funciona com os mesmos cálculos de custo – benefício que os negócios legítimos. No entanto, os senhores da guerra locais podem constituir uma proposta mais atractiva, particularmente se controlarem o acesso a recursos valiosos.²⁰

- As guerras e as acções do Estado geram o desrespeito pelo Estado de Direito

Os actuais conflitos no continente africano e o envolvimento do Estado em actividades criminosas fazem com que poucos cidadãos acreditem que a lei merece ser respeitada. De facto, a participação em actividades criminosas pode ser vista como um direito, uma tentativa de «redistribuição» da riqueza dos ricos para os pobres. Por exemplo, traficantes de droga nigerianos, entrevistados num recente estudo, «encaravam o mercado negro [e as actividades criminosas] como a única forma de redistribuir a riqueza do Norte para o Sul, argumentando que os canais comerciais normais já estavam ocupados».²¹

A presença destes problemas em sociedades pós-conflito põe em evidência as dificuldades enfrentadas pelos governos que emergem de um passado violento. Surgem novas ameaças, que podem interagir com os factores acima referidos, criando condições para que as agências responsáveis pela aplicação da lei, debilmente preparadas e muitas vezes orientadas para garantir a segurança de um número limitado de cidadãos, se encontrem mal preparadas para as enfrentar.

Novas ameaças, velhos problemas

O desenvolvimento de tais condições já é suficientemente sério para o Estado. Mas o aumento das actividades criminosas pode ter um impacto ainda mais vasto. É possível que Estados a braços com estes problemas se tornem eles próprios exportadores de actividades criminosas. Embora o caso da Nigéria não se encaixe completamente na categoria das sociedades pós-conflito em discussão neste documento, a última década viu este país tornar-se um importante exportador de crime.

A Nigéria manifesta também uma outra característica do desenvolvimento do crime organizado – a importância das ligações étnicas. Grande parte do tráfico de droga levado a cabo por grupos criminosos nigerianos é da responsabilidade dos Ibos. Isto resulta de uma

²⁰ Para uma visão detalhada do fenómeno, que cobre muitas das questões levantadas neste estudo, ver Paul B. Rich, "Warlords, State Fragmentation and the Dilemma of Humanitarian Intervention", *Small Wars and Insurgencies*, Vol 10, No 1, Primavera de 1999; e Alice Hills, "Warlords, Militia and Conflict in Contemporary Africa: A Re-examination of Terms", *Small Wars and Insurgencies*, Vol 8, No 1, Primavera de 1997.

²¹ Ted Leggett, "The Sleazy Hotel Syndrome: Housing Vice in Durban and Johannesburg", *Crime and Conflict*, no. 18, Verão de 1999, p.16.

complexa mistura de factores, o primeiro dos quais é a crescente alienação deste grupo desde a Guerra do Biafra e as escassas oportunidades económicas existentes desde meados de 1980. A Nigéria desceu 46 lugares no índice de pobreza do Banco Mundial entre 1982 e 1992.²²

A importância das redes étnicas para o crime organizado é um fenómeno geral, verdadeiro não somente para a Nigéria como para a maior parte dos grupos criminosos, seja na antiga União Soviética, na Sicília ou em qualquer outra parte do mundo. Mas existe uma forte propensão entre os africanos (que, normalmente, mantêm uma forte fidelidade local e familiar) para utilizar as etnias como princípio organizativo das actividades criminosas.

A África do Sul, onde a libertação procurou mitigar as diferenças étnicas que tinham sido exploradas anteriormente pelo *apartheid*, enfrenta hoje um problema menor neste domínio.²³

Um dos indicadores importantes da actividade criminal no continente é o recente aumento do tráfico de droga. África é hoje muito mais importante enquanto ponto de passagem entre os fornecedores asiáticos e latino-americanos e os mercados europeu e norte-americano. A vantagem comparativa das organizações criminosas africanas é serem «comunidades flexíveis, segmentadas e descentralizadas»²⁴ – de facto, parecem-se mais com redes informais do que com as estruturas criminais hierarquizadas presentes noutros locais. Para além das actividades de tráfico, existe também um crescente mercado para a heroína e o *crack* em todas as principais cidades do continente. Embora a violência ligada à droga não seja uma característica dominante (excluindo a África do Sul, onde existe um problema de guerras de gangs urbanos na parte ocidental da Cidade do Cabo), a fácil saturação do relativamente pequeno mercado da droga dura no continente faz prever uma evolução rápida da situação.²⁵

Existem normalmente dois fenómenos percussores da actividade criminosa violenta em qualquer parte do mundo – o fácil acesso ao mercado de armas e o contrabando de narcóticos. Em África, a presença de um grande número de armas, a par do crescimento do comércio da droga, sugere que um vínculo entre estes dois factores pode estimular níveis mais elevados de violência urbana noutras cidades do continente, para além da África do Sul, onde hoje mais claramente se manifesta.

A natureza dos conflitos actuais em África cria condições para que se mantenha, no longo

²² *Ibid.*, pp. 51-56.

²³ Ver Mark Shaw, "State Responses to Organised Crime in South Africa", *Transnational Organized Crime*, Vol 3, No. 2, Verão de 1997.

²⁴ Bayart, *et. al.*, p. 11.

²⁵ Ver ODCCP, *op. Cit.*

prazo, a grande vulnerabilidade das sociedades africanas à actividade criminosa – encorajada pelas condições locais mas também pela influência externa. O desafio que se coloca ao continente na próxima década será, pois, muito mais difícil e complexo do que a simples obtenção da paz entre duas facções relativamente fáceis de identificar. Em muitos dos actuais conflitos, a busca da paz arrisca-se a ignorar estes factores. Mas a reconstrução do continente será difícil, se não mesmo impossível, se for orientada de forma a criar maiores oportunidades para os grupos criminosos.

A vulnerabilidade das sociedades pós-conflito a níveis mais altos de criminalidade tem implicações importantes para a construção da autoridade do Estado na África Subsahariana. Mais particularmente, a vulnerabilidade ao crime não será exclusiva das sociedades que sofreram directamente o conflito, mas terá também repercussões importantes noutras, devido à porosidade das fronteiras nacionais e à subsequente facilidade de movimento entre Estados.

No actual contexto africano, as sociedades envolvidas na guerra ou emergindo dela raramente possuem agentes policiais legítimos, dispostos ou capazes de aplicar a lei. A aplicação da lei em África é, de um modo geral, altamente militarizada, sendo esta função frequentemente partilhada com o exército. O policiamento mantém a sua natureza eminentemente «colonial» – responder aos problemas pelo recurso à força, mais do que manter relações próximas e contínuas com os cidadãos. Como refere um relatório das Nações Unidas sobre controlo da droga em África: *«As instituições para a aplicação da lei, em África utilizam muitas vezes intervenções de busca e captura caras e ineficazes, como barreiras na estrada, raids em bairros e controlos fronteiriços - o seu papel de dissuasão é quase sempre marginalizado por falta de credibilidade»*.²⁶

Embora existam instrumentos legais (postos em prática, em muitos casos, devido a pressões internacionais) para combater a actividade criminosa, incluindo o crime organizado, não existe, na maior parte das vezes, a paralela capacidade efectiva dos próprios agentes policiais. À crescente sofisticação do crime organizado no continente não correspondeu, de um modo geral, um aumento paralelo na sofisticação e competência técnica da polícia. Na realidade, visar tais ameaças pode não constituir, de todo, o objectivo principal da polícia: *«A gestão da segurança num número elevado de Estados africanos é, na prática, essencialmente 'privada' na medida em que existe primordialmente para proteger as vidas, o poder e o acesso à riqueza de grupos e indivíduos específicos que controlam o Estado»*.²⁷

²⁶ *Ibid.*, p. 96.

²⁷ Christopher Clapham, "African Security Systems: Privatisation and the Scope for Mercenary Activity", in Greg Mills e John Stremblau. *The Privatisation of Security in Africa*, Joanesburgo, SAIIA, 1999, p.24.

Desta forma, para as elites políticas de alguns países africanos, a aplicação eficaz e imparcial da lei pode constituir mais uma ameaça para a ordem estabelecida do que algo bem-vindo. Poucos membros de governos africanos foram indiciados por actividades ilegais. Para o cidadão comum, no entanto, os oficiais de polícia são uma das extensões mais visíveis do Estado e, nesse sentido, a aplicação ineficiente e corrupta da lei mina a opinião do cidadão comum sobre os instrumentos do Estado. A credibilidade e a legitimidade dos agentes policiais é, deste modo, um factor-chave para assegurar a sua eficiência. Este permanece um dos maiores desafios com que a polícia se confronta na maioria dos países da África Subsaariana. «*Em última análise, concluiu um influente especialista nestas questões, a segurança de sociedades africanas fragmentadas apenas pode vir de dentro, da criação de actores domésticos, de alguma espécie de enquadramento legal que lhes permita sobreviver e, com alguma sorte, desenvolverem-se de forma pacífica*».²⁸

Conclusão

Os conflitos actuais no continente africano geraram condições conducentes ao aumento da criminalidade, com consequências importantes a longo prazo, não somente para os países que procuram a resolução de conflitos internos, como para aqueles que os rodeiam e que lutam, por vezes, pela salvaguarda de sistemas democráticos muito frágeis. A perspectiva de um aumento do crime em África, em particular do crime organizado, tem de ser vista como uma ameaça à estabilidade do continente, a médio e longo prazo. A incapacidade em defrontar o problema do crime gerado pelos conflitos em África significará que, a longo prazo, o preço da paz excederá o custo da guerra.

Factores como a disponibilidade de armas, a existência de redes de contrabando, a presença de ex-combatentes com poucas esperanças de inserção na economia formal e o crescente comércio de narcóticos em muitas cidades africanas, são indicadores claros da dimensão que a ameaça pode assumir. Seria trágico que a paz alcançada em muitos dos actuais conflitos desse lugar a situações em que o Estado se visse debilitado pela incapacidade de travar as actividades ilegais.

Na maioria dos casos, os Estados que emergem de uma situação de conflito estarão mal preparados para defrontar estes problemas. A imposição eficaz e legítima da lei é dos primeiros passos para o reforço das instituições do Estado e para a preservação das liberdades democráticas. O que é essencial, a longo prazo, é planear uma estratégia de controlo do crime para o continente no seu todo. O problema nunca será resolvido pelas agências de aplicação da lei de um único Estado.

²⁸ *Ibid.* p.45.

Existe a tentação de não prestar a devida atenção a estes problemas, concentrando os esforços na procura de um fim para os próprios conflitos. Mas esta perspectiva não leva em devida conta que a existência de sistemas de imposição da lei eficazes a nível regional pode contribuir para o enfraquecimento das redes criminosas que alimentam os conflitos. Embora a extensão do problema ainda não seja totalmente clara (se bem que os sinais apontem para proporções cada vez mais sérias), a intervenção atempada pode ter um efeito preventivo de longo prazo. Da mesma forma, a construção de sistemas regionais eficientes de imposição da lei e de cooperação não se farão da noite para o dia. Dever-se-ia começar por Estados não afectados por conflitos ou por risco de colapso, para limitar o possível contágio daqueles que estão nessa situação.