

africanas e focalizar as suas acções na área política e de segurança, em vez de promover funções mais globais em termos de regulação económica e social. Descurar estas áreas poderá ter efeitos negativos no futuro, embora a reflexão esteja ainda por fazer.

Tal como é referido na Estratégia Europeia de Segurança³⁰, preparada por Javier Solana, «ao contrário da grande ameaça visível no período da Guerra Fria, nenhuma das novas ameaças é puramente militar, nem pode ser resolvida através de meios puramente militares. Cada uma delas requer uma variedade de diferentes instrumentos. (...) O desafio actual é fazer convergir os diferentes instrumentos e capacidades: programas europeus de assistência e o Fundo Europeu para o Desenvolvimento, capacidades militares e civis dos Estados membros e outros instrumentos. Todos eles podem ter impacto na nossa segurança e na de outros países. A segurança é a primeira condição para o desenvolvimento. Esforços diplomáticos, desenvolvimento, comércio e políticas ambientais devem seguir a mesma estratégia. Numa crise não há nada que substitua a unidade do comando. (...) É necessária uma maior coerência não só entre os instrumentos da UE, mas também entre as actividades externas de cada um dos Estados membros. Também são necessárias políticas coerentes a nível regional, especialmente no que se refere a situações de conflito. Os problemas raramente são resolvidos sem o apoio regional como demonstraram, de formas diferentes, as experiências dos Balcãs e da África Ocidental».

A UE está actualmente empenhada em coordenar a sua acção de apoio à manutenção da paz em África com outras organizações internacionais e outros doadores, tanto a nível institucional (por exemplo, através do apoio à UA e outras organizações regionais) como operacional, quer estas operações sejam lideradas por actores internacionais ou por actores africanos (organizações regionais ou sub-regionais).

A UE reconhece o papel primordial da ONU na gestão e resolução de conflitos em África e noutras partes do mundo, pelo que não é provável que se empenhe em esforços de manutenção da paz de grande dimensão – ainda menos se for necessário envolvimento militar – fora do enquadramento das Nações Unidas ou sem a aprovação e autorização do Conselho de Segurança da ONU. A UE é o maior contribuinte financeiro do sistema das Nações Unidas, sendo responsável por 37 por cento do orçamento regular da ONU, mais de dois quintos das operações de manutenção de paz e cerca de metade das contribuições de todos os Estados membros para os fundos e programas directa ou indirectamente relacionados com questões de paz e segurança.

Além da contribuição financeira para o sistema e actividades das Nações Unidas, a UE está a envolver-se mais na prevenção e gestão de conflitos, em colaboração com a ONU, na Europa, mas também em África e noutras partes do mundo: por exemplo a missão da UE na Bósnia Herzegovina em 2003; a operação Artemis na República Democrática do Congo; apoio para a constituição de uma força policial em Kinshasa, a pedido da ONU e das autoridades da RDC; reforma do sector de operações de segurança na RDC. A UE e as Nações Unidas acordaram também estabelecer um mecanismo misto de consulta cuja tarefa será analisar quais os meios através dos quais será possível alcançar coordenação mútua e compatibilidade em áreas como o planeamento, treino, comunicação e informação regular sobre boas práticas.

A colaboração com a NATO, nesta área particular, tem vindo a desenvolver-se de forma significativa desde o início das negociações de «Berlin Plus». Focando-se mais no nível operacional, têm como objectivo melhorar as capacidades da UE de conduzir operações de gestão de crises, onde a União considerar necessário. Até agora, os

meios e capacidades da NATO disponibilizados ao abrigo de acordos UE-NATO só foram utilizados na Europa (operação militar Concórdia na antiga República Jugoslava da Macedónia). No entanto, em princípio, não existem constrangimentos geográficos para as operações lideradas pela UE (diferentes dos constrangimentos de ordem operacional, que podem explicar a decisão de limitar as operações lideradas pela UE a uma distância máxima de 4000km e de intervenções humanitárias a um máximo de 10000km). Esses meios podem ser utilizados em qualquer cenário ou região do mundo em que a UE decida conduzir esse tipo de operações. Em Novembro de 2003, as duas organizações conduziram o primeiro Exercício de Gestão de Crises conjunto. O objectivo deste exercício, em que a NATO não se envolvia totalmente, era o planeamento anterior à tomada de decisão de mobilizar tropas e agir.

A futura colaboração entre a NATO e a UE dependerá bastante da evolução da Política Europeia de Defesa e Segurança. A NATO, sob pressão dos EUA, parece agora demonstrar maior interesse em África, ou pelo menos em tentar mostrar que África não é uma área de intervenção exclusiva da Europa. A NATO está disposta a apoiar a missão da UA no Darfur nas áreas de planeamento, aviação, treino e comunicações, e conduzirá, em Junho de 2006, o seu primeiro grande exercício de manobras em África, em Cabo Verde. É provável que a colaboração UE-NATO venha a aprofundar-se, apesar de alguma competição entre Estados membros da UE e de alguns destes com os EUA.

Que estratégias concretas devem ser prosseguidas pelos doadores, em especial pela UE, para ajudar a reforçar a cultura democrática e as práticas de boa governação nos países africanos? Como preservar uma distância crítica e manter um diálogo político aberto? Qual o papel aqui desempenhado pela condicionalidade e por critérios de performance no plano político? Qual deve ser o papel do Parlamento pan-africano no quadro institucional da UA e na sua relação com os parlamentos nacionais e sub-regionais? Em que medida a sociedade civil africana, nomeadamente os media, actuam no sentido de promover a democracia? Como transformar processos impulsionados essencialmente pelos governos em processos que representem de forma efectiva a sociedade civil?

Com o fim da bipolaridade, a comunidade internacional alterou as regras da ajuda ao desenvolvimento, condicionando-a à salvaguarda dos direitos humanos e à realização de eleições livres e justas. A postura internacional evoluiu entretanto para outra tónica – a da governação – o que não significa que se tivessem superado as exigências anteriores, mas sim um reconhecimento de que a importação de modelos relativamente consolidados nos países mais avançados e a sua adaptabilidade aos países em desenvolvimento não é automática e cria constrangimentos de diversas ordens. Não está, obviamente, em causa a democracia em si, mas a adaptabilidade não-mecanicista às soluções. Existe um debate sobre a transição democrática em África, que terá sido feita de uma forma superficial, criando uma profunda dicotomia nas estruturas políticas africanas, entre o poder formal e informal. Perante o agravamento progressivo das desigualdades mundiais, há quem interpele se o caminho para o desenvolvimento é estritamente económico-financeiro, ou se a economia e as finanças constituem, antes de mais, instrumentos da política e da governação. Historicamente, os povos e os países

4. Governação e Democracia

4.1. A «boa governação» e o novo nível pan-africano

30. «Uma Europa Segura num Mundo melhor», adoptada em Dezembro de 2003 pelo Conselho. http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.ASP?id=266&lang=EN&mode=g

que experimentaram evoluções rápidas e muito positivas em termos de desenvolvimento fizeram-no porque deram primazia à componente política, e não porque tivessem aplicado uma receita financeira³¹. A governação aparece, assim, como uma questão que atravessa transversalmente as várias dimensões: política, económica, financeira, social.

O conceito de «boa governação», tal como foi introduzido na cooperação internacional no final dos anos 80, no seguimento de debates sobre os resultados dos programas de ajustamento estrutural no seio do Banco Mundial, continua a ser passível de interpretação dúbia e de indicadores de avaliação dificilmente quantificáveis. A limitação a critérios de *accountability* dos governos centrais (baseados exclusivamente na questão da corrupção) realiza-se em detrimento de questões de base da governação, como sejam o reforço institucional, a prossecução de reformas estruturais, a capacitação ao nível dos recursos humanos, ou a participação dos cidadãos no controlo e no exercício dessa governação. Isto favorece, em suma, lógicas de curto-prazo que tendem a promover a transparência apenas superficialmente, sem qualquer reflexo na natureza e estilo dos regimes políticos. O debate em torno da utilidade das políticas de cooperação para o desenvolvimento enquanto promotoras de boa governação nos países africanos, permanece, assim, em aberto, e carece de aprofundamento.

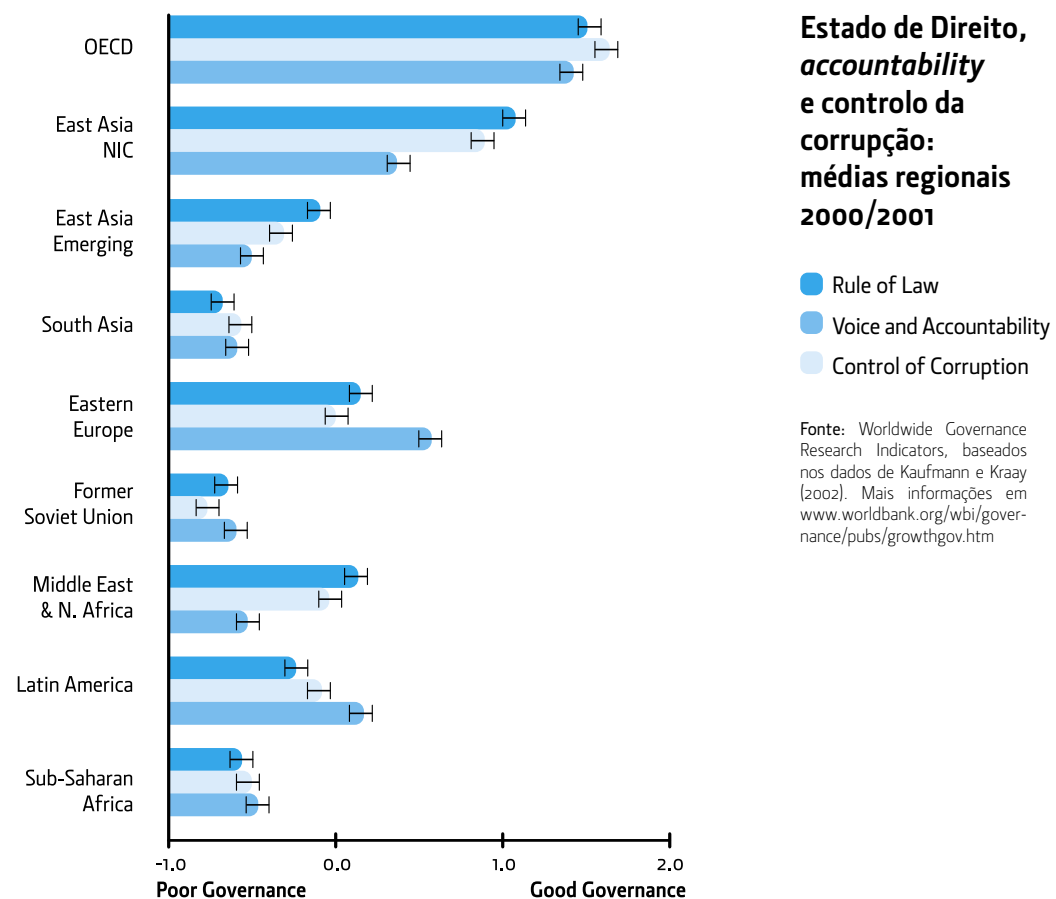
O conceito de boa governação debatido na conferência teve por base o seu sentido alargado, que abrange a capacidade do governo e dos serviços públicos para criar um quadro legal, social e económico favorável ao crescimento e à satisfação das necessidades dos cidadãos, incluindo também as políticas seguidas pelos governos no prosseguimento daqueles objectivos. Este sentido alargado permite manter ligadas as questões de capacidade institucional e as questões de governação em sentido estrito. Assim, a boa governação será aquela que procura assegurar a segurança interna e externa do país; o Estado de Direito, incluindo o respeito pelos direitos humanos e pelas minorias étnicas; os serviços públicos essenciais; uma boa gestão financeira (incluindo a transparência e prestação de contas), os direitos de propriedade e o respeito pelos contratos; as políticas voltadas para o desenvolvimento económico e social; a participação dos cidadãos e a sua lealdade ao Estado³².

Neste sentido, apesar de ser uma área de intervenção delicada por colidir com direitos de soberania e de não-ingerência, existe algum consenso internacional relativamente à necessidade de promoção do Estado de direito e ao reconhecimento da existência de uma soberania e dignidade individual. Em África, a questão da soberania está estreitamente ligada à da cidadania e da nacionalidade, sobre as quais não existe ainda uma reflexão aprofundada. Em muitos países, quem se apropriou da soberania formal contrariou ou limitou uma cidadania individual, e em muitos casos a sociedade só conseguiu resolver a questão de forma drástica, revolucionária ou conflitual, como ilustra o recente caso da Costa do Marfim. Os Estados e os governos existem para servir os cidadãos, pelo que quando abusam dessa obrigação e desrespeitam a soberania individual acabam por se colocar fora da sua própria soberania e originar um dever de intervenção e de ingerência. Há quem defenda que a soberania individual deve ser consagrada na Carta das Nações Unidas, no mesmo plano que a soberania dos Estados.

O elemento «governação» está actualmente presente em todos os programas das grandes agências e países doadores, sendo considerado um elemento fundamental da parceria entre a UE e os Estados ACP. O relatório da Comissão para África, criada pelo primeiro-ministro britânico, afirma que a questão da boa governação «está no centro

de todos os problemas de África» e que «enquanto essa questão não for resolvida, África estará condenada a continuar em estagnação económica». Com efeito, é hoje amplamente reconhecido que sem boa governação não existe estabilidade e segurança internas, não há condições para investimento, a ajuda pública ao desenvolvimento é desviada para outros países, o investimento estrangeiro não encontra condições que o favoreçam e estimulem, os capitais nacionais tendem a deslocar-se, a posse e exploração do Estado para proveito próprio torna-se o objectivo de alguns grupos políticos e sociais, os riscos de desordem e até de conflito aumentam.

Por outro lado, a governação em muitos países africanos é geralmente considerada – nomeadamente pela opinião pública dos Estados desenvolvidos – como muito deficiente e perpetuadora de situações de discriminação social. Neste sentido, é normalmente referida a persistência de vários governos autoritários, a fragilidade institucional e o facto de muitos destes países não possuírem funcionários e gestores devidamente preparados; a existência de corrupção endémica em certos países; os fenómenos gritantes de desigualdade e exclusão de minorias.



Fonte: Worldwide Governance Research Indicators, baseados nos dados de Kaufmann e Kraay (2002). Mais informações em www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/growthgov.htm

31. Estes aspectos foram especificamente referidos por Vítor Ramalho.

32. A definição aqui reproduzida foi a referida pelo Embaixador Gonçalo Santa Clara Gomes.

No entanto, a tendência para atribuir estas características a África como um todo é não só errada, como injusta. A vaga de transições democráticas do início da década de 90 resultou na realização de eleições e na adopção de sistemas multipartidários num número considerável de países. Certos Estados africanos, como o Mali, o Senegal, o Benim, o Botsuana, Moçambique ou a África do Sul parecem estar definitivamente comprometidos com a democracia, enquanto outros – como o Quênia, a Serra Leoa ou Madagáscar – registam progressos assinaláveis. Apesar da existência de algumas situações problemáticas, como o Zimbabué e a Costa do Marfim, a paisagem política africana denota várias alterações positivas, com o enfraquecimento ou fim de vários regimes ditatoriais. Uma nova geração de líderes africanos parece estar a surgir e existe no geral uma melhoria dos indicadores da governação, com o aumento do número de países em fase de consolidação da democracia, com o reforço da inclusão e participação mais ampla por parte dos diversos grupos sociais, com uma evolução no sentido de maior transparência e responsabilidade na gestão do Estado. O relatório da Comissão Económica para África – *Africa Governance Report*³³ –, englobando 28 países do continente, permite um juízo mais fundamentado desta evolução.

O lançamento da União Africana e da Nova Parceria Económica para o desenvolvimento da África (NEPAD) veio trazer ao diálogo Europa-África duas novas dimensões essenciais, estabelecendo um novo «nível de governação pan-africano»³⁴.

No seio da primeira instituição, dois aspectos há a destacar. Em primeiro lugar, a criação do Parlamento pan-africano em Março de 2004 e do *Economic, Social And Cultural Council of the African Union* - ECOSOCC (formado por organizações da sociedade civil) em Março de 2005, reconhecendo a importância fundamental de outros actores – para além dos governos centrais – no desenvolvimento dos países africanos. O facto de dar voz aos cidadãos está em consonância com um dos principais objectivos da UA, que é o de vir a constituir-se como uma União dos povos e não apenas de Estados. Actualmente o Parlamento é ainda um organismo de consulta, prevendo-se que no futuro evolua para um papel mais próximo do seu congénere europeu. Tem permitido o acompanhamento de diversas questões, como tem sido o caso de Darfur, sobre o qual os parlamentares emitiram um relatório em Abril de 2005.

Em segundo lugar, a entrada em funcionamento do mecanismo de «revisão pelos pares» (*African Peer Review Mechanism* – APRM)³⁵, em que cada Estado se submete à avaliação dos outros relativamente a questões como o respeito pelos direitos humanos ou a transparência das políticas públicas, contribuindo assim para promover a legitimidade interna e credibilidade externa dos regimes africanos. Apesar dos mais cépticos questionarem a sua eficácia devido ao silêncio reinante em casos como o do Zimbabué, é necessário entender o mecanismo no seu contexto próprio. Na sua essência, o APRM não se baseia exclusivamente na punição (com reacções negativas e imposição de sanções), mas antes numa tentativa de diálogo, de compreensão das causas da existência de um problema, para, nesse sentido, tentar influenciar a entidade em questão para que realize algum tipo de evolução positiva. O caso do Togo, em que o APRM teve um papel fundamental na pressão para impedir a tomada inconstitucional de poder, é uma primeira ilustração das suas potencialidades.

Isto não significa, naturalmente, que a comunidade internacional não tenha uma posição firme, que possa englobar a imposição de sanções (sanções económicas, embargo de armas, congelamento de bens, etc.) nos casos de conflito e de violações graves do

direito internacional³⁶. Apesar de serem por várias vezes contornadas e não possuírem a eficácia desejada, a evolução em termos internacionais tem sido positiva, com a criação de painéis de monitorização e avaliação dessas sanções, com o aumento da pressão sobre alguns governos e dirigentes autocráticos (caso de Charles Taylor, na Libéria) e com a focalização das atenções em determinadas questões ou grupos rebeldes (caso da Serra Leoa e de Angola). As sanções constituem apenas um dos instrumentos de resposta, que usualmente são mais eficazes enquanto ameaça do que após serem decretadas, uma vez que é muitas vezes impossível supervisionar o seu cumprimento em países de território vasto e com grande porosidade de fronteiras.

Em África, o elemento que importa destacar ao nível continental é que, pela primeira vez, os países africanos tentam encontrar soluções colectivas para questões de governação através de «*mutual accountability*», do aconselhamento mútuo e de mecanismos que façam o acompanhamento das situações. Um número razoável de países africanos, representando 71 por cento da população do continente, subscreveram já o APRM, aceitando o escrutínio dos seus pares para identificar as suas debilidades e encorajar a adopção de medidas eficazes. A União Europeia tem aqui desempenhado um papel fundamental, quer no apoio financeiro, através do *APRM Trust Fund* e de contribuições directas para a agenda da UA nesta área – incluindo a observação eleitoral –, quer no apoio técnico e de capacitação institucional para o estabelecimento futuro de uma Unidade de Governação no seio da UA.

Contudo, torna-se necessário referir que as instituições democráticas africanas, como os parlamentos, os tribunais ou os corpos de polícia independentes, denotam ainda grande fragilidade e em vários casos assentam numa longa cultura institucional decorrente de regimes ditatoriais. E esta cultura institucional alicerçada na História, dificilmente é alterada pela simples criação de novas instituições ou mecanismos. Por outro lado, a mudança das lógicas de actuação e o reforço da cultura democrática são objectivos dificilmente atingíveis por uma cooperação internacional que continua, em muitos casos, a preconizar uma interpretação restrita da condicionalidade, assente no preenchimento de *check lists* em que a realização formal de eleições surge como o fim de uma transição e não como o início de um processo. Este problema é especialmente premente em países que saem de um conflito, muitas vezes com o estabelecimento de governos de unidade nacional e de transição, os quais não são devidamente apoiados devido ao facto de não terem sido ainda sufragados (a Guiné-Bissau constitui um bom exemplo, quer em 1999, quer em 2003).

Perante as necessidade imensas do continente africano, a contribuição internacional para a melhoria das condições de governação será sempre uma pequena fracção da ajuda global necessária. A ajuda pública ao desenvolvimento consagrada a África tem estagnado em termos quantitativos e às várias justificações apresentadas – nomeadamente o cansaço dos doadores, as restrições orçamentais ou a desestrategização de África no contexto mundial – poderiam juntar-se a falta de resultados obtidos nas últimas décadas e, em consequência, a má governação em grande parte do continente.

Com efeito, os problemas da governação só podem ser resolvidos com a vontade e o concurso dos países africanos; uma estratégia só pode funcionar se assentar nos países, em planos preparados pelos respectivos governos e que tenham em conta as necessidades específicas de cada caso. Se hoje todos reconhecem a importância da *ownership*, do sentido da propriedade e controle que os Estados africanos devem

33. Sinopse de 2005 disponível em www.uneca.org/agr/

34. Este assunto foi referido em particular por David Gakunzi.

35. O APRM funciona em quatro etapas: elaboração de um relatório sobre o estado da governação económica e política num determinado país; organização de uma missão a esse país; elaboração de um relatório sobre a vontade do Estado em causa para alterar a situação e as suas capacidades financeiras para efectuar essas mudanças (não existindo, como mobilizar recursos externos); e, finalmente, a monitorização e acompanhamento dessas alterações. O relatório final é entregue ao Parlamento pan-africano, à Comissão dos Direitos Humanos, ao CPS e ao ECOSOCC, cujas reacções devem ser emitidas num prazo máximo de seis meses.

36. O embargo de armamento já foi imposto, em diferentes momentos, pelas Nações Unidas a Angola, Eritreia, Etiópia, Libéria, Ruanda, Serra Leoa, Somália, partes da R.D. Congo e do Sudão, Costa do Marfim. Embargos ao comércio de diamantes foram decretados para Angola, Libéria e Serra Leoa. Um embargo ao petróleo foi aprovado para a UNITA e para a Serra Leoa; um embargo ao comércio de madeira está em vigor na Libéria desde 2003. Alguns destes países sofreram sanções financeiras ou interdições de viajar. As questões relativas às vantagens e eficácia da aplicação de sanções foram apresentadas na conferência por Alex Vines.

manter em relação à utilização dos dinheiros da ajuda, em nenhum campo essa *ownership* é mais necessária do que nas reformas do Estado, da administração, da Justiça, das Forças Armadas, e nos equilíbrios internos de poder.

No entanto, a comunidade internacional pode fazer mais e melhor para apoiar os esforços africanos e contribuir politicamente para dar um sentido de urgência às necessárias reformas. O aumento da ajuda consagrada à governação e ao reforço das capacidades nacionais, sendo importante, não assegurará por si só o sucesso de uma estratégia que se pretende abrangente e colectiva. Refira-se que, enquanto alguns sectores têm recebido um apoio significativo (nomeadamente o reforço da capacidade legislativa, a formação de quadros superiores, a melhoria dos processos de gestão financeira e orçamental), outros permanecem descuidados, como os que respeitam às questões políticas e institucionais (por exemplo, a divisão e equilíbrio de poderes entre os órgãos do Estado entre si e com os poderes locais, ou a participação dos cidadãos e da sociedade civil no exercício e no controle do poder). Nestes países, a comunidade internacional encontra-se perante um dilema de difícil resolução. Por um lado, algumas instâncias multilaterais continuam com grande dificuldade em mobilizar os parceiros bilaterais para que contribuam com fundos para a capacitação institucional, pelo facto de muitos dos recursos atribuídos ao orçamento de Estado poderem ser utilizados para outros fins e acabarem por reforçar regimes ou projectos autoritários. Por outro lado, a forma mais comum de contornar este problema de assistência às populações em regimes não-democráticos é a canalização de fundos exclusivamente através de outros actores, como as ONG, o que pode contribuir ainda mais para o enfraquecimento do próprio Estado.

Curiosamente, a intervenção internacional tende a ser apenas desencadeada quando os equilíbrios sociais se rompem totalmente e surgem conflitos armados e/ou catástrofes humanitárias – altura em que há uma pressão para a aprovação de operações de paz e para a realização de esforços de *peacebuilding*, onde as instituições internacionais podem até entrar no campo daquilo que poderíamos chamar «mudança de regime». Estes esforços têm lugar *a posteriori* e são claramente insuficientes, uma vez que não equacionam devidamente os factores estruturantes de crise, relacionados, entre outros, com questões de governação e de reforço das instituições democráticas. Os custos destas operações de paz são consideráveis – no corrente ano financeiro o orçamento de manutenção de paz da ONU é de mais de 2.8 mil milhões de dólares – e o esforço humano que representam é gigantesco – cerca de 67 mil soldados e polícias actualmente espalhados pelo mundo. Porém, os resultados são insatisfatórios, como comprova o facto de em mais de 50 por cento dos casos que são objecto de operações de paz, haver um reacendimento do conflito num prazo de 5 anos³⁷. A ajuda à governação, numa fase anterior à eclosão de conflitos, apesar de ter resultados dificilmente quantificáveis ou atribuíveis aos doadores, teria certamente custos mais reduzidos, em termos financeiros e humanos.

Essa ajuda à governação depende da acção concertada de diversos actores, internos e externos. Em primeiro lugar, o apoio da União Africana e das organizações sub-regionais à boa governação é ainda modesto mas tende a assumir maior relevo, com os mecanismos recentemente criados. A melhor ajuda que a UA pode dar aos países africanos não é proteger conservadoramente as suas instituições e práticas, mas antes apoiá-los na realização das transformações necessárias, passando da postura tradicional restritiva da «não intervenção» nos assuntos internos, para uma atitude que poderíamos chamar de «não indiferença» pela sorte dos cidadãos.

Em segundo lugar, as várias instituições internacionais têm um papel fundamental a desempenhar nesta área. A título de exemplo, o Banco Mundial e o FMI poderiam coordenar e conduzir esforços de capacitação dos sistemas fiscais e financeiros africanos, incluindo no sentido de maior transparência e responsabilização perante os cidadãos. Neste sentido, a necessidade de políticas adaptadas às condições dos Estados africanos, e que não pareçam corresponder a modelos teóricos preparados para outros tipos de Estados, em diferente grau de desenvolvimento, terá de ser reconhecida. O actual esforço da comunidade internacional em fazer um investimento na maquinaria institucional como forma de retomar a capacidade interna autónoma de dirigir o desenvolvimento dos países é algo que teve como base o programa norte-americano *Millennium Challenge Account*, da administração Clinton, o qual pretende incentivar a boa governação através da aplicação de critérios relacionados com a eficácia das leis, do controlo parlamentar, as liberdades económicas, a liberdade de imprensa, entre outros. No entanto, este tipo de abordagem não chegou até às instituições de Bretton Woods, que continuam a aplicar os mesmos critérios clássicos, permanentemente criticados, nas decisões de afectação de recursos por parte do Banco Mundial e do FMI. O primado da economia pode conduzir a avaliações superficiais e dúbias no plano político, quando há uma necessidade de equacionar com mais profundidade e abrangência as questões inerentes ao desenvolvimento económico e social no seu todo.

Em terceiro lugar, as comunidades de língua e cultura, como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), têm também notáveis potencialidades neste campo, apesar do ceticismo que suscitam em certos círculos. Isto porque nelas se atenua a relação doador-beneficiário, existindo uma maior facilidade de comunicação e um melhor conhecimento dos problemas e dificuldades dos países que as compõem. As relações tendem a evoluir no sentido comunitário, ou seja, no dever de todos ajudarem e no direito daqueles que necessitam de receberem ajuda. Em matérias de governação – funcionamento de serviços e capacitação das instituições públicas, formação de funcionários, etc. – estas comunidades podem ser valiosas, se financiadas devidamente e se valorizadas em termos políticos. Podem igualmente ser o plano ideal para o estabelecimento de redes internacionais efectivas entre forças sociais e profissionais e órgãos do Estado (parlamentos, ministérios, administrações locais, magistrados), por forma a efectuar transferências de ideias, tecnologias, conhecimentos e práticas, com efeitos positivos ao nível da governação.

Ao nível interno, assumem especial relevância duas dimensões. Em primeiro lugar, a questão do Estado – um Estado cujo conceito e composição foram herdados historicamente, que não tem sido, na maioria dos casos, capaz de responder às necessidades das sociedades, nem de ser um agente de desenvolvimento. Neste sentido, vários caminhos são usualmente apontados, nomeadamente a promoção da descentralização, para que o Estado esteja cada vez mais próximo dos seus cidadãos e, simultaneamente, a prossecução de estratégias de integração regional, para resolver questões que ultrapassam o nível nacional, tornar viável o Estado africano e promover a sua inserção no plano regional e global. Desenvolvendo os vários níveis de governação – micro, intermédio e macro – será possível implementar políticas concertadas e responder de forma mais efectiva a questões muito práticas e prementes, como por exemplo, a expansão do HIV-SIDA, que hoje é não só um problema de saúde, mas também um problema económico, de segurança e de governação. Em segundo lugar, a questão da participação dos diversos actores – governos (centrais e locais), sector privado, sociedade civil e *media* – na definição e

37. Este aspecto foi referido pelo Embaixador Gonçalo Santa Clara Gomes.

implementação de estratégias nacionais nas mais diversas áreas, por forma a exercer um controlo efectivo sobre o exercício do poder e permitir uma consolidação da cultura democrática. Por exemplo, a situação dos *media* é conhecida, nomeadamente o controlo exercido pelas esferas políticas na maioria dos países africanos, em regimes mais ou menos autoritários³⁸. Ao longo da história recente, um pouco por toda a África, existiram tentativas de silenciar os jornalistas e aniquilar qualquer possibilidade de avaliação, de crítica, de avançar com propostas alternativas. No entanto, esta não é uma realidade estática, uma vez que a mudança do exercício do poder, da competição política e a sua relação com os órgãos de informação assume hoje uma importância acrescida no contexto da democracia e da governação. A competição política transferiu-se para os órgãos de informação; os debates na rádio e na televisão contribuem decisivamente para o sentido de voto, beneficiando os indivíduos mais do que os partidos, a forma mais do que o conteúdo dos programas. Uma sociedade civil forte, autónoma, com capacidade de se articular, comunicar e agir concertadamente, pode influenciar o exercício do poder político e assumir-se como força de controlo e supervisão da governação. O grau de independência e o funcionamento dos *media* são critérios facilmente mensuráveis, que avaliam a boa governação e o desempenho das sociedades. A evolução em África tem sido favorável nos últimos anos, particularmente no que respeita à imprensa, com o florescimento de um número considerável de jornais *online*. Permanecem ainda por resolver, em muitos países, situações legais que acabam por limitar a liberdade jornalística. Mesmo em países como Cabo Verde, considerado um exemplo de consolidação da democracia e de boa governação, as questões legislativas não estão completamente resolvidas, uma vez que em 1999 estabeleceu-se que a liberdade de imprensa não justifica crimes de ofensa da honra. A expressão «não justifica» tem originado, em termos judiciais, situações em que o jornalista é normalmente condenado, em caso de queixa de um visado por uma notícia (normalmente da área política). Isto originou uma série de processos judiciais por ofensa no final da década de 90 e motivou a descida da posição de Cabo Verde nos relatórios dos Repórteres sem Fronteiras. Este exemplo ilustra como esta é uma área extremamente delicada, em que as pequenas diferenças legais podem ter efeitos indesejáveis ao nível da liberdade de expressão ou servir como instrumento de controlo por parte de determinado poder político.

Por último, uma questão relativa ao posicionamento de África e da Europa relativamente às questões da governação e da democracia, facilmente conducentes, de um lado, a sentimentos de revolta e, do outro, a atitudes ou posturas paternalistas. É muito frequente, entre os africanos, o ressentimento face a um passado colonial traumatizante e a inquietação perante a posição que devem assumir perante o mundo e, particularmente, na sua relação com os europeus. As novas gerações de elites e líderes africanos poderão eventualmente ultrapassar esse sentimento, relacionando-se com a Europa num espírito de parceria, de profissionalismo e de pragmatismo, por forma a avançar na solução dos problemas concretos. A questão essencial não parece estar no que a Europa «deve» a África, mas sim na existência de direitos comuns à humanidade: o direito à vida, à alimentação, à saúde, à educação, ao desenvolvimento. Parte das soluções pode residir na própria África, mas outra parcela não está necessariamente nas mãos dos africanos, pelo que a abertura ao mundo é mais uma necessidade perante a globalização do que uma atitude *naïf* de aceitar tudo o que vem do exterior. É, portanto, necessário criar parcerias e reforçar um diálogo que deve ser baseado na igualdade entre as partes e no enriqueci-

38. As ligações entre os *media* e a governação foram abordadas por Arnaldo Andrade.

mento mútuo (por exemplo, a «nova África» que vive no seio da Europa tem um potencial enorme que está subaproveitado).

A história recente de Angola engloba uma série de elementos – de ordem política, social e económica – que determinam a forma como o país se posiciona actualmente nas questões da democracia e da governação. O primeiro governo após a independência defrontou-se com condicionalismos importantes, nomeadamente a existência de um conflito interno entre os movimentos de libertação, a existência de uma estrutura social marcada pela ausência de uma classe empresarial local, pela escassez generalizada de quadros nacionais, pela fraqueza dos sindicatos e outras organizações sociais, bem como por um vazio criado pela retirada dos portugueses, que asseguravam toda a máquina administrativa e produtiva. Este contexto interno, inserido num quadro internacional marcado pela Guerra Fria e pelo *apartheid*, acabou por condicionar as opções políticas e económicas pós-independência, originando um sentimento de desconfiança relativamente aos quadros do interior e motivando a escolha de quadros em função da fidelidade política. A estrutura do Estado angolano foi decisivamente influenciada pelo colapso da administração pública, pela desagregação da economia e pela guerra civil. Esses factores conduziram a um reforço do peso do Estado na sociedade e na economia, o que rompeu o equilíbrio com a sociedade civil e o sector privado.

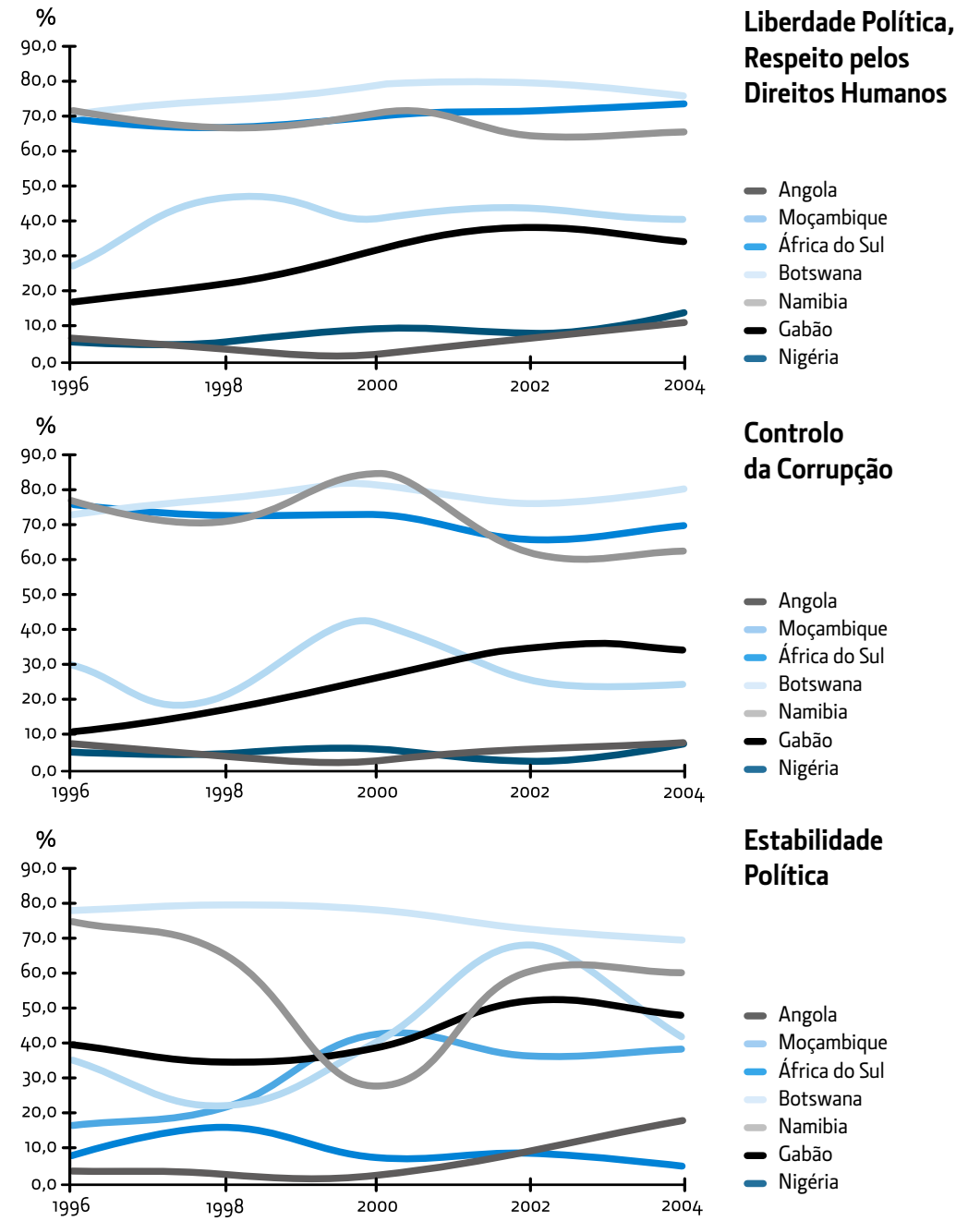
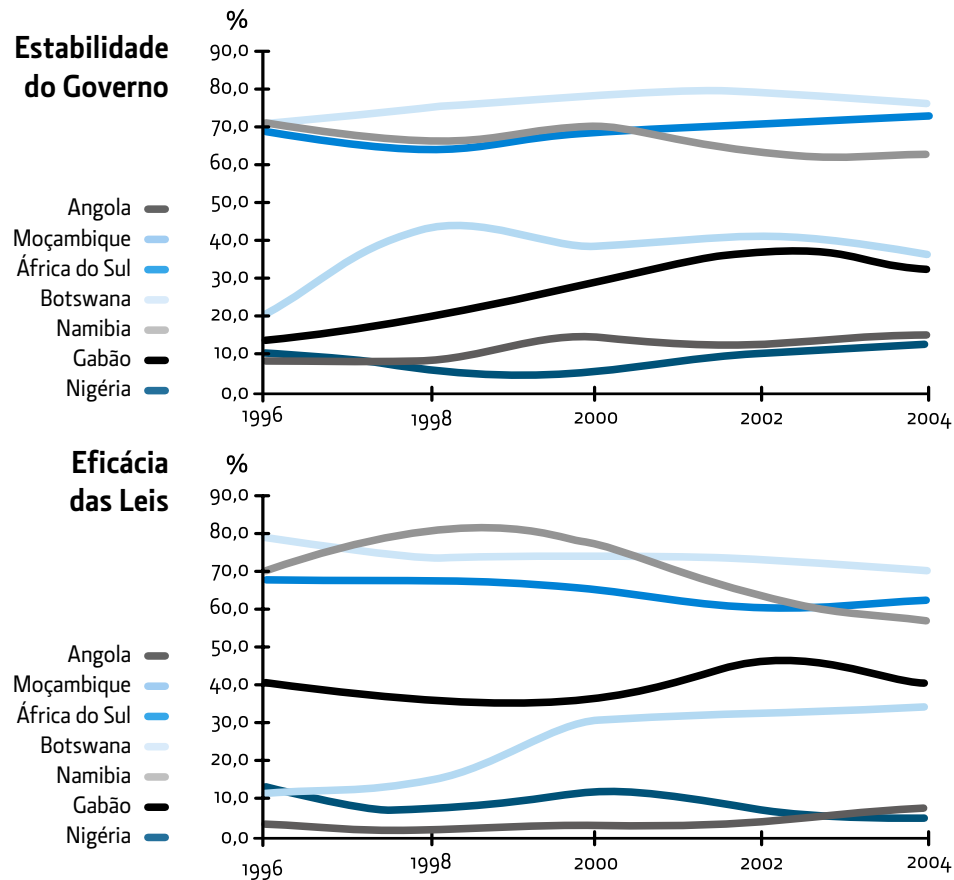
A situação do tecido empresarial angolano é ilustrativa da fragilidade e dependência do sector privado, o que impede a existência de uma massa crítica capaz de discutir e influenciar as decisões governamentais. Se até 1975 a propriedade era predominantemente, e na sua maioria de portugueses, após a independência as empresas passaram a ser detidas, na sua maioria, pelo Estado angolano e houve um aumento considerável do consumo estatal, que ultrapassou o consumo privado. Após o Acordo de Bicesse, assistiu-se a uma criação acelerada de empresas privadas e ao início das privatizações, embora o Estado angolano seja ainda o maior consumidor. Independentemente das alterações qualitativas no tecido económico, uma grande parte dos empresários angolanos emanou do poder ou está, directa ou indirectamente, ligada a este. Também a sociedade civil – composta por ONGs, organizações religiosas, sindicatos, associações de classe e outras – revela grande dependência, o que na situação política actual não serve o desenvolvimento, mas sim a classe política no poder.

Durante a década de 90, a evolução não foi animadora: o processo de transição democrática, materializado na realização de eleições, foi frustrado; a presença de armas reduziu a liberdade democrática; a UNITA perdeu legitimidade na forma adoptada para contestar o resultado eleitoral; e as práticas de governação prosseguidas reduziram a credibilidade conquistada pelo MPLA ao ganhar as eleições. O colapso da administração pública, a adopção de políticas económicas irrealistas e o agravamento da guerra civil originaram, entre outras consequências, uma profunda crise económica e social, bem como a constituição de toda uma classe de «empregados políticos» que gravitavam à volta do partido único e que assim garantiam a manutenção do seu nível de vida. A corrupção foi um fenómeno marginal em Angola até às negociações de Bicesse. Estas vieram constituir uma ameaça potencial ao poder de uma boa parte da classe política, conduzindo a uma acumulação de riqueza de forma rápida e a um crescimento da corrupção – a qual está hoje instalada nos diversos escalões do Governo e da administração pública.

4.2. Estudo de caso: Angola

Assim, os resultados das grandes riquezas económicas do país não são aproveitados em benefício das populações, essencialmente por questões relativas à governação. Reconhecendo que Angola tem necessidade de fazer um volume considerável de investimentos num contexto pós-conflito, há também que relativizar a necessidade urgente de fundos internacionais face ao potencial de desenvolvimento interno do país. Países como Cabo Verde têm condições extremamente difíceis do ponto de vista climático e oportunidades muito limitadas em termos de desenvolvimento, mas têm conseguido taxas de crescimento significativas devido a uma capacidade governativa assinalável e ao bom senso na aplicação dos fundos, algo que Angola ainda não demonstra.

Neste contexto, os indicadores actuais que permitem auferir o nível de governação, criados pelo Banco Mundial, não apresentam resultados positivos para Angola, mesmo em comparação com os países da região³⁹.



Em Angola, como na generalidade dos países africanos, a democracia está comprometida pelo facto de não existir liberdade de escolha nem uma independência efectiva. Isto porque, por um lado, a capacidade de escolha só é possível se existir conhecimento, educação e informação. Por outro lado, que grau de independência podem ter populações extremamente pobres, facilmente influenciadas no seu voto por questões de sobrevivência?

Existem, no entanto, alguns factores que poderão determinar uma mudança no sentido da reposição do equilíbrio entre o Estado, a sociedade civil e o sector privado em Angola.

Em primeiro lugar, é necessário que se proceda a uma «democratização» e dinamização real do sector privado, por forma a criar um maior e mais diversificado número de empresas, bem como condições para o fortalecimento da classe média. Sem esta evolução, dificilmente será possível um reforço da sociedade civil, que se assume particularmente relevante num país onde as ONG estrangeiras realizam a maior parte de projectos de desenvolvimento, os quais poderiam ser desenvolvidos também pelas organizações nacionais. Em segundo lugar, é fundamental um fortalecimento e capacitação do Estado. O principal desafio reside em reforçar a eficácia do Estado – através das diversas agências e ministérios, da independência do poder judiciário, etc. – sem reforçar um poder autoritário e sem perpetuar os instrumentos de poder actualmente utilizados. Em terceiro lugar, urge apoiar o sector da educação e do conhecimento, em estreita ligação com as novas tecnologias. Verificamos assim que os principais factores de mudança são de natureza interna, embora não se deva negligenciar o papel que a comunidade internacional possa ter no apoio a essa evolução. No plano regional, o facto de países como a África do Sul, o Botsuana, a Namíbia ou Moçambique apresentarem indicadores económicos e sociais cada vez mais elevados, poderá ter uma influência positiva como catalisador da mudança em Angola.

5. Integração Regional e Comércio

De que formas pode a comunidade internacional apoiar os esforços de integração regional e continental em África e qual a viabilidade desses esforços? Como conciliar as abordagens da UE em termos de cooperação, comércio e apoio à integração regional? Quais as vantagens e dificuldades dos Acordos de Parceria Económica, a celebrar entre a UE e as várias regiões africanas? Qual o papel da NEPAD na promoção do investimento internacional nos países africanos? Quais as perspectivas de reforço desse investimento nos próximos anos?

As negociações dos Acordos de Parceria Económica (APE) até 2007, a Reforma da Política Agrícola Comum (PAC) da UE e as rondas negociais no quadro da Organização Mundial de Comércio (OMC), são algumas das questões inevitavelmente presentes no diálogo entre a Europa e a África e que terão uma influência fundamental no futuro das relações económicas e comerciais entre os dois continentes.

5.1. Os Acordos de Parceria Económica⁴⁰

A UE é o parceiro comercial mais importante de África e dos Estados ACP (África, Caraíbas e Pacífico) no seu todo, absorvendo mais de um terço das suas exportações em 2002. Entre 1975 e 2000, as relações comerciais entre estes dois blocos era reguladas por um regime preferencial não-recíproco, em que a UE concedia um acesso quase totalmente

livre à maioria dos produtos originários dos países ACP, no quadro das sucessivas Convenções de Lomé. Apesar deste regime ter por objectivo incentivar o crescimento das exportações e potenciar a diversificação económica nas economias desses países, os resultados ficaram aquém do esperado e não evitaram uma crescente marginalização dos Estados ACP no comércio internacional. A percentagem das exportações ACP no total das importações da UE decresceu de 6,7%, em 1976, para menos de 3%, em 2003. Para além disso, as exportações continuam concentradas num número muito reduzido de bens, sendo que cinco produtos – petróleo, diamantes, cacau, pescas e madeira – representam cerca de 60% do total das exportações dos ACP para a UE (em 2003).

A necessidade de compatibilidade com as novas regras da OMC conduziu à procura de um novo regime comercial entre a UE e os ACP. Este prevê o fim do regime preferencial para os não-PMA (Países Menos Avançados) a partir de 2008, a negociação dos APE ou de outros Acordos bilaterais definidos conjuntamente, e ainda, para os PMA, a possibilidade de manutenção das preferências comerciais, estabelecendo um acesso melhorado ao mercado da UE – o chamado *Lomé plus*, ou EBA – *Everything but Arms*. Este regime comercial, actualmente em negociação entre a UE e os Estados ACP, no quadro do Acordo de Cotonou, engloba não só questões de acesso aos mercados, mas igualmente outras áreas com relevância para o comércio, como a política de concorrência, os direitos de propriedade intelectual, investimentos, patentes, medidas fitossanitárias, protecção dos consumidores, a relação entre comércio e trabalho, entre outros. Os APE serão progressivamente implementados por um período de 10 a 12 anos pelos 6 agrupamentos regionais dos ACP com os quais estão a ser negociados⁴¹.

A UE tem progressivamente vindo a defender que o comércio é a melhor via para reduzir as desigualdades mundiais. No entanto, os APE têm gerado opiniões divergentes. Por um lado, são susceptíveis de criar mercados mais alargados – regionais – e atrair investimento directo estrangeiro. A Direcção-Geral de Comércio da Comissão Europeia (DG Trade) enfatiza o facto de estes acordos poderem gerar efeitos de desenvolvimento e redução da pobreza. Se os mercados funcionarem devidamente, a competição acrescida irá permitir à população ter acesso a produtos de consumo mais baratos, aumentando o seu poder de compra. A liberalização comercial iria igualmente estimular um acesso maior e mais barato a novas tecnologias, transferência de conhecimentos e investimentos. Teoricamente, pelo menos, os benefícios serão consideráveis em termos de integração na economia mundial e de redução da dependência destes países face aos mercados do Norte. Por outro lado, podem englobar elementos negativos ou menos favoráveis para os países ACP, em especial para a maioria dos Estados africanos. Estes parecem não ter reunidas as condições mínimas que lhes permitiriam beneficiar da liberalização, já que em países tão pobres – 27 dos países pior classificados no *ranking* de desenvolvimento do PNUD são ACP – a simples abertura dos mercados poderá conduzir a maior competição entre os produtos locais e os produtos europeus, altamente subsidiados. As consequências para os produtores africanos não são, portanto, animadoras. Os APE suscitam ainda problemas de capacidade a todos os níveis (de negociação, de coordenação, de produção, de gestão, etc.) e prejudicam em muito o nível de receitas aduaneiras – que são, para vários países africanos, uma parte importante da economia. A isto acresce o facto de tanto o calendário como a abrangência do regime terem sido impostos do exterior, não permitindo aos ACP qualquer coordenação com os seus planos de desenvolvimento nacionais ou as suas estratégias de redução da pobreza.

³⁹. Source: Kaufman D., Kray, and M. Mastruzzi 2005; *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*. O estudo de caso e os gráficos foram apresentados na conferência por Mário Pizarro.

⁴⁰. Este assunto foi focado por Geert Laporte.

⁴¹. CEDEAO (+ Mauritânia), CE-MAC (+ São Tomé e Príncipe), East and Southern Africa States - ESA, SADC, CARIFORUM, Pacífico. Para informação sobre as organizações regionais, ver o quadro Principais Organizações Regionais em África.