

Os Conflitos em África e o Papel da Ajuda Externa

AMADOU TOUMANI TOURÉ¹

As guerras e conflitos armados em África, para além do sofrimento que provocam nas populações e do esgotamento dos recursos financeiros e humanos, dificultam o desenvolvimento de todo o continente. Do mesmo modo, a incapacidade de garantir a segurança e a estabilidade demonstrada por alguns governos africanos diminui a confiança dos cidadãos nas instituições políticas e conduz à militarização da sociedade.

Se a Somália é um caso extremo, muitos outros países africanos mergulharam em conflitos intermináveis e enfrentaram graves problemas de reconstrução, como o repatriamento dos refugiados, o realojamento das populações deslocadas e a desmobilização e reinserção de vastos efectivos de antigos combatentes.

Os efeitos destes conflitos e a gestão eficaz da sua resolução coloca complexos problemas de desenvolvimento. O continente africano não pode continuar a sofrer as consequências de conflitos devastadores que absorvem os seus escassos recursos, em detrimento do desenvolvimento, da produção e da oferta de serviços sociais.

Acresce ainda que os fundos disponibilizados pela comunidade internacional para a ajuda de emergência e reconstrução durante e após os conflitos armados dependem do total do montante disponível para acções de desenvolvimento, que tem estado em redução constante. Nestas condições, ainda que a situação de alguns países africanos tenha apresentado alguma evolução, é necessário encarar a gestão dos conflitos como um *problema fundamental de desenvolvimento*.

A noção de gestão de conflito deve compreender três postulados essenciais:

A responsabilidade da prevenção dos conflitos pertence, em primeiro lugar, aos adversários que se defrontam, ainda que terceiros possam desempenhar um papel importante na procura de uma solução pacífica;

Uma concepção global de gestão de conflitos, integrada e orientada para a regulação dos problemas, é de grande utilidade; as intervenções de urgência, se permitem por vezes a paz provisória e retardam o desencadear dos conflitos, não criam um ambiente propício à sua

¹ Antigo Chefe de Estado do Mali, Presidente do Espace Interprétation Démocratique, Bamako

resolução;

É necessário agir sobre as causas profundas e fundamentais dos conflitos, de modo a prevenir e solucionar correctamente os antagonismos que os originam.

É preciso ter em mente que não existe qualquer garantia durável de que os conflitos inter-Estados possam ser evitados em África. Todavia, os conflitos internos permanecerão, num futuro previsível, como os mais frequentes em virtude da persistente luta entre grupos rivais pelo acesso ao poder político. Actualmente, estes conflitos constituem “guerras civis”, não somente porque atingem indiscriminadamente as populações (nomeadamente, mulheres, crianças e idosos) mas sobretudo porque são conflitos em grande parte *desmilitarizados*.

Causas fundamentais dos conflitos em África

A estabilidade estrutural de uma sociedade depende em grande medida da sua configuração político-institucional. Uma sociedade que não dispõe de estruturas que permitam à população participar livremente nas escolhas públicas e que se caracterize por uma apropriação do poder por parte de pequenas elites para fins de enriquecimento ilícito e pessoal, apresenta riscos elevados de desenvolvimento de conflitos.

Neste sentido, a profunda decepção de populações e de grupos excluídos e a falta de coesão do Estado-nação, impeditiva do desenvolvimento de um sentimento nacional federador, constituem uma causa permanente de conflitos. De facto, num contexto de ausência de estruturas de mediação e de fractura entre o Estado e a sociedade civil, a conflitualidade de interesses e a luta pelo poder podem transformar-se em conflitos violentos.

A violência é por vezes o único meio de expressão da discórdia face ao poder vigente, sobretudo num Estado não democrático. Nesta perspectiva, a ausência de descentralização, que permitiria aos cidadãos dispor de alguma influência na gestão política ao nível local, é um factor agravante. Verificou-se, sobretudo na região dos Grandes Lagos, que a estrutura cultural pode constituir um factor relevante nos conflitos, seja pela acção de uma minoria (ou de uma maioria) que ataca (por vezes, através da força das armas) o grupo no poder, seja pela *instrumentalização dos factores culturais*, nomeadamente étnicos, por parte de um poder autoritário, gerando ódios e eliminando, mesmo fisicamente, as forças da oposição.

A estabilidade social e política exige justiça social e um sistema político aberto e inclusivo. A gestão participada dos negócios públicos, o Estado de Direito e os mecanismos que

proporcionam a justiça social, constituem a base de uma sociedade capaz de prevenir conflitos internos e evitar a violência.

Desenvolvimento: factor sustentado de prevenção de conflitos

O subdesenvolvimento pode ser encarado como um factor gerador de tensões, mas a existência de estruturas institucionais estabelecidas pode evitar que degenerem em conflitos abertos. É necessário sublinhar que a ausência de crescimento económico dificulta o acesso generalizado ao bem-estar social (por exemplo, à saúde e educação) e essa falta de acesso da populações aos benefícios de um sistema social faz diminuir o interesse na sua manutenção. As vantagens retiradas do crescimento económico estimulam o interesse das populações na prevenção de conflitos, na medida em que estes se revelarão menos compensadores, mesmo que a gestão das tensões exija também alguns compromissos.

O desenvolvimento requer reformas conducentes a uma economia de mercado. Estas reformas ajudam a reduzir os riscos de crise, seja pela existência de uma maior abertura à iniciativa individual, seja por uma nova repartição da riqueza. Ao permitir a acumulação de riqueza ao nível individual, a economia de mercado diminui a riqueza associada ao Estado, o que pode reduzir as oportunidades de desenvolvimento de tensões relacionadas com tentativas de apropriação de riqueza por parte de diferentes actores. Simultaneamente, o aumento da riqueza facilita o acordo intergrupos.

As reformas conducentes a uma economia de mercado são muitas vezes enquadradas em Programas de Ajustamento Estrutural, cujos efeitos sobre as situações de conflito são bastante controversos. É importante lembrar que a implementação de reformas económicas pode despoletar tensões em situações onde já existia previamente um potencial de conflito. Esta consequência é tanto mais importante quando se sabe que, normalmente, as reformas são efectuadas em contextos e situações críticas, que, na ausência de medidas apropriadas, podem culminar espontaneamente em graves tensões. Se os Programas de Ajustamento Estrutural são cruciais para o crescimento económico a longo prazo, convém ter em consideração também o curto prazo – pensando nas consequências sociais para os que perdem com as reformas e que podem dar origem a descontentamento.

Pobreza: fonte de conflitos?

As relações entre a pobreza e a existência de conflitos são complexas, tanto se as virmos pelo prisma pobreza-subdesenvolvimento como se as analisarmos enquanto manifestações concomitantes às reformas estruturais do mercado.

Mas se a pobreza pode ser uma causa de conflitos, é essencial que não se confundam os dois fenómenos. É essencial determinar o papel da pobreza no desencadeamento de conflitos e o impacto da sua redução na estabilidade política, sobretudo no caso africano, onde metade da população sobrevive com menos de 1 dólar por dia. Neste contexto, a pobreza, ligada à desigualdade, à injustiça e aos problemas de violação dos Direitos Humanos, é frequentemente um factor determinante no desencadeamento de conflitos. Com efeito, a pobreza constitui indubitavelmente uma fonte fecunda de conflitos, na medida em que é susceptível de originar frustrações e o desespero nas populações, sentimentos que podem culminar na violência. Este facto é ainda mais agravado quando verificamos a inexistência de meios e de interesses, inerentes à indignação, diminui o risco de perdas materiais provoca das pelo desencadeamento de um conflito.

Porém, é necessário ter em atenção que a pobreza *per se* não constitui uma causa sistémica de conflitos, como o provam por toda a parte os exemplos de países muito pobres que não vivem situações de conflito aberto. Por outro lado, as camadas mais pobres da população concentram-se sobretudo nas áreas rurais, enquanto a origem dos conflitos, que têm como objectivo primordial o acesso ao poder e a repartição da riqueza dele advinda, se regista quase exclusivamente nas áreas urbanas.

O papel da ajuda externa na prevenção, gestão e reabilitação pós-conflito

O reforço da cooperação, da integração e da interdependência regional em África, apoiaria sem dúvida a prevenção de *conflitos inter-Estados*, ao mesmo tempo que a instauração de regimes políticos democráticos, participativos e fundados sobre o respeito pelos Direitos Humanos, o Estado Direito e a responsabilização dos Governos, reduziria consideravelmente o risco de *conflitos internos*.

O que podemos solicitar à comunidade internacional?

A intervenção da comunidade internacional na gestão de conflitos e na promoção da paz constitui um processo em evolução.

A opinião pública internacional defende muitas vezes que os países desenvolvidos têm os seus próprios problemas internos, o que pode, em alguns casos, justificar a redução registada no volume de ajuda e a necessidade de um aumento significativo da sua eficácia.

Pelo contrário, a globalização das economias contribuiu para o crescimento do interesse, por parte dos países doadores, pela estabilidade dos países em desenvolvimento, seja por motivos morais ou por interesses políticos. Deste modo, urge não perder as janelas de

oportunidade em termos comerciais e desenvolver a vontade de prevenir problemas transfronteiriços, que podem estar relacionados com os conflitos (refugiados, aumento do tráfico de drogas, falsificação de moeda e tráfico de matérias-primas) .

No âmbito da promoção e manutenção da paz, é necessário sublinhar a recusa, por parte da opinião pública de alguns países, em suportar o risco humano ligado ao envio de contingentes militares para Forças de Paz ou de Interposição. Este factor pode levar alguns governos a limitar ao máximo os riscos humanos nas suas tropas, com a ajuda de meios altamente sofisticados e onerosos. Evidentemente que o conjunto destes factores conduziu por vezes a intervenções militares deficientemente preparadas ou à falta de informações viáveis sobre o conflito em questão. A intervenção militar na Somália pode ser considerada um arquétipo, já que o seu fracasso marcou o actual comportamento da ONU e da comunidade internacional em matéria de intervenção em situações de crise em África.

A conjugação de esforços e a articulação dos vários actores envolvidos

É evidente que a intervenção dos actores da comunidade internacional só pode ser eficaz se existir *coordenação entre todos os actores externos* (Organizações Internacionais, Agências de Desenvolvimento, Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, ONGs Internacionais), sem esquecer a *articulação com os actores internos* (governos e sociedade civil).

Esta coordenação permitiria a coerência das medidas políticas, económicas e eventualmente militares e evitaria as frequentes incoerências registadas, o que é especialmente importante em situação de conflito aberto – que requer a necessidade de uma troca sistemática de análises e informações disponíveis entre todos os actores envolvidos. Nesta coordenação, a liderança desempenha um papel crucial, devendo ser um agente neutro e independente.

Urge também promover a cooperação com as ONGs, o que permite beneficiar da experiência destes actores no terreno e da sua vantagem comparativa no domínio da prevenção de conflitos. Quando estão solidamente implantadas no terreno e desenvolvem as suas actividades em contacto directo com as populações locais, as ONGs assumem um papel essencial de *alerta precoce*. Para além disto, contribuem para a promoção das capacidades locais e para a manutenção da paz e tomam-se, por conseguinte, actores importantes no desenvolvimento, sobretudo quando trabalham em cooperação com organismos de ajuda bilateral e multilateral. Por outro lado, a sua actuação permite a mobilização da sociedade civil, essencial na prevenção e gestão de conflitos.

Acções destinadas a reforçar a capacidade de gestão e de resolução de conflitos

As intervenções de todos os actores na promoção e manutenção da paz devem orientar-se para domínios prioritários, de modo a prevenir crises e, em casos de fracasso desta prevenção, encontrar soluções e restaurar os alicerces da estabilidade política e económica.

Deste modo, as acções não devem visar apenas a reabilitação da economia, mas igualmente a promoção da paz, pelo que a *ajuda de emergência e a ajuda ao desenvolvimento* – durante muito tempo dissociadas – devem ser encaradas em conjunto. A actual divisão institucional verificada no seio dos organismos de ajuda deve, portanto, ser ultrapassada, de forma a permitir a flexibilidade dos processos e sobretudo dos mecanismos financeiros de afectação de recursos e de reafecção dos fundos. Com efeito, mais do que a existência de uma distinção entre ajuda de emergência e ajuda ao desenvolvimento, mais do que a *décalage* entre operações de segurança, de reconstrução e de desenvolvimento, parece-nos mais racional uma diferenciação entre intervenções de curta duração e intervenções de longa duração, as quais podem ser desenvolvidas em paralelo. É possível, por exemplo, promover projectos de microcrédito ou a realização de operações com objectivos múltiplos, como a construção de uma escola ou de um centro de saúde através de um programa de «géneros alimentares em troca de trabalho», o que não só fornece, a curto prazo, ocupações e produtos alimentares, como prepara para o futuro a possibilidade de escolarização.

Refugiados

Após o início dos conflitos desenvolvem-se diversos problemas que devem ser rapidamente colmatados. O movimento de refugiados é um exemplo que necessita de uma intervenção imediata e deve interessar, em primeiro plano, aos doadores que desempenham um papel activo na sobrevivência das populações, sobretudo se considerarmos que a presença maciça de refugiados nos países limítrofes ou nos países em crise representa um factor de instabilidade regional. A degradação do ambiente, resultante da sobrepopulação temporária de algumas regiões, coloca também graves problemas. Neste contexto, as diversas dificuldades sentidas pelos países de acolhimento acabam por *pôr em questão o direito de asilo*.

Desmobilização dos combatentes

Com o intuito de pôr termo à insegurança residual, banditismo e outras formas de abuso relacionadas com a falta de actividade, a desmobilização dos combatentes deve ser encarada como prioritária. Estes devem ser reintegrados na população civil e activa ou, em alguns casos, nas forças armadas regulares.

Também os comoventes exemplos de crianças-soldados merecem uma atenção particular,

de forma a permitir a estas crianças o regresso, o mais rapidamente possível, a uma vida normal e produtiva.

Promoção do capital humano

Na prevenção e gestão de conflitos e na construção da paz, o apoio à formação de *capital humano* (saúde, educação) e de *capital social* (estruturas de mediação e instituições judiciais) é vital para a criação e reforço das capacidades locais.

A educação e a formação profissional, formais ou informais (organizadas por associações) constituem factores essenciais de prevenção de conflitos. Na educação cívica, quer seja leccionada em escolas, em quartéis ou em associações diversas, a atenção dispensada aos Direitos do Homem deve ser prioritária.

As forças armadas e de segurança e a justiça

É necessário organizar seminários dirigidos às Forças Armadas e de Segurança que abordem a sua posição no seio da democracia, bem como incluir na sua formação qual deverá ser o seu papel numa eventual participação em intervenções humanitárias. A assistência técnica destinada à reforma da polícia e das forças de segurança, com o intuito de lhes conferir um papel adaptado às mudanças das sociedades africanas, deve fazer parte integrante da agenda dos doadores.

No que respeita à *impunidade*, outro factor essencial de conflito, é necessário que os principais responsáveis pelos actos de violência sejam sancionados. Por conseguinte, o sistema judicial deve beneficiar de um apoio multiforme, de modo a permitir aos cidadãos o igual acesso a uma justiça não discriminatória e eficaz. Ligado a isto, o desenvolvimento e a promoção da sociedade civil nos países africanos, apesar de constituir um processo de longo prazo, é também de uma importância primordial na prevenção de tensões e na consolidação da paz.

Boa governação

Um dos objectivos primordiais da prevenção de conflitos e da promoção da paz é indubitavelmente a instauração de uma boa gestão dos negócios públicos. Esta boa gestão é sinónimo da existência e bom funcionamento das instituições democráticas, capazes de gerir as mudanças sem recurso à violência. No entanto, é necessário ter em consideração as diferenças culturais, históricas e demográficas no processo de instauração de um sistema democrático.

Em termos da ajuda internacional, o apoio à organização de eleições não fraudulentas é

fundamental. Porém, é necessário referir que a boa gestão dos negócios públicos e da democracia, enquanto condição imposta pelos doadores, pode causar algumas perturbações se as condições locais forem ignoradas.

Armamento

A *venda de armas*, e particularmente o seu controlo, está também intimamente relacionada com a prevenção e gestão de conflitos. Os eventuais laços entre o comércio de armas e o tráfico de droga devem tornar o controlo do comércio de armas um tema particularmente sensível no seio da comunidade internacional. Os progressos no domínio da interdição de minas anti-pessoais devem também ser encorajados.

O mais importante será a melhor compreensão da forma de utilização e gestão do armamento, sobretudo o encorajamento de medidas de cooperação ao nível regional, de forma a criar um clima de confiança e favorecer a limitação voluntária de importação de armas.

Conclusão

Como podemos constatar, os actuais conflitos em África constituem uma das mais graves ameaças ao desenvolvimento e à sobrevivência das populações.

Assim, na prevenção e gestão de conflitos são factores essenciais a limitação dos factores de risco, a promoção da boa governação, a luta coerente contra a pobreza, exclusão, impunidade e corrupção e a gestão global do Estado em termos políticos, sociais, económicos e culturais.

Neste contexto, o presente e o futuro próximo apelam à urgência da criação e desenvolvimento de *capacidades multinacionais subregionais*, adaptadas e susceptíveis de implementar *observatórios* e de enfrentar as situações.

Com o intuito de melhorar a eficácia na prevenção e gestão de conflitos, a comunidade doadora deve enquadrar temporalmente as intervenções, o que implica a existência de um *sistema de previsão e de antecipação*. A intervenção deve apoiar-se na mobilização do conjunto de actores, na partilha de informação e no conhecimento *in loco* das realidades.

É necessário tomar também em consideração, enquanto factores perpetuadores dos conflitos, o comércio ilícito de armas, a corrupção ligada à gestão predadora dos recursos por parte de alguns governos e a criminalidade. Assim, a integração económica e a cooperação militar subregional podem constituir um aspecto essencial na prevenção de conflitos violentos. No entanto, a confirmarem-se as actuais tendências, o desenvolvimento

e a ajuda nos próximos anos correm o risco de se limitarem apenas à intervenção humanitária, no que concerne à gestão de campos de refugiados e ao acolhimento (oneroso do ponto de vista político) de grupos de refugiados.