

# **Os Desafios das Relações Europa-África: Uma Agenda de Prioridades**

## **CONFERÊNCIA INTERNACIONAL**

23 e 24 de Outubro 2003

### **AS CAPACIDADES AFRICANAS DE INTERVENÇÃO, MEDIAÇÃO E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS**

#### **E PARA ALÉM DOS CONFLITOS?**

**Fernando Jorge Cardoso, IEEI**

Nos primeiros anos da presente década, o número e a visibilidade dos conflitos em África diminuiu. Os processos de pacificação concentram-se em menos áreas e em menos países do que se concentravam na segunda metade da década passada. Isto significa uma melhoria, de uma perspectiva que subalternize as crises latentes e se concentre somente nos conflitos armados que, neste momento, se situam num número menor de países e regiões: o Sudão, a Serra Leoa, a Costa do Marfim, a Libéria, o Congo e o Burundi, todos eles com intervenção de missões internacionais e de forças de paz. Se fizéssemos uma lista idêntica no final da década passada ela englobaria um número sensivelmente mais vasto de casos.

Porque diminuíram os conflitos armados e a sua visibilidade? Parte da razão tem a ver com uma resposta crescentemente afirmativa e interventiva que actualmente se tem vindo a impor, protagonizada por africanos, desde líderes políticos e espirituais a organizações da sociedade civil. De certa maneira, esta dinâmica acabou por influenciar a natureza da recém-criada União Africana e da Nova Iniciativa para África, a NEPAD. Na verdade, a União Africana – contrariamente à sua predecessora, a OUA – prevê, em determinadas circunstâncias, a possibilidade de intervenção armada em estados membros. A própria NEPAD, mais que uma lista de acções e projectos, que também é, recoloca em cima da mesa o sentido do longo prazo, do que é estrutural e não imediato, ao fim de quase vinte anos de domínio de questões de curto prazo, provocadas pelas lógicas da dívida externa e pelos esquemas do respectivo pagamento e reescalonamento. Este retorno às perspectivas do longo prazo, abandonado após (in)sucessos dos anos sessenta, é fundamental, não só do ponto de vista institucional, mas também do ponto de vista psicológico e dos estilos de direcção política.

O decrescimento da conflitualidade armada em África tem também a ver com o aumento da experiência, da capacidade de mediação e com o facto de as acções começarem a ser melhor coordenadas entre actores externos - Nações Unidas, União Europeia, países doadores - e actores internos - quer do próprio país, quer de países africanos, incluindo organizações da sociedade civil e individualidades africanas

influentes. Há por isso, melhores condições para acções concertadas entre actores locais, institucionais ou não, e actores internacionais. Nesta dinâmica, intervêm também negativamente, as derivas nacionalistas e africanistas de um certo pensamento isolacionista sobre a gestão e resolução dos conflitos e crises. Na realidade, se a violência se concentra num país ou numa região africana, não têm que ser só nacionais ou africanos a intervir. Numa grande parte dos casos, os conflitos armados exigem acções combinadas e parcerias entre actores locais, nacionais, regionais e internacionais. Em algumas circunstâncias, quer os contendores locais quer os vizinhos mais próximos acabam por ser mais parte dos problemas que das soluções - o que não significa, como é óbvio, que possam ou devam ser afastados dos processos negociais.

A aparente diminuição da violência armada, dá-se num pano de fundo em que muitos dos aspectos que caracterizavam a segunda metade dos anos noventa continuam presentes. Portanto, as dinâmicas positivas dos últimos anos não fazem desaparecer as razões que levaram aos conflitos armados da década passada, o que exige uma mais completa compreensão dos factores e dos problemas que permanecem para além do fim deste ou daquele conflito violento.

De entre estes destacam-se os seguintes factores internos:

- No domínio político, em África prevalecem estados fracos, difusos e desagregados. Estados que experimentam crises de soberania, com a perda do controlo sobre a totalidade do território e da população; que são ineficazes do ponto de vista da governação, não excluindo mesmo aqueles que são considerados “bons alunos” pelos doadores; estados que experimentam ainda crises de legitimidade do poder, não obstante os avanços permitidos com a abertura política a partidos da oposição, à imprensa privada e à acção de organizações não-governamentais.
- No domínio económico, as melhorias são pouco evidentes. Estamos perante economias fragmentadas e pouco competitivas. Nos países em que a agricultura é ou era essencial à vida social e económica, a produção agrícola e as redes comerciais estão inoperacionais ou muito pouco operacionais. São crescentes os casos de urbanização não sustentável, geradas muito antes da década de noventa, e que acarretam um crescimento desmesurado do sector informal, que acaba por ser mais a expressão de problemas nas zonas rurais do que a melhoria de condições nos centros urbanos. A dívida externa e as dependências que ela cria são profundamente responsáveis pela etapa presente de crises das economias africanas: sem poupanças interna não há desenvolvimento; com os níveis de dívida externa não é possível sustentar o surgimento de poupanças internas. Por mais interessantes que sejam projectos ou conferências de doadores sobre o assunto, sem que se processe, por critérios políticos, ao rompimento deste ciclo vicioso, não haverá seguramente relançamento das economias na generalidade dos países africanos.
- No domínio social, permanecem as crises e tragédias humanitárias. Crises de refugiados e deslocados que, em muitos casos, se mantêm à custa da ajuda internacional humanitária que, quando desaparece, origina situações complicadas que,

a deteriorar-se, podem constituir novos focos de violência. Crises originadas pelas guerras e pelo seu rol de vítimas e sofrimentos. Nas situações pós-conflito, tais como as de Moçambique, Angola, ou Ruanda, as vítimas directas da guerra, particularmente as crianças e mulheres, estão longe de se poder considerar enquadrados, não obstante os programas e acções nesse sentido. Ressurgem e recrudescem também uma série de doenças e epidemias que tinham desaparecido em alguns sítios, nomeadamente a malária, a tuberculose, as diarreias e a subnutrição crónicas. O agravamento das condições sanitárias e de saneamento, tem provocado a morte a milhares, senão milhões, de pessoas a prazo, não necessariamente em virtude dos conflitos armados mas pelas suas consequências, agravadas pelo aumento da pobreza e da distribuição dos recursos.

Prevalecem igualmente uma série de factores externos que já se encontravam presentes nos anos noventa.

- Um deles é aquilo a que se convencionou chamar de “desestrategização” de África e que se processou no fim dos anos oitenta, com uma deslocalização dos centros de atenção das grandes potências, particularmente dos EUA para outras zonas do globo. O certo é que, com o fim do mundo bipolar, parte dos países africanos perderam importância nas agendas políticas das principais potências e tornaram-se de certa maneira “órfãos da Guerra Fria”. Vários dirigentes e, nalguns casos, elites e grupos sociais de apoio, perderam o poder enquanto que, interessantemente, noutros casos, líderes de regimes autoritários efectuaram facilmente a reconversão do discurso político e institucional aos novos ambiente internacionais.
- Outro factor diz respeito à generalização do modelo neo-liberal, cada vez mais presente em África a partir de meados dos anos setenta. A assinatura da primeira Convenção de Lomé em que União Europeia e a maioria dos países da África, Caraíbas e Pacífico, os ACP, assinaram um acordo com propostas reformistas no capítulo da cooperação internacional foi incapaz de travar esta dinâmica. Na verdade, o início da crise da dívida externa em África e as consequentes experiências neo-liberais dos anos oitenta condicionaram decisivamente os acontecimentos e forçaram a um aumento das dependências que já preexistiam. Com o advento dos programas de curto prazo e dos ajustamentos estruturais desapareceram das agendas de governação as preocupações de longo prazo. É a partir dos finais dos anos setenta, em sintonia com as crises petrolíferas, que os aparelhos industriais e tecnológicos na maioria dos países africanos se tornam cada vez mais desadequados e obsoletos, incluindo nas esferas da exportação, principalmente da exportação de matérias-primas agrícolas. Daqui decorre uma evidente crise nos modelos de cooperação internacional que não conseguiram, até hoje, adaptar-se aos novos desafios do desenvolvimento e da actual etapa de globalização internacional.

Por último, e como factor a destacar pelas suas implicações estruturais e de longo prazo, tem vindo a crescer assustadoramente a SIDA, cujas consequências demográficas afectam já vastas zonas do Continente e se constitui talvez como o mais formidável desafio e hipoteca para as gerações futuras.

Como pano de fundo dos cenários descritos, mesmo quando os conflitos armados reflectem uma reacção espontânea de marginalizados ou excluídos, acaba sempre por estar presente uma luta pelo controlo do poder central do Estado, pelo controlo e pelo acesso a recursos, e, em particular, em países e zonas onde a soberania não é exercida, a guerra ganha, ela própria, foros de auto-sustentabilidade, alimentando-se a si própria – facto este verificável ao longo da história, não sendo assim caso típico ou especificidade africana.

A caracterização sumária aqui feita e a permanência de crises e conflitos armados não negam que se tenham processado melhorias na governação e nas condições de vida em alguns países. No entanto, as causas das crises e dos problemas permanecem e são preocupantes. Enquanto que na passagem do século XIX para o século XX, aquando da formação dos estados coloniais, verificámos uma aliança pelo poder entre actores externos e actores internos, conduzida por estes últimos, já na passagem do século XX para o século XXI este tipo de aliança tem vindo a ser crescentemente conduzida pelos actores internos. Deste ponto de vista existem mudanças significativas na África dos nossos dias. Diferentemente de um recorrente discurso terceiro-mundista, já não são só as multinacionais e os países estrangeiros que chegam a África e põem e dispõem das riquezas dos países. Hoje, os actores africanos, chefes de estado, senhores da guerra, diplomatas e plutocratas conduzem igualmente alianças com actores externos, num processo sempre presente de luta pelo acesso e controlo dos recursos, incluindo a luta pelo poder e pelas benesses dos orçamentos, sejam estes os do estado os da cooperação ou os de bónus de empresas predadoras de recursos.

Nestas circunstâncias, as capacidades africanas de intervenção, mediação e resolução de conflitos passam obrigatoriamente pelas capacidades africanas de consolidação das soberanias, pela legitimidade e transparência dos regimes de governação e também pela concertação eficaz entre países e destes com organizações regionais, interna e externamente a África.

É a crise dos estados e dos regimes de governação que constitui o substrato e a resposta ao relançamento e ao renascimento africano. Se esse relançamento pode ser generalizável ou se passará, como parece mais provável, pela “descolagem” de alguns países e regiões é um debate em aberto. Afinal, África, tal como os outros continentes e regiões, é composta de várias áfricas, por vezes no interior dos próprios países. Estas suposições não colocam, nem pretendem colocar em causa as virtualidades das organizações regionais- antes pelo contrário – mas sim trazer para o debate em curso quer generalizações aligeiradas, quer pulsões nacionalistas e isolacionistas, que a história nos ensina conduzirem, via de regra, à afirmação de novos populismos e autoritarismos.