

Vetores Políticos e Operacionalização da Segurança em África

Augusto Nascimento

Investigador do Instituto de Investigação Científica Tropical, Lisboa. Colaborador do CEA-ISCTE/IUL e CEAUP

Resumo

Neste texto, ensaia-se realçar a importância do enquadramento político a montante das intervenções de prevenção e resolução de conflitos em África. Por exemplo, importará perspetivar historicamente a violência em África e, bem assim, refletir sobre a deriva das instituições neste continente e sobre o seu papel, ou a sua inépcia, na construção das sociedades africanas.

Amiúde, a ação é urgente. Mas nem por isso se pode alienar uma reflexão aturada sobre as práticas políticas em África e por causa de África, onde, por vezes, o uso da violência é deliberado, mormente para a perpetuação de hegemonias em territórios e sociedades avassalados por uma cultura de violência ou em Estados pautados por políticas de exclusão. Por exemplo, cumpre equacionar as heranças coloniais, a transformação acelerada dos paradigmas de organização e de atuação política e, ainda, a heterogeneidade dos atores políticos.

Para se tornar eficaz, a intervenção em prol da prevenção e para a resolução de conflitos demanda não apenas compromisso político – diferente de um voluntarismo de ocasião – mas também conhecimento profundo das realidades sócio-políticas e culturais em África.

Abstract

Political Questions and Security Operationalization in Africa

The aim of this paper is to highlight the importance of the political framework of the interventions to prevent and resolve conflicts in Africa. As an example, it is important to trace a historical perspective about violence in Africa as well as reflecting on the drift of the institutions in Africa and its role or its ineptitude in building societies.

Often, the action is urgent. But it is also necessary a continued reflection on practices and policies in Africa and because of Africa. Here, sometimes the use of violence is deliberate, especially for the perpetuation of hegemony in regions and societies overwhelmed by a culture of violence or in States ruled by policies of social exclusion. For example, it should equate the colonial legacies, the accelerated transformation of the paradigms of organization and political action and the heterogeneity of political actors.

To become effective, the intervention in favor of conflicts prevention and resolution demands not only political commitment – unlike a voluntarism of occasion – but also a deep knowledge of the socio-political and cultural realities in Africa.

Introdução

Até há não muito tempo, em consonância com uma visão muito ideologizada das realidades políticas em África, tudo se explicava, pelo menos em última análise, pelo colonialismo ou pelos seus sucedâneos, o neocolonialismo e neo-imperialismo, uma visão muito útil a líderes africanos e confortável para um certo paternalismo europeu. Presentemente, a complexidade de situações obriga a desdobramentos analíticos, mormente à compreensão das interações entre história e geografia, assim como entre políticas internas e quadro geopolítico. Entre os efeitos dessa metodologia conta-se a permanente dúvida relativamente à pertinência das interpretações. A realidade parece questionar a solidez de abordagens sistémicas, eventualmente passíveis de serem tomadas como uma base fiável para a operacionalização de ações em prol da segurança.

A tentativa de operacionalização da segurança demanda uma reflexão prévia sobre a política e sobre a violência, aparentemente, a expressão privilegiada da conflitualidade política em África, procurada pelos decisores que, justamente, usam a força para fincar hegemonias. Tal violência, desde os conflitos à escala regional até à criminalidade organizada e/ou difusa, é, a um tempo, resultado e indutora de anomia social. A somar a isto, importará definir segurança de forma precisa e, ao mesmo tempo, tão abrangentemente quanto possível para se balizarem os parâmetros de uma atuação referida a África. Certamente não haverá resposta para todas as dimensões dos problemas, mas qualquer atuação ganhará em eficácia se, por exemplo, se anteciparem os respetivos limites e resultados, desde os políticos aos ambientais.

Em nome de que desígnio político, minimamente consensual, se alocam homens e meios em prol da segurança em África, um continente avassalado pela pobreza e pela doença, cuja erradicação alguns considerarão constituir a premissa de qualquer desígnio de segurança? A questão encerra uma dimensão valorativa e prática na medida em que pressupõe uma dada relação (que, embora de mão dupla, é forçosamente desigual) com um interlocutor africano, quiçá, as respetivas instituições e sociedades.

É comum aludir-se ao reforço institucional e ao papel da sociedade civil, sem o qual as instituições repetirão lemas no vazio e terão um desempenho sem aderência ao curso do mundo, não reforçando nem inculcando confiança entre e nas entidades políticas nem no comum das populações a que, supostamente, se dirigem as preocupações com a segurança. A pertinência do desempenho das instituições e, desejavelmente, da sociedade civil é fundamental para inculcar valores, tornar a

evolução política predictível, cimentar a coesão social, não à custa de uma forçada (e simulada) igualdade social, mas através da compaginação da pluralidade de identidades e de interesses. O trabalho de cerzidura política e social parece absolutamente crucial até porque as dinâmicas corrosivas das práticas políticas pre-valetentes – não raro desdobradas em conflitos e, não menos, em violência – não cedem apenas por efeito da enunciação de boas vontades.

A miríade de causas de dissensões e a multiplicidade de conflitos – a saber, a disputa pela água ou por outros recursos, as manifestações xenófobas na África do Sul, os conducentes à divisão do Sudão, os conflitos no corno de África e em Cabinda, as piratarías no Índico e no Golfo da Guiné, os conflitos de bandeira religiosa na Nigéria, as opressões em que se vem agora a reconhecer terem vivido vários países magrebinos, a desestruturação das estruturas familiares e o desenraizamento de crianças e jovens pela mutação económica que marginaliza parte das sociedades africanas – lembram a complexidade de tarefas inimaginadas há meio século e que não dispensam a questão: em que termos África pode ser um ator da globalização e não apenas um motivo de preocupação mundial (por causa da disputa pelos recursos naturais)?

A Política a Montante da Segurança

A queda do muro de Berlim veio a demandar uma diplomacia de prevenção de crises e de resolução de conflitos, o que equivale a dizer que, quando alguns esperaríam maiores possibilidades de concertação em vista do fim de uma oposição ideológica que parecia cindir o mundo, conflitos novos e, aparentemente menos controlados emergiram, fazendo prova da imprevisibilidade da história, que toca a todos, incluindo aos que, por via da sua posição hegemónica, a imagina(va)m poder controlar. Se, tal como os conflitos, as vicissitudes da história nos acompanharão, resta-nos pensar as raízes dos problemas. A necessidade de sopesar as raízes dos conflitos e das demandas sociais afigura-se fundamental para compor o cenário da atuação diplomática, política, militar e outra atinente à construção da segurança. Portanto, pensar a política, é crucial.

Não é incomum nem injustificada, conquanto também seja enviesada, a metanarrativa de África como um continente historicamente turbulento, com um incessante historial de violências, acentuadas nas fases inicial e derradeira do colonialismo e, não raras vezes, no pós-independência, do que as populações têm memória e em razão da qual reagem a eventuais ameaças. Pela conotação que lhe subjaz, esta metanarrativa não é assumida pelos africanos, mas, arriscaria dizer, tem sido operante em África, como se a violência constituísse a plataforma preferida de interação política.

África é um continente subpovoado, com notável heterogeneidade ecológica, a qual pressiona a sobrevivência, suscitando fomes e secas e vulnerabilizando as pessoas perante as doenças, originando movimentos migratórios que geram fortes pressões políticas e sociais. À escala continental, a fome terá sido mais destruidora do que a violência, o que não é irrelevante para a delineação das políticas de segurança, obviamente a montante da execução de eventuais operações e mais diligências com esse fito.

Tal não equivale a menosprezar os conflitos, desde logo pelos seus efeitos mais visíveis – entre eles, o elevadíssimo número de vítimas e, com isso, o estendal de consequências do empobrecimento –, pelo seu carácter multiforme – hoje, em tudo distinto dos conflitos clássicos entre Estados-nação pela soberania – e, ainda, pela sua articulação internacional que, amiúde, está ocultada pelos emblemas identitários mobilizados nesses conflitos.

A exemplo do que sucede noutros continentes, os africanos têm diversas fontes de identificação – por exemplo, étnica e religiosa –, o que, justamente, o falhanço das construções capitalistas e socialistas no pós-independência potenciou. Quando se esperava que, pela homogeneidade e mobilidade sociais aparentemente perseguidas pelos independentistas, a força daquelas pertenças e lealdades tivesse diminuído, os africanos mantiveram motivos de lealdade para além dos Estados-nação em construção ou, segundo alguns, em processo de colapso.

Mesmo que se aceite que certas identidades – mormente, as étnicas – não têm profundidade histórica, sendo, antes, produto da adaptação às mudanças impostas em regime colonial e, concretamente, o resultado da adoção da gramática do colonizador para sobreviver, essas identidades tornaram-se, para o bem e para o mal, linhas divisórias não desprezíveis na luta pela sobrevivência nos espaços africanos.

No plano económico, África surge distante ainda da almejada intervenção no cenário internacional em globalização, da qual, ao invés, aparece como que marginalizada ou seletivamente incorporada através da expatriação de pequenos fluxos de capital, de exportações de elevado lucro, do consumo dissipatório de bens importados, ao mesmo tempo que a maioria do tecido económico e da população permanece pobre.

Apesar de marginal na economia global, África deixou de ser um espaço irrelevante, tendo-se tornado um alvo de aposta estratégica em resultado das reservas de energia, cobiçadas em razão das possibilidades de exploração offshore e da necessidade de diversificação das fontes energéticas, suscitando uma disputa não muito diferente da dos tempos da colonização, mas a que se somam as dinâmicas conflituais locais.

No plano político, África surge como um continente fragmentado quer em termos geopolíticos, quer em termos estatais. Em termos geopolíticos, em função da

afirmação de polos hegemónicos regionais, a reconfiguração das fronteiras pode tornar-se premente de um momento para o outro, sendo já vários os casos de redesenho das fronteiras herdadas do colonialismo. Em termos estatais ou nacionais, os conflitos podem ater-se à alocação desigual de recursos e responsabilidades a diferentes níveis de decisão.

A aceitação das fronteiras coloniais e, por conseguinte, da realidade política herdada com as colónias – que eram entidades administrativas sem dimensão social ou com dimensão política heteróclita – revela a apreensão dos dirigentes africanos relativamente aos fatores potenciais de conflito, que, todavia, já não podem ser totalmente imputáveis ao colonialismo, concretamente, à divisão política do continente em prejuízo das sociedades pré-coloniais e em benefício da hegemonia colonial. Seja como for, ao mesmo tempo que existem Estados falhados e sociedades em desagregação, favoráveis às operações criminosas com elevado potencial de desestabilização política e social, vários conflitos ganham tão maior importância quanto avulta a luta pela hegemonia regional.

As suas consequências económicas, sociais e políticas são devastadoras, nalguns casos deixando escassa margem para a “gestão” das contingências, não raro por atores externos, bilaterais ou multilaterais, incumbidos de assegurar uma paz social mínima ou, com maior precisão, um estado de não-beligerância dentro de fronteiras ou ao longo de fronteiras nalgumas regiões. Logo, existe um consenso entre os diversos atores – desde as ONG, com algum poder relacional, às instituições internacionais, sem efetivo poder coercivo conquanto possam ter legitimidade – em torno da necessidade de segurança e da pacificação do ambiente político e social.

Como encarar essas dinâmicas conflituais imparáveis apesar das tentativas de normalização institucional que agora se sucedem a décadas de golpes militares que pareciam ser a única forma de mudança dos líderes dos Estados africanos? Inscrevemo-las numa predisposição atávica ou encaramo-las como fruto de fatores conjunturais?

Cumpramos construir uma visão tão compreensiva quanto possível, considerando o papel da violência como similar ao de outros processos históricos. Porém, e arredando qualquer paternalismo, mais problemática é a hipótese do uso racional e deliberado da desordem e da violência como instrumentos de obtenção de dividendos e de perpetuação de hegemonias, impondo-se, obviamente, distinguir as situações e nomear os beneficiários em detrimento da mole populacional africana, por assim dizer, transformada em culpada de um processo de que é, em primeiro lugar, vítima.

Perante o lastro de variados e inúmeros conflitos num contexto política e culturalmente heterogéneo, a tentativa de edificação de uma política de segurança que justifique a mobilização de homens e de meios suscita a interpelação sobre as

bases políticas, jurídicas e éticas que permitam escorar a ação e conferir-lhe algum grau de sucesso para além da apreciação subjetiva das vantagens da pacificação e da segurança, que, por exemplo, não são, obviamente, partilhadas por quem tira partido dos conflitos ou se foi deixando enredar numa dinâmica de violência para que não vislumbra qualquer saída.

Após as independências, que conduziram unidades políticas à soberania mas não os seus nacionais à liberdade e à cidadania, dirigentes africanos reprimiram as dissensões, governando de forma autoritária, quando não cruel. A incapacidade ou impossibilidade de conviver com a adversidade levou a conflitos. Pode dizer-se, tal foi a tendência dos dirigentes perante as dificuldades políticas e perante a heterogeneidade cultural. Tributária de instituições diversas, essa heterogeneidade repercutiu-se em diferentes entendimentos de valores e leis, assim como de procedimentos e de direitos relativos à vida humana, o mesmo é dizer, à segurança.

Ao longo de décadas, afirmaram-se culturas de violência e de morte, isto é, que fazem da violência um código de afirmação pessoal e grupal e que, viciosamente, aqui e além, parecem corroborar a necessidade de uma governação autoritária, de pulso forte, para a estabilização política e social e para a contenção de conflitos, horizonte pelo qual clamam pessoas exauridas por catástrofes e violências e, arriscaria dizer, pela prevalência de discursos e atitudes beligerantes.

Num ambiente anómico, os Estados aparentam vulnerabilidade devido, entre outros fatores, à incapacidade de administração de gentes e de territórios e, mais importante, à fraca consolidação institucional em meios sociais aonde modernas e baratas armas letais circulam com enorme facilidade, contribuindo para a derrocada de hierarquias políticas e sociais. Neste contexto, surgem atores políticos e militares, por vezes com práticas e discursos erráticos, que, por falta de um denominador comum, suscitam clivagens ou alianças montadas e desmontadas ao sabor das oportunidades de apropriação e distribuição de recursos.

Tributário da diversidade cultural, prevalece um largo fosso entre os códigos dos políticos e as demandas sociais. Nos primórdios das independências, o “tradicionalismo” das populações distanciava-as do voluntarismo dos dirigentes independentistas. Posteriormente, facetas desse “tradicionalismo” foram apropriadas e instrumentalizadas por líderes autocratas para lidar com as insuficiências de obtenção e de distribuição de bens públicos a contento das clientelas.

A complexificar a análise do mosaico cultural, está, como se disse, a circunstância de África atravessar uma célere mutação política e social. À volatilidade da situação política, que muda muito mais rapidamente do que as interpretações mais fundadas a cada momento o deixam perceber, somam-se quadros sociais potenciadores de conflitos. E, entre eles, o facto de a violência parecer um meio eficaz de dominação e, não por acaso, de segurança dos próprios mandantes nos processos de transição (nalguns casos, forçada) para a modernidade.

Desses potenciais fatores de conflito, os imediatamente reconhecíveis são as bombas demográficas dos meios urbanizados, de elevado risco devido às taxas de desemprego entre jovens, por isso e pela sua literacia, como pela estagnação económica e pela perceção da corrupção dos decisores, propensos à radicalização da sua perspetiva do mundo. Nas ruas, prevalece um moralismo sumário que, aliado à violência como modelo de conduta e à ânsia de sucesso material, compõe uma cultura explosiva, principalmente, entre os marginalizados. A isso, justapõe-se uma luta geracional. Os jovens das urbes contestam as estruturas gerontocráticas e as lideranças, sendo que os mais velhos são tanto os ascendentes quanto os que ocupam os cargos de poder.

À informalidade da economia – pautada pela desregulação laboral, pela adaptabilidade a nichos de mercado que não requerem elevadas somas de capital, conquanto proporcionem formas de sobrevivência não possíveis na economia dita formal em troca da espoliação – liga-se a informalidade dos atores políticos como a *rua*, que, dissemo-lo, tende a fazer juízos desde uma posição marginal e antisistema político. Na falta de um Estado e, correlatamente, de uma sociedade civil estruturada e com voz, a *rua* fornece o caldo de cultura para a captação de setores sociais para atividades marginais a nível global, cujos mandantes tentam tornar cativas sociedades e Estados em África.

A contenção durante o colonialismo assentava, como não podia deixar de ser, num equívoco em que cada parte media mal a sua fraqueza e a sua força. Hoje, não subsiste a possibilidade de um tal equívoco, desde logo pela circulação da informação. Porém, a remoção do colonizador não significou o esbatimento das assimetrias nos países independentes, onde a identidade “africana”, outrora mobilizadora porque decalcada do antagonismo racial, hoje comprovadamente não basta para firmar uma cultura de paz social e de resolução política e institucional dos diferendos.

As relações políticas têm de se basear na confiança ou, na compreensível falta desta, em mecanismos institucionais capazes, ao menos temporariamente, de a colmatar de forma eficaz. Tal não só elege como uma tarefa ingente a promoção da paz dentro das *comunidades*, mas também entre elas. Ora, ao arrepio das preocupações ideológicas, a xenofobia indica a falência do pan-africanismo, assim remetido a discurso cifrado das elites, mesmo se recentemente tem vindo a ser convocado como elemento regenerador dos nacionalismos africanos, como fonte a que estes deviam voltar.

Em termos práticos, os governantes dão passos neste sentido? Recentemente, a proteção marítima veio a suscitar cooperação interestatal, não isenta de problemas, porquanto a capacitação das forças e definição de procedimentos de segurança e defesa se fazem à margem da partilha de valores políticos e do reconhecimento das dissensões internas transpostas para a violência no mar.

Seja como for, tal ação concertada e anteposta a divergências de cariz político pode sugerir a seguinte questão: hoje, o consenso em torno da paz e da segurança pesa? A resposta poderia ser dada pela constituição de forças navais conjuntas de países que mantêm entre si diferendos relativamente a pequenos territórios, como sucede no Golfo da Guiné. Estados de diferente matriz e força acomodam-se a alguma concertação político-militar no sentido da proteção dos vários interesses nacionais. No mar a cooperação parece mais fácil, os países abandonaram disputas de fronteiras, mas tal brotará, sobretudo, da percepção das consequências negativas de aventuras militares em contextos instáveis e, porventura, menos da criação de valores positivos e comuns a vários Estados e respetivas sociedades. Afinal, até onde se avançará na cooperação internacional para a estabilização em casos de conflitos noutros países?

O entendimento em torno da segurança parece preceder sobre o consenso em torno de valores políticos, como se, na falta de consensos políticos, se avançasse naquilo que é premente, a segurança, como base primeira e necessária para se poder chegar àqueles. Esta posição pode ser útil e pertinente mas, como bastas vezes a história o demonstra, não se constrói um ambiente seguro sem bases políticas indutoras de valores, a serem corporizados pelas instituições.

No que à cooperação intra-africana diz respeito, não basta, esquecendo as proclamações ideológicas de ontem, mudar o possível foco de instabilidade da ameaça externa ao continente – dita imperialista ou neocolonialista – para a ameaça interna. Tal traduz um ajustamento à realidade dos cenários geopolíticos, mas não se afigurará procedimento bastante para escorar políticas de segurança, que têm de ser erguidas a partir da coesão ou, pelo menos, da prevenção de conflitos (para não falar de catástrofes). Ainda assim, a construção de consensos pode ajudar à consciencialização política e social sobre os problemas como condição para a composição de interesses ou para a mobilização das populações para tarefas de segurança, a que, repetimo-lo, se deveria antepor a procura da construção da coesão política e da paz social.

Os Atores Políticos

Os pressupostos políticos necessários para a segurança não prevalecem per se, nem pela sua imaginada indução moral. Logo, e previamente à questão de saber que atuação os pode tornar operantes, importa identificar os atores políticos em África, sabendo de antemão que não é o *povo* ou, como agora se diz, as *comunidades*.

Independentemente do papel destas, os pilares da segurança são as entidades políticas. Uma delas é o continente, concretamente a União Africana (UA), organização herdeira da Organização da Unidade Africana (OUA). Ora, apesar de alguns

avanços, a arquitetura política continental revela-se em muitos casos inoperacional ou “minada” pelas suas incongruências ou ambiguidades, como o revelam a posição perante as revoltas do Magreb e a discrepância da apreciação dos casos do Zimbabué e de Madagáscar.

Parecem arredados os antagonismos político-ideológicos de outrora, mas, simultaneamente, assiste-se à emergência de conflitos baseados em ideologias identitárias, entre elas, as religiosas – instância de fácil e proveitosa instrumentalização no desencadear e perpetuar de conflitos – e as étnicas.

A complexificar este quadro encontra-se a circunstância de os múltiplos fatores de ignição de conflitos só serem suscetíveis de distinção no plano analítico, porquanto, no terreno, eles parecem inextrincáveis. Ademais, os conflitos têm dinâmicas próprias, desencadeando-se e ganhando proporções por factos aparentemente menores, como os recentes eventos do norte de África o demonstram à sociedade.

Independentemente das particularidades de cada ocorrência – nalguns casos, alude-se a pirataria quando se deveria falar de política –, dada a desestruturação dos Estados, a sua instrumentalização por redes clientelares identificáveis com etnias em detrimento de outras, o papel da lealdade da filiação étnica como meio de acesso a bens e, ainda, a disseminação da violência segundo essas linhas de clivagem para que as populações são empurradas para poderem sobreviver, é difícil traçar a divisória entre reação política violenta, banditismo e até conflitos generalizados.

Mais do que nunca, a pertinência política é essencial. A conjuntura mundial e as possibilidades técnicas tornaram os conflitos relativamente baratos, seja do ponto de vista do acesso a armas, seja, por efeito da desestruturação social, da facilidade de captação da mão-de-obra, sobretudo infante-juvenil, para a atividade bélica.

Face à necessidade de elencar interlocutores, a primeira tentação é a de valorizar a existência de Estados fracos como uma das fontes de problemas. A este propósito importa arredar etnocentrismos para que a designação perca em valorização o que pode ganhar em valor interpretativo, elucidando acerca da trajetória de vulnerabilidade económica e social conducente à fragilização dos Estados em África. Acresce que, por vezes, os Estados são ineficientes e paupérrimos na administração das gentes, sendo, contudo, poderosos atores bélicos, propensos, por isso, à intervenção externa no quadro do que, desde há décadas, é entendido como condição de resolução de questões internas.

Numa síntese grosseira, dir-se-á que os Estados, aqui e além não muito mais do que instrumentos usados para a apropriação e dissipação de recursos, são fracos por não estarem institucionalizados nem funcionalmente separados das sociedades. Em África, muitos Estados não controlam eficazmente nem os territórios nem as pessoas, tendo de pactuar, ao menos tacitamente, com hegemonias locais que lhes são adversas.

Amiúde, porém, as dificuldades de lidar com a assimetria e a heterogeneidade social derivam das disfunções e da conflitualidade no seio do Estado apropriado por grupos e atores, que importará identificar e nomear, sem o que se pode falar sem cessar do papel predatório dos Estados, ao mesmo tempo que tal perde significado. Em contrapartida, pragmaticamente, identificar os donos do Estado, chefes étnicos ou de qualquer outra clientela e fidelidade, obrigará, talvez, a dialogar com eles na perspetiva do compromisso possível na construção de políticas preventoras da conflitualidade.

De forma realista, poderemos ter de colocar as questões, não no plano dos ganhos a prazo para o conjunto da sociedade, mas de molde a entrever as vantagens de uma qualquer outra situação que não a mera manipulação da desordem, de que, racional e deliberadamente, alguns retiram dividendos. Lembre-se, em casos de conflito toleram-se ações que são inaceitáveis em situação de paz.

Hoje, o desdém relativamente ao Estado, subsequente ao triunfo do neo-liberalismo, que, de forma voluntarista, não sopesou os riscos da liberalização económica a esmo em sociedades sem instituições enraizadas, parece recuar. Mas, em África, recuperaram os Estados dessa ofensiva contra eles nos anos 90?

No que nos importa, passa a consolidação da segurança do continente pelo reforço, ao menos transitório, dos Estados e das respetivas soberanias? Ou, como o sugerem certas idealizações, tudo passará por novas arquiteturas políticas supostamente herdeiras ou mais conformes ao passado e aos valores africanos?

Atualmente afloram as dúvidas em torno da refundação das estruturas políticas mormente por causa das críticas e do afundamento do Estado pós-colonial. Instrumentalizados por cumplicidades que subvertem os seus fins, por um lado, e ineficientes nos seus propósitos de administração, por outro, amiúde os Estados não detêm no plano interno a legitimidade que, externamente, se tende a reconhecer-lhes, em parte por força das circunstâncias. Tal fraqueza tende a corroer instituições cruciais para a regulação política e social como, por exemplo, a justiça e o exército, com reflexos dentro de cada país mas também em países vizinhos e a nível regional.

Depois de insurgências (ou contrainsurgências) terem contado com ajudas vindas da vizinhança – uma prática responsável pela queda ou pelo apoio a vários políticos e regimes –, assistimos à dissolução de exércitos e, conseqüentemente, ao aparecimento de grupos armados, cujo interesse se tornou o controlo de recursos económicos valiosos como, por exemplo, os diamantes, ou tão-só a ofensiva contra os interesses económicos dos detentores de poder e dos seus aliados.

Afora o estendal de conseqüências imprevisíveis, mormente na propagação da fome e de doenças, a dinâmica dos conflitos tende a perpetuar-se, perdendo-se a referência dos interesses sociais por que se começou a insurgência. A análise dos conflitos e da subsequente aposta na criação de um clima de segurança não poderá

ignorar a questão da legitimidade e da força. Por regra, os grupos rebeldes podem deter alguma legitimidade e alguma força mas não têm uma e outra em doses bastantes para reverter a situação. Mas nem por isso se poderá enveredar pela deslegitimação das razões dos conflitos, ignorando, por exemplo, as causas económicas e sociais ou, mais relevante, as causas políticas, concretamente, a ausência de representação política de segmentos sociais preteridos em favor de outros.

Esta realidade, praticamente coeva das independências, pode estar acentuada pelos efeitos da desestruturação social em virtude do falhanço de desígnios políticos e sociais voluntaristas subsequentes às independências. Sobretudo em contextos pautados pela segmentação social, a ausência de representação política tende a empurrar os grupos para formas violentas de resistência e, viciosamente, a sugerir aos dominantes respostas enquistadas que mais acentuam a propensão para a resposta violenta.

Em tempos, o autoritarismo e a eliminação da competição política e da participação afiguraram-se meios necessários para lidar com a etnicidade, a dado passo vista como inimiga da nação e do Estado. Ora, por vezes, a reação de matiz étnico não resultava senão da pretensão de sacudir uma dominação que, amiúde, se escorava também em afinidades étnicas, mesmo quando se reivindicava nacional, progressista ou da autenticidade africana.

Atualmente, ganha espaço a ideia de lidar com a etnicidade e de a compaginar com outras fontes de lealdade, mormente a nacionalista. Tal é tão mais importante quanto, a despeito das enormes transformações – mormente com a migração para os centros urbanos –, os laços étnicos parecem não ter perdido força ou, pelo menos, continuam a ser suscetíveis de mobilização, tanto na construção das redes clientelares de suporte ao poder, quanto na dura luta pela sobrevivência nas ruas.

Se é certo que, de um dado ângulo, as sociedades aparecem como inorgânicas – ou vergadas a realidades como a pobreza e as doenças, que consomem o quotidiano de boa parte dos africanos –, de outra perspetiva, considera-se as sociedades mais poderosas do que as arquiteturas políticas, mormente as estatais, de resto, nalguns casos indissociadas daquelas, ao invés do que ocorre no ocidente. Tal poderio das sociedades seria comprovado quer por alguns Estados coloniais terem recuado nos intuitos transformistas, deixando a reprodução social a cargo das sociedades, quer pelo facto de, no pós-independência, as sociedades terem acabado por avassalar os Estados.

No quadro da interseção – para alguns, coincidência – entre público e privado, entre Estado e sociedade, as sociedades são forçosamente atores a considerar. Mas sob que forma? Em África, não existe sociedade civil, porque as lealdades verticais são bem mais operantes do que os laços horizontais (profissionais, funcionais e outros). A cidadania é ainda embrionária face à prevalência de laços comunitários, de parentesco e regionais. Quando existe, a sociedade civil é debutante e frágil,

luta com dificuldades ou é negligenciável porque instrumentalizável num quadro de informalização da política.

A informalização da política é inimiga da institucionalização dos procedimentos que permitiria às estruturas formais de governo exercer o monopólio legal da força e da coerção. Mas não é só daqui que surgem os obstáculos à regulação social. Prevalece a pluralidade de ordens jurídicas e de valores culturais, resistentes à intromissão de normativos, que, com ou sem fundamento, alguns encaram como protetores de interesses de estrangeiros e de elites nacionais predadoras.

Premissas Políticas e Dados da Conjuntura

Estas questões reconduzem-nos à problemática da arquitetura política em África. Num prazo concebível, os projetos de integração ou de refundação política de África não deverão apagar os Estados e as entrementes criadas identidades nacionais. Porém, por algum tempo, os Estados serão, sobretudo, o elo de ligação externa em desfavor da ligação estreita ao tecido social com cujo desenvolvimento e proteção (quiseram e) deviam estar comprometidos.

Pode ser que a identidade nacional se sobreponha a outras identidades. Aliás, como que por inércia, a pertença nacional vai-se inoculando, como o evidencia a participação das “massas” em fenómenos modernos como o futebol. A questão é saber o que é que a identificação nacional vale em situação de disrupção ou de potencial conflito. Parece valer muito pouco. Ora, privilegiada a ligação externa dos Estados e a distorção da distribuição dos benefícios, através da expatriação dos bens e da apropriação indevida de rendas por meio da apropriação de lugares decisórios do Estado, tal significará a subsistência de motivos para tensões e conflitos.

Tal implica uma análise dos contextos políticos e das possibilidades de ação (ou de cooperação) relativa à segurança, acerca da qual se poderia dizer que os atores deviam ter uma proactividade preventiva dos vários tipos de violência. E ser capazes de um permanente exercício crítico do seu saber para chegar a decisões políticas fundadas e pertinentes.

A valia das teorias ou das crenças (muitas verdades revelam-se meras crenças) é provada na análise conjuntural e da singularidade da história de contextos específicos. Essa análise não é fácil, seja por essa especificidade, seja pelo que, em complexidade, lhe acrescentam a aceleração do tempo político e o cruzamento de traços locais com instrumentos da globalização. Donde, a relatividade do conhecimento e, também, os dilemas da decisão e da ação.

Assim se entendem os resultados, inesperados para alguns, dos reordenamentos políticos sobrevividos à crise dos Estados e à indução da liberalização económi-

ca e da democratização, nalguma medida por concretizar. Não sem consequências. Por exemplo, o desconcerto face às expectativas alimentadas há anos leva a hesitações entre a liberalização e uma política de *pulso forte*, como que uma solução compósita justificada pela crença na autocontenção das populações, uma vez resolvidas as suas necessidades básicas, e pela convicção de que, no curto prazo, não há correlação necessária entre democracia e desenvolvimento. Com efeito, tem curso a ideia de que, entregue a uma boa administração, uma sociedade pode passar ao lado dos conflitos políticos, dessa forma cingidos a círculos muito reduzidos. Alguns esperam de uma política de *pulso forte* – por vezes, inferida de uma identidade nacional a que se liga um vínculo moral – maior regulação social, dito de outra forma, uma contenção política e social tomada por segurança. Ora, durante anos, esta segurança esteve associada à perpetuação de regimes violadores de direitos humanos, em África e não só.

Atualmente, a vaga democratizante, parece retroceder em várias zonas de África, onde, face à proliferação das demandas impossíveis de atender, a imposição da ordenação social se afigura necessária. A contenção política e social pode emergir como uma panaceia temporária com que alguns indivíduos e grupos constroem a sua segurança. Mas, tratar-se-á de uma solução remendada. Afinal, quando menos se esperava, a região magrebina pegou fogo, fazendo ruir regimes autoritários em nome, entre outras coisas, da liberdade e da democracia, que muitos defendiam como valores estranhos àquelas sociedades avassaladas pelo plasma cultural avesso à separação entre o civil e o religioso.

Todas estas problemáticas obrigam a equações políticas a montante da operacionalização da segurança, de preferência construída com base na prevenção das várias formas de violência, sob pena de os objetivos de segurança se revelarem desajustados ou falhos de base política e moral.

Ademais, estas questões demandam um permanente diálogo para a busca de soluções políticas e de administração com os africanos, de que estes sejam parte e, também, beneficiários. Aqui chegados, importará relembrar que “africanos” não pode corresponder a um rótulo que nos permita eleger um interlocutor sem cuidar de escrutinar a sua representatividade política de acordo com vários itens, entre eles, o funcionamento institucional e a distribuição de recursos e de bens, sendo a segurança um destes bens.

Por outras palavras, um governo pode ser um interlocutor do diálogo e da cooperação para a segurança. Mas se esse diálogo for manco no tocante a objetivos enformados pelo conhecimento pertinaz e por posições políticas e éticas minimamente partilháveis, o diálogo e a cooperação com esse governo pode não constituir um avanço na promoção da paz e da segurança efetiva numa região.

Com efeito, é necessário reconhecer que os Estados africanos foram tomados por lideranças que, à margem dos intentos revolucionários ou regeneradores, se

preocuparam em esvaziar procedimentos e éticas institucionais, substituindo-os pelas regras de conduta trazidas dos seus meios sociais (amiúde, clientelares, étnicos ou culturalmente diversos dos da restante sociedade) para dentro dos Estados, assim tornados instrumentos de poder, é preciso dizê-lo, em benefício também de interesses estrangeiros que viveram das situações de privação impostas ao comum das populações.

Neste quadro, como pensar em eventual cooperação para a segurança, pergunta tão mais crucial quando se reconhece que, em muitos casos, desempenhos de pacificação e de segurança são assegurados por forças externas que, diga-se, não deixam de refletir interesses geopolíticos projetados em África e, nessa medida, eventualmente potenciadores de conflitos.

Logo, em que moldes se pode pensar em segurança, um bem público necessário e mal assegurado pela corrosão e ineficiência das forças armadas e, bem assim, da justiça, e, apesar disso, crucialmente necessário em sociedades exauridas pela violência e pela ação de grupos capazes de afrontar a debilitada força dos Estados?

Para além de acudir a situações de premência política e social, desenhando ações de prevenção de conflitos ou de estabilização e de reconstrução no pós-conflito, aonde vamos?

A construir uma segurança definida como o sentimento individual ou coletivo de ausência de ameaça ou de capacidade de reação face a perigos? Ou a dar cobertura a desígnios que, por exemplo, apartam, por um lado, os dividendos da terra pelo dualismo económico extremo e, por outro, apartam as elites dos governados, tudo em nome da segurança e da estabilidade invocadas a esmo?

É evidente que muitos expedientes práticos parecerão preferíveis a deixar alastrar os efeitos deletérios da sujeição de povos e de entidades políticas a uma “economia mundial criminosa”, manifesta na grande corrupção, no tráfico de armas, na lavagem de dinheiro nos *offshore* e circuitos internacionais de droga. Tal “economia mundial do crime” não pode ter como consequências a vassalagem de pessoas e de sociedades inteiras à violência ou, pelo menos, à ameaça latente de violência, realidades antagónicas de um ambiente de segurança, mesmo definida de forma minimalista.

Sem reflexão sobre estas matérias, a cooperação no sentido da operacionalização das políticas de segurança perderá pertinência e eficácia.

Notas Conclusivas

A segurança só se firmará duradouramente se forem convocados e partilhados valores éticos e políticos que a sustentem para além da rotina e treino dos procedimentos e das normas a observar pelos atores envolvidos. Como fomentar tais

valores em relações bilaterais e multilaterais atinentes à criação de políticas de segurança, tendo presente a volatilidade do contexto político africano, europeu e mundial, tal é o problema ou desafio.

Não é pela circunstância de se ser propenso à ação ou de nos parecer que o domínio da promoção da segurança requer procedimentos universais que se pode prescindir de uma reflexão sobre África. Ao invés, a maximização dos resultados num domínio tão crucial como o da segurança demanda a aplicação intensiva do princípio da análise das circunstâncias particulares.

Encontramo-nos num campo de interseção da ética e da política, por um lado, e conhecimento, por outro. Dada a propensão para a ação, interpelar o sujeito África é igualmente interpelarmo-nos sobre o sentido do nosso saber, a extensão das nossas convicções e a profundidade dos nossos propósitos. Sem perder de vista o pragmatismo das relações internacionais, a “nossa” propensão para a ação (amiudadamente retórica e politicamente logo descomprometida) implica também uma inquirição acerca da disponibilidade do nós – pessoal, institucional, político – para um compromisso em prol de valores que nos devem nortear nos planos da prevenção de conflitos, na construção de mecanismos de segurança e nas tarefas de reconstrução social que não são apenas, nem sobretudo, de cariz material.

Pensar os contextos políticos e a segurança em África demanda pertinácia analítica, conhecimento do terreno e, a não querermos cair fora do campo das realidades, sentido de oportunidade política. Mas demanda igualmente consequência de propósitos e uma base ética que comprometa atores com diferentes visões do mundo em objetivos comuns referidos a África e ao mundo.

Note-se, a situação em África permanece muito indefinida. Resta saber se, por contraposição à determinação histórica que, há décadas, tranquilamente inferíamos do curso do mundo, tal indefinição, com o seu quê de movimento aleatório, não passará a caracterizar a evolução do mundo, concretamente, do nosso.

Bibliografia

Castells, Manuel (2002). *Fim de Milénio*. São Paulo: Editora Paz e Terra.

Chabal, Patrick (2002). *A History of Postcolonial Lusophone Africa*. London: Hurst & co.

_____. (2005). “Violence, Power and Rationality: a Political Analysis of Conflict in Contemporary Africa” in Chabal, Patrick, Ulf Engel e Anna-Maria Gentili (eds), *Is Violence Inevitable in Africa? Theories of Conflict and Approaches to Conflict Prevention*. Leiden: Brill, pp.1-14.

Falola, Toyin (2004). *Nationalism and African Intellectuals*. Rochester: University of Rochester Press.

- Fukuyama, Francis (2006). *A Construção do Estado: Governação e Ordem Mundial no Século XXI*. Lisboa: Gradiva.
- Gilpin, Raymond (2007). *Enhancing Maritime Security in the Gulf of Guinea*. Disponível em <http://africacenter.org/wp-content/uploads/2007/07/enhancing-maritime-security-in-the-gulf-of-guinea.pdf>, acesso: 22 de maio de 2010.
- Hugon, Philippe (2009). *Geopolítica de África*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Iliffe, John (1999). *Os Africanos: História de um Continente*. Lisboa: Terramar.
- Sachs, Jeffrey (2005). *O Fim da Pobreza: Como Acabar com a Pobreza nos Próximos 20 anos*: Lisboa: Companhia das Letras.
- Young, Crawford (2004). "The End of the Post-colonial State in Africa? Reflections on Changing Africa Political Dynamics". *African Affairs*, n.º 410, pp. 23-49.