



1.23 • Conjuntura internacional

GUERRAS CIVIS E OUTRAS FORMAS DE AÇÃO POLÍTICA EM ÁFRICA DESDE O FINAL DA GUERRA FRIA

Ricardo Real P. Sousa

A CONCRETIZAÇÃO DE UMA AGENDA POLÍTICA pode ser tentada de uma forma violenta ou não. A forma violenta mais recorrente são as guerras civis, em que grupos armados desafiam o Governo de um Estado. A forma não-violenta mais recorrente é a formação de partidos para concorrer a eleições. Entre estes dois extremos existem várias outras formas de ação política que podem ser realizadas por grupos não-estatais ou pelo próprio Estado na perseguição de uma agenda política, por vezes com contornos violentos mas aquém de uma guerra civil. Este artigo traça um perfil deste espectro de ação política em África desde o final da Guerra Fria, identificando: que as guerras civis continuam a ser o principal desafio securitário em África; que a vaga de democratização que ocorre entre 1990 e 1995 foi essencialmente *top-down*, sem significativa pressão da sociedade civil; e que existe a emergência de outras formas de ação política não armada, em particular as demonstrações e motins, pela democratização ou com reivindicações clientelares, mas também conflitos comunitários que não têm o envolvimento direto do Estado.

Guerras civis

Uma definição geralmente utilizada para um conflito ser considerado uma guerra civil é a existência de uma incompatibilidade política entre o Governo do Estado e outros grupos, em que ambos utilizam a força das armas e que resulta em pelo menos vinte e cinco mortos em combate num determinado ano (Gleditsch *et al.*, 2002).

O debate sobre as causas das guerras civis é vasto mas existe algum consenso em torno de alguns fatores. As guerras civis são mais prováveis em países com baixo rendimento *per capita* e com fracas estruturas estatais, sendo que a existência nestes países de recursos naturais de fácil saque ou petróleo aumenta significativamente a probabilidade de conflito. Apesar de a diversidade étnica, típica nos países africanos, não ser por si só um facto decisivo, o domínio por um grupo étnico ou identitário das oportunidades políticas e económicas já constitui uma causa recorrente das guerras civis. Adicionalmente, desigualdades económicas ou outras injustiças relativas, sentidas entre grupos identitários (religiosos, étnicos, ou outros), são causas das guerras civis. Finalmente, transições da autocracia para a democracia ou ter países vizinhos que tiveram ou estão com guerras civis constituem fatores propícios ao conflito armado.

A identificação das causas dos conflitos é determinante para o estabelecimento de políticas públicas para a prevenção e gestão dos conflitos. Se por um lado as causas das guerras civis são as oportunidades para a ganância dos atores que se encontram em países pobres com um fraco Estado e onde existem recursos naturais, as intervenções pres-

critas são no sentido do fortalecimento do setor de segurança do Estado, crescimento económico ou governança dos recursos naturais. Se por outro lado as causas das guerras civis são as reivindicações dos atores, associadas a questões de injustiça relativa percebida por grupos identitários, as prescrições políticas preconizam o aumento da inclusão e a diminuição da desigualdade, através de uma distribuição mais equitativa dos bens públicos, e soluções de compromisso entre os grupos que podem incluir a partilha do poder.

“
A persistência do número de conflitos deve-se muito à sua reincidência, que ocorre em mais de metade dos países que tiveram uma guerra civil.”

Na Figura 1 podemos comparar, no período entre 1990 e 2016, em África, o número de guerras civis ativas por ano e respetivos números de mortes em combate (Gleditsch *et al.*, 2002, e Allansson *et al.*, 2017) com o número de iniciativas de mediação diplomática (DeRouen e Bercovitch, 2012) e o número de missões de paz (Mullenbach, 2013).

O sucesso da comunidade internacional na prevenção e gestão dos conflitos através de mediações e missões de paz é misto. Por um lado existe um insucesso na medida em que não diminui de uma forma permanente a sua ocorrência, agravado por uma tendência de crescimento desde 2005. Por outro lado, as missões de paz (e as da ONU em particular) têm a capacidade de diminuir a intensidade do conflito. Os picos de mortes em combate verificam-se devido a conflitos específicos na Etiópia e Somália em 1990 e 1991, em Angola em 1993, no Congo, República Democrática do Congo e Sudão em 1997 e 1998 e também na Serra Leoa e Argélia em 1998. Simultaneamente, existe um certo compromisso da comunidade internacional com estas crises na medida em que, a partir de 2002, existem na maioria dos anos mais missões de paz do que conflitos ativos. A tendência de diminuição das tentativas de mediação é explicada pelos seus elevados custos e porque, quando fracassadas, dificilmente voltam a ser tentadas para o mesmo conflito.

A persistência do número de conflitos deve-se muito à sua reincidência, que ocorre em mais de metade dos países que tiveram uma guerra civil. Em 2016, dos dezanove conflitos ativos só quatro (nos Camarões, Níger, Nigéria, Líbia e Quênia) são conflitos recentes, sendo que os restantes conflitos

ativos se iniciaram entre quatro e cinquenta e um anos antes, com períodos de inatividade na sua história. Este fator salienta a importância tanto das iniciativas de construção da paz pela comunidade internacional como da necessidade de identificação acertada das causas das guerras civis.

Outras formas de ação política

Um conjunto de outras iniciativas políticas, mais ou menos violentas, podem ser realizadas aquém dos critérios definidos para uma guerra civil.

Iremos analisar um conjunto de eventos de natureza política comparativamente com o índice médio de democracia para África entre 1990 e 2016. De acordo com a teoria da paz democrática, as sociedades democráticas têm uma cultura e mecanismos que permitem a resolução de conflitos de interesses entre grupos de uma forma não violenta, pelo que quanto maior for o índice de democracia menos guerras civis e eventos violentos seriam esperados. Para esse feito utilizamos o índice do projeto Polity IV (polity2), que classifica cada país/ano num intervalo entre +10 para muito democrático e -10 para muito autocrático.

Os eventos de desordem política e sociais identificados têm diferentes graus de violência e protagonistas e são (Salehyan *et al.*, 2012): 1 – manifestações organizadas geralmente pacíficas; 2 – manifestações espontâneas geralmente pacíficas; 3 – motins violentos organizados; 4 – motins violentos espontâneos; 5 – greve geral; 6 – greve setorial; 7 – repressão violenta pelo Governo; 8 – violência antigoverno realizada por grupos organizados com uma componente militar (inclui terrorismo); 9 – violência não-estatal realizada por grupos organizados com uma componente militar em que nenhuma parte é o Estado (inclui violência comunitária e terrorismo); 10 – violência intragovernamental entre facções armadas associadas ao Governo.

Estes eventos de ação política apresentados na Figura 2 estão depurados de eventos relacionados com as guerras civis.

Da análise da Figura 2 podemos verificar que a “vaga de democratização” que ocorre em África entre 1990 e 1995 (melhoria de 5 pontos no índice) ocorre sem uma reivindicação social e política generalizada. Este foi um processo *top-down* de pressão internacional no pós-Guerra Fria e de necessidade de relegitimação por parte dos líderes políticos africanos. A partir de 1998 existe uma tendência de democratização (melhoria de 3,5 pontos no índice até 2016), mas não parece significativamente relacionada com o número de eventos políticos e sociais. Eventos do tipo 1, 2, 5 ou 6 poderiam ser considerados expressões da sociedade civil pela democracia “não discriminatória”, mas tal como apontado por Oliveira (2009)

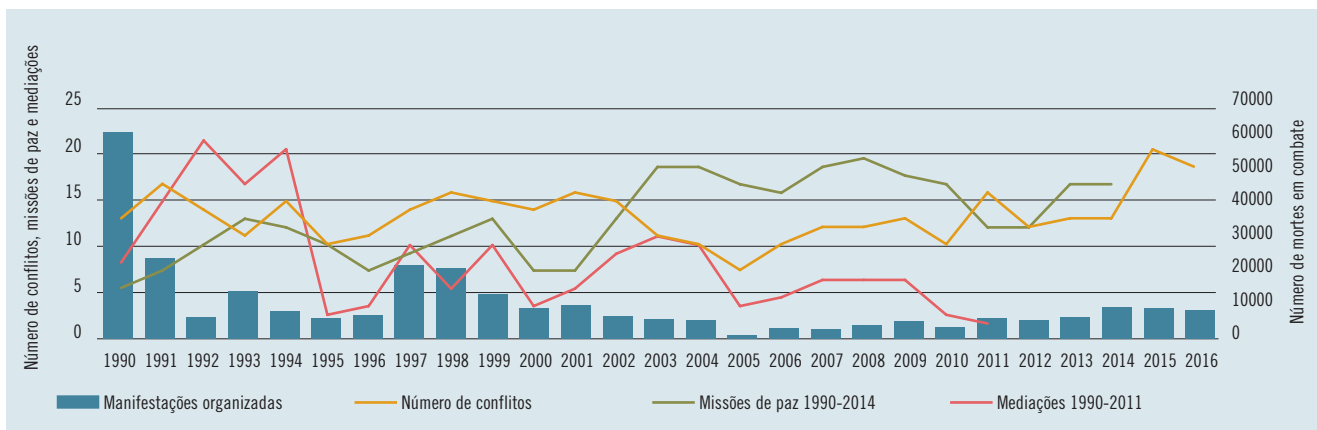


Figura 1 – Guerras civis, missões de paz e mediações. África, 1990-2016

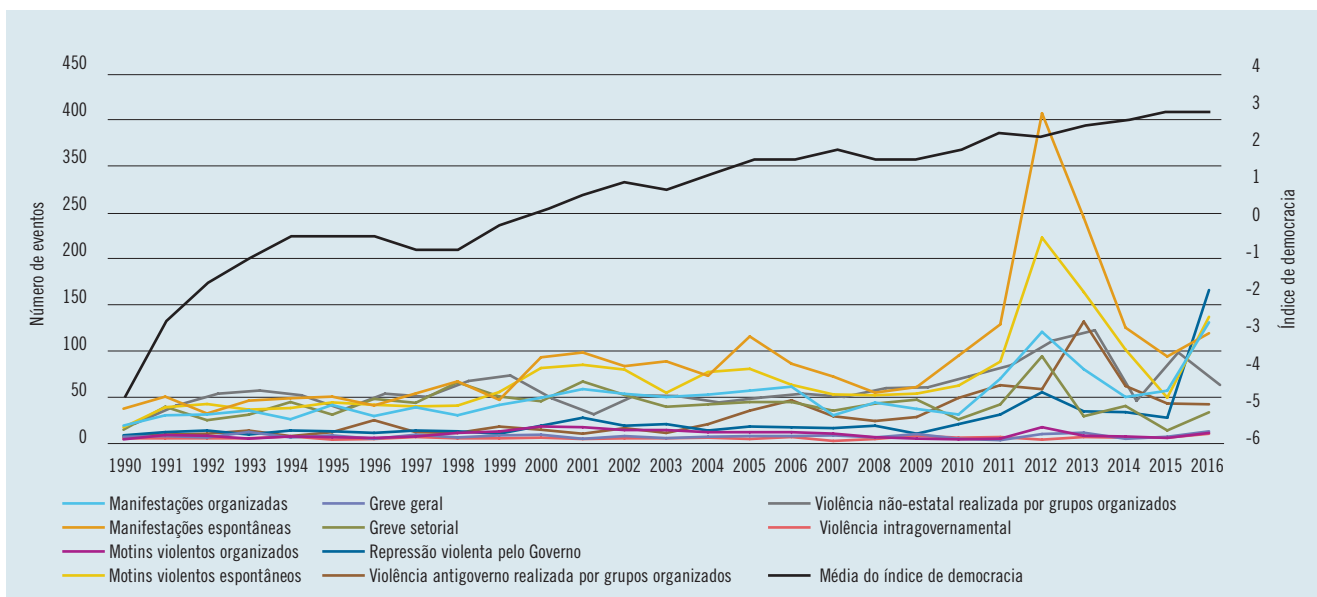


Figura 2 – Índice de democracia e eventos de ação política. África, 1990-2016

podem também ser reivindicações de grupos no sentido de serem abrangidos pelas redes clientelares do Estado.

Esta possível dualidade de intenções na ação política poderá ser verificada nos dois tipos mais recorrentes de eventos: as manifestações espontâneas geralmente pacíficas e os motins violentos espontâneos (tipo 2 e 4 respetivamente). Estes eventos são realizados contra o Governo e têm um pico de ocorrências em 2012 e 2013 relacionado com a “Primavera Árabe” em países como a Tunísia, o Egipto e a Líbia, num processo relacionado, pelo menos em parte, com uma tentativa de democratização. Mas olhando para todo o período em análise, estes dois tipos de eventos também ocorrem significativamente em países democráticos como o Quênia, a Nigéria e a África do Sul, podendo, nestes casos, ser interpretados como reivindicações clientelares.

O terceiro tipo de evento que se destaca é a violência não-estatal por grupos organizados (tipo 9). Este tipo de evento é também designado de violência comunitária e é realizado por grupos identitários (étnicos, religiosos ou outros) um pouco por todo o continente africano. No entanto, é mais recorrente em alguns países e associado a questões específicas, nomeadamente: a processos de transição democrática, na África do Sul entre 1990

e 1994 e na Nigéria após o período de transição democrática iniciado em 1999; entre populações autóctones e residentes recentes, na República Democrática do Congo nas regiões leste do Kivu ou no estado do Plateau na Nigéria; ao gado, pastagens e água no Quênia; em consequência do colapso do Estado na Somália em 1991; ou na forma de violência pós-eleitoral, como por exemplo no Quênia em 2007. Desde 2011 que este tipo de conflito tem sido mais frequente do que as guerras civis, apesar de ter um significativo menor número de fatalidades.

Podendo existir uma relação entre eventos de desordem política e social e guerras civis, é difícil identificar um processo de escalada de conflito. Os tipos de ação política associados à contestação ao Estado (todos os tipos apresentados com exceção do 9) não têm de conduzir a uma guerra civil. Efetivamente, as guerras civis, pela sua natureza, organização e meios necessários, constituem uma alteração qualitativa da ação política. No entanto, períodos de guerra civil são propícios aos conflitos entre indivíduos e grupos não-estatais, que se aproveitam do colapso da lei e da ordem para promover as suas próprias agendas, distintas das questões associadas à guerra civil.

Finalmente, comparando as duas figuras, o progressivo aumento do índice de democracia em

África não se tem traduzido numa diminuição do número de guerras civis. Apesar de aparentemente estas duas tendências parecerem contradizer a teoria da paz democrática, podem também ser explicadas pelo facto de que é nos períodos de transição da autocracia para a democracia que o Estado está mais suscetível de ser desafiado militarmente. ■

Referências

- Allansson, Marie, Erik Melander & Lotta Themnér (2017), “Organized violence”, 1989-2016. *Journal of Peace Research* 54 (4).
- DeRouen, Karl, e Jacob Bercovitch. 2012. “Trends in Civil War Mediation”. In *Peace and Conflict 2012*, Joseph Hewitt e Jonathan Wilkenfeld, eds. Birger Heldt, editor convidado. Boulder, CO: Paradigm Publishing.
- Gleditsch, Nils Petter, Peter Wallensteen, Mikael Eriksson, Margareta Sollenberg, e Håvard Strand (2002) “Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset”. *Journal of Peace Research* 39 (5).
- Oliveira, Ricardo Soares de (2009), “África desde o fim da Guerra Fria”. *Relações Internacionais*. Dezembro (24): 93-114.
- Mullenbach, Mark J (2013), “Third-Party Peacekeeping in Intrastate Disputes”, 1946-2012: A New Data Set”. *The Midsouth Political Science Review*, Volume 14 (dezembro), pp. 103-133.
- POLITY IV PROJECT: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2013 (2014) por Monty G. Marshall, Ted R. Gurr, Keith Jagers.
- Salehyan, Idean, Cullen S. Hendrix, Jesse Hamner, Christina Case, Christopher Lineberger, Emily Stull, e Jennifer Williams. “Social conflict in Africa: A new database”. *International Interactions* 38, N.º 4 (2012): 503-511.