

LIVRO DE ATAS



XII CONGRESSO DA GEOGRAFIA PORTUGUESA

Geografias de Transição para a Sustentabilidade

13 a 15 de novembro de 2019
Universidade do Minho - Guimarães

Editores

Paula Cristina Remoaldo
Maria José Caldeira
Virgínia Teles
Elaine Borges Scalabrini
José Alberto Rio Fernandes



A DEMOCRACIA E A VIOLÊNCIA EM ÁFRICA: O PAPEL DAS MISSÕES DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL DA UNIÃO EUROPEIA

SARMENTO, João

Departamento de Geografia e Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho,
j.sarmento@geografia.uminho.pt

Resumo: A democracia funda-se no respeito pela dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de direito e direitos humanos. A sua construção está fortemente ligada à existência de um sistema democrático eficiente, que precisa de eleições regulares, inclusivas, transparentes e credíveis. Ainda que as estas não sejam condição sine qua non para a democracia, não há democracias sem eleições livres e justas. As eleições, que tratam do processo de transferência de autoridade da comunidade política para as instituições, são assim uma condição de possibilidade mas não de garantia. As missões internacionais de observação eleitoral são uma ferramenta usada para promover a democracia, Estado de direito e direitos humanos. Através da observação, procura-se concorrer para uma transferência de legitimidade dentro de normas internacionais (Kelley, 2012). A União Europeia é uma das instituições que mais recursos tem dedicado à observação eleitoral e de 1993 a 2018, realizou 189 missões de observação eleitoral (MOE-UE) em mais de 60 países, sendo que das 63 missões realizadas entre 2010 e 2015, mais de metade foram em África.

Este texto, que resulta de um trabalho mais extenso realizado pelo autor (Sarmento, 2019), analisa a articulação entre o contexto africano na construção da democracia e de existência de violência por um lado (Bakken e Rustad, 2018), e a realização de missões internacionais de observação eleitoral, prestando atenção particular ao papel da União Europeia. A existência ou não de uma relação entre a organização de MOE-UE e as suas recomendações, e a geografia da fragilidade ou instabilidade ou conflitualidade em África é discutida através da análise de um conjunto de indicadores multivariados. De forma relacionada, neste continente, mais vincadamente do que noutros, a ideia de Estado frágil e fraca consolidação da democracia é recorrente.

Palavras-chave: Democracia; violência; observação eleitoral; África

1. A Democracia

De forma sintética podemos dizer que a democracia é um sistema político em que a autoridade emana do conjunto dos cidadãos, baseando-se nos princípios de igualdade de direito e da liberdade de expressão. É assim o governo de todos, em oposição ao governo de um só ou de alguns. Apesar da sua resiliência, a democracia assenta em equilíbrios frágeis, e existe conjuntamente com a efectiva separação de poderes (executivo, judicial, governativo), separação essa que permite ‘checks and balances’, com uma sociedade civil forte com instituições autónomas, com imprensa livre e liberdade de expressão, com o respeito pelos direitos dos cidadãos e o direito à associação, e com cidadãos educados e com informação e conhecimento. Desde o fim da guerra fria que assistimos a um crescimento rápido de iniciativas para a promoção da democracia, que passou a ser entendida como parte natural de programas de desenvolvimento e cooperação e de política externa, realizadas por

organizações públicas e privadas, através de canais multi ou bilaterais (Mikaelsson, 2008). Na verdade o colapso do comunismo enfraqueceu, em grande medida, uma barreira ideológica que estava impregnada na promoção global da democracia. A democratização global deixou de estar ligada ao conflito da guerra fria, para estar sobretudo associada à promoção de uma coexistência internacional mais pacífica. A difusão global de práticas democráticas, especialmente depois de 1990, fez com que nascesse uma crescente necessidade de assistência à democracia. Tal como argumenta Mikaelsson (2008), democracias em desenvolvimento e em transição procuraram assistência e apoio em campos tão diversos como nos procedimentos eleitorais, em práticas na recente imprensa independente, na organização da sociedade civil, e no estabelecimento de contactos com parceiros democráticos.

2. As missões de observação eleitoral e a União Europeia

Este trabalho defende, em linha com outros autores e instituições (Abbink e Hesselting 2000; Kelley, 2012; Hyde, 2017), que a observação eleitoral é uma forma substantiva importante de intervenção internacional, de democratização e de promover o Estado de Direito. Se os objectivos imediatos de cada missão de observação eleitoral (MOE) estão intimamente ligados à prevenção da fraude e intimidação, fortalecendo a confiança do público nos processos de voto através da presença de observadores, a longo prazo as missões procuram produzir um conjunto de recomendações que visam melhorar os processos democráticos em torno do processo eleitoral.

As missões de observação eleitoral internacional realizam-se em âmbitos institucionais diversos, desde Organizações Não Governamentais como o *The Carter Centre*, o National Democratic Institute (NDI), a Asian Network for Free Elections (ANFREL), ou o International Republican Institute (IRI), organizações supra nacionais como a União Africana (UA), a Organização dos Estados Americanos (OAS), a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), a CPLP, ou a Commonwealth.

No âmbito Europeu, a OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa) é a organização que mais missões realizou, sendo que entre 1994 e 2018 efectuou 364 missões. A União Europeia vem logo atrás com maior número de missões, ou seja 189 entre 1993 e 2018. Porque as metodologias usadas são comparáveis, por acordo (não escrito), a União Europeia não organiza MOEs nos países membros da OSCE (57 países, incluindo Portugal), e assim as suas missões concentram-se mais em África, na Ásia do Sul e Oriental, e nas Américas do Sul e Central. O Parlamento Europeu tem também um papel fundamental nas MOEs-UE, pois não só o chefe de cada missão tem que ser um parlamentar europeu (MEP), que lhe confere uma liderança e uma visibilidade sólidas, como na maioria dos casos, uma delegação de MEPs está integrada na estrutura das MOEs-

UE. Mais ainda, sendo a responsabilidade política pela escolha dos países prioritários para a observação eleitoral anual da UE tomada pela Alta Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança/Vice-Presidente da Comissão, esta escolha é feita após consulta dos Estados-Membro e do Parlamento Europeu. Neste contexto existe um grupo formal no Parlamento Europeu – *European Parliament's Democracy Support and Election Coordination Group* – que discute e aconselha estas escolhas. Esta é uma escolha naturalmente política, que tem em consideração inúmeros fatores como sejam a viabilidade da missão ou a relação bilateral existente e/ou que se quer desenvolver.

A UE organiza vários tipos de MOE: Missões Exploratórias; Missões de Peritos Eleitorais (MPE), Missões de Avaliação Eleitoral; Missões de Observação Eleitoral; e Missões de Acompanhamento Eleitoral (MAE) ou Missões de Seguimento Eleitoral ou Follow-up (ver Sarmento, 2019).

3. África e as Missões Internacionais de Observação Eleitoral

Desde os anos 60 do século XX que o continente africano testemunhou várias guerras civis de grande magnitude, desde a do Biafra na Nigéria (1967-1970), às de Moçambique (1977-1992) e de Angola (1975-2002), às guerras no Congo (1996-1997 e 1998-2003), ou ao genocídio no Ruanda em 1994. Presentemente, os conflitos armados em África concentram-se em cinco regiões principais: Norte de África, Sahel, África Ocidental, o corno de África, e a região dos Grandes Lagos. Olhando brevemente para o Índice de Estados Frágeis em 2018, compilado pelo *The Fund for Peace*, verificamos que 7 dos 10 classificados como mais frágeis (ou ainda de forma mais marcada 30 dos 40) são Estados Africanos (The Fund for Peace, 2018). Mais ainda, a *Freedom House* designa 49 países como não sendo livres, e dos 12 países com resultados mais fracos no que diz respeito a Liberdade em 2018, 7 são africanos: Sudão do Sul, Eritreia, Guiné Equatorial, Somália, Sudão, República Centro Africana e Líbia.

Apesar da brutalidade dos conflitos desde o início do século, e sobretudo os relacionados com o ISIS e Al Qaeda, há sinais de que a violência em conflitos armados está a ser secundarizada por níveis elevados de tumultos, protestos e violência social, tais como homicídios e violência associada a crime organizado. Em 2016, a África do Sul, seguida da Tunísia, Etiópia e Egipto, foram os países que registaram os índices de violência mais elevados. Há quase 20 anos Van der Walle (2003) afirmou que “um país subsaariano típico é mensuravelmente mais democrático hoje do que era no final da década de 1980”. Lynch e Crawford (2011) argumentaram que apesar de alguns contratemplos, e de uma escalada de violência contra civis, os passos positivos continuaram a ser dados. Um aspecto

apenas desta democratização pode ser vista através do simples facto de que até 1989, apenas o Botswana e as Maurícias realizavam eleições regulares.

Em 1994 a União Europeia realizou duas missões de observação eleitoral no continente africano: Moçambique e África do Sul. No país lusófono, as eleições de Outubro representavam as primeiras eleições multipartidárias, na sequência do Acordo Geral de Paz assinado em Roma em 1992. Nestes 24 anos de MOE em África, a UE apenas não esteve presente em 12 países continentais – Marrocos, Sahara Ocidental, Benim, Camarões, República Centro Africana, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Eritreia, Djibuti, Namíbia, Botswana e Lesoto. Nos países insulares apenas esteve presente em Madagáscar, e nunca em Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Seicheles, Maurícia e Comores. Deste modo nunca realizou missões em 17 dos 54 países, ou seja cerca de 30%. Alguns destes países onde a UE nunca realizou qualquer MOE - Eritreia, República Centro Africana, a República Democrática do Congo, ou a Guiné Equatorial – ou apenas uma missão - Chade, a Líbia, ou a Somália - apresentam indicadores de violência e de défice democrático preocupantes.

A relação entre os países onde as MOEs se realizam e os conflitos armados que existiam antes e existem depois das respectivas MOEs é de complexa análise. Por um lado há que sublinhar que a UE só realiza MOEs nos países que lhe fazem um convite para isso mesmo. Por outro lado, as MOEs só avançam quando se chega a um acordo e se assina um memorando de entendimento entre as partes, garantindo a segurança e liberdade da observação. A UE faz regularmente missões exploratórias após a receção de um convite, para determinar se a realização de uma missão é aconselhável, possível, e útil. Havendo diversas entidades que realizam missões de observação eleitoral, podemos questionar se quando algumas entidades não são convidadas a participar há menor legitimidade nas eleições. O caso das eleições de Dezembro de 2018 na República Democrática do Congo é interessante a este respeito. A Comissão Nacional Eleitoral Independente convidou observadores da União Africana, da SADC e da Organização Internacional da Francofonia. Não fez no entanto convites à União Europeia, apesar do Parlamento Europeu ter estado presente como observador, em 2011, ou ao *The Carter Centre*. Por um lado a União Europeia aplicou sanções a 15 personalidades congolêsas - congelamento de bens e vistos - por violações dos direitos humanos, após o fim do segundo e último mandato do Presidente, Joseph Kabila, no final de 2016. Por outro lado, e recuando a Fevereiro de 2012, o *The Carter Centre* estimou que os resultados das eleições presidenciais e legislativas em 2011 careciam de credibilidade devido às irregularidades encontradas durante o processo eleitoral. Num outro relatório, de novembro de 2017, o *The Carter Centre* estimou que parte substancial das receitas em mineração não estavam consideradas nos livros de contabilidade do Estado congolês, e entre outras recomendações relacionadas com a transparência e investigação anticorrupção, sugeriu que os

doadores deveriam passar em revista a governança de empresas estatais em todos os programas financiados.

Não restam dúvidas que no campo político as MOEs são parte de um processo que existe em articulação com regimes autoritários, que procuram legitimidade com a mera presença de observadores internacionais, independentemente da avaliação que possam fazer. Ao mesmo tempo, como argumenta Ronceray (2017), a União Europeia é o segundo provedor de missões de observação eleitoral, mas mais do que outros fornecedores, persegue opções de política externa, que podem ser descritas como normativas e / ou de interesse próprio. Isto significa que as MOEs podem desempenhar um papel nas estratégias de política externa, pela sua mera presença ou através dos resultados que apresentam.

4. Conclusões

Os processos eleitorais são apenas um passo nos processos de democratização, e devem ser articulados e complementados por outras actividades de promoção da democracia. Medidas pré e pós eleitorais, como sejam o reforço das capacidades dos parlamentos nacionais, dos partidos políticos e funcionários públicos, dos diversos actores não estatais e sociedade civil, são críticos. As missões de observação eleitoral internacional, mesmo incluindo trabalho antes e depois do acto eleitoral, concentram a sua operação inevitavelmente durante as eleições, e têm uma acção limitada na monitorização das actividades entre as votações. Aliás, não é essa a sua missão. Ao mesmo tempo as missões de acompanhamento eleitoral procuram verificar a implementação das recomendações das missões, mas também têm um papel circunscrito. Deste modo, observadores locais e grupos cívicos no terreno devem ser utilizados de forma mais ampla e articulada, assegurando que o seu conhecimento seja usado para melhorar a integridade das eleições. Desde 2012 que as delegações da União Europeia assumem um papel cada vez mais importante, monitorizando a implementação das recomendações das missões. Naturalmente que a construção progressiva de uma sociedade civil livre, plural e transparente ajudará neste processo.

A UE estabeleceu-se como líder em observação eleitoral internacional, tendo feito um percurso de melhoria significativa das suas missões desde 1993 (ver EODS, 2016). A prossecução das MOEs e a continuação de progressos na sua qualidade é importante para os processos de democratização. Será crescentemente importante verificar a qualidade das suas recomendações e a avaliação da implementação das mesmas e refletir sobre decisões e escolhas políticas sobre onde observar e com que equipas. Concomitantemente, será importante refletir sobre a relação entre a dinâmica da violência em África (e não só) e os processos de democratização, e a articulação entre a ajuda ao desenvolvimento e as MOEs.

5. Bibliografia

- Abbink, J. & Hesselning, G.S.C.M. (2000). *Election observation and democratization in Africa*. New York: St. Martin's Press.
- Bakken, I.V. & Rustad, S.A. (2018). *Conflict Trends in Africa, 1989–2017*. Oslo: Peace Research Institute Oslo.
- EODS (2016). *Compendium of International Standards for Elections*. Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- Hyde, S.D. (2017). *The Pseudo-Democrat's Dilemma: Why Election Observation Became an International Norm*. New York: Cornell University Press.
- Kelley, J. (2012). *Monitoring democracy: When international election observation works, and why it often fails*. Princeton: Princeton University Press.
- Lynch, G. & Crawford, G. (2011). Democratization in Africa 1990–2010: an assessment. *Democratization*, 18(2), pp.275-310.
- Mikaelsson, R. (2008). *Promoting Democracy: Sweden and the democratisation process in Macedonia* (Tese de Doutoramento, Linköping University Electronic Press).
- Ronceray, M. (2017). A Bureaucratic Bias? EU Election Observation Missions in Africa: Between Independence and Development Industry. *EU Diplomacy Paper* 03/2017.
- Sarmiento, J. (2019). *A Observação Eleitoral Internacional e a Consolidação da Democracia: o Papel da União Europeia e de Portugal em África e em Moçambique*. Braga: Centro de Estudos em Comunicação e Sociedade.
- The Fund for Peace, (2018). *Fragile States Index*. [online] Disponível em <http://fundforpeace.org/fsi/data/> [acedido em 4.12.2018].
- Van de Walle, N. (2003). Presidentialism and clientelism in Africa's emerging party systems. *The Journal of Modern African Studies*, 41(2), pp.297-321.