

ÁFRICA DO SUL: GESTÃO DE CONFLITOS NUMA SOCIEDADE DIVIDIDA

Dr Dirk Kotzé
Departamento de Ciências Políticas, Universidade da África do Sul,
Pretória
(kotzedj@unisa.ac.za)

INTRODUÇÃO

A transição na África do Sul fez parte da transição da sociedade como um todo. Muitas vezes se descreve como um milagre, porque não só envolveu uma alteração no governo, mas também uma mudança radical nas relações de poder na sociedade. O *apartheid* como uma filosofia definiu a distribuição de poder em termos de grupos populacionais. Portanto, a transição começada em 1994 foi também apresentada em tais termos, como um grupo minoritário acordando abdicar do poder em favor do grupo maioritário. Este paradigma plural da sociedade e a distribuição do poder político é ainda difícil de substituir por noções não raciais.

A particularidade exemplar desta transição, é o facto dela ter sido no seu geral pacífica. As eleições gerais de 1994 são muitas vezes referidas como o símbolo mais poderoso desta transição pacífica. Neste trabalho, centramo-nos nas abordagens para a resolução de conflitos usadas na África do Sul, os meios de resolução de conflito usados, e a infra-estrutura de gestão de conflito usada nas eleições de 1994 e nas subsequentes.

ABORDAGENS GERAIS E OBJECTIVOS DA GESTÃO DE CONFLITOS NA ÁFRICA DO SUL

Os objectivos gerais da gestão de conflitos foram os seguintes:

- ✍ Conter a violência física, especialmente através do Acordo de Paz Nacional
- ✍ Criação de confiança e consolidação da fé e reforço da tolerância política
- ✍ Reconciliação
- ✍ Estimular o desenvolvimento como um meio a longo prazo para prevenir conflitos, e remover algumas das principais causas do conflito.

A gestão de conflitos na África do Sul é conduzida através duma combinação das seguintes abordagens:

✍ abordagem estrutural: uma tal abordagem assume que as causas de conflito são estruturais e profundas. Uma paz duradoura, portanto, exige mudanças estruturais na sociedade. Exemplos de tais características estruturais são: o sistema eleitoral (Reilly & Reynolds 1999), regionalismo ou devolução da autonomia, política linguística, uma comissão da verdade ou um governo de unidade nacional.

☞ abordagem psicológica: um elemento crítico da gestão de conflitos é a mudança de atitudes. No início da maior parte dos processos de negociação, prevê-se uma fase Track II, a fim de ultrapassar os estereótipos negativos e humanizar os adversários. Mais tarde no processo, o mesmo é dirigido para a criação de confiança e consolidação da fé, e em última instância, centra-se na reconciliação e na justiça. Isto depende da noção de curar. A África do Sul optou por uma comissão da verdade, enquanto outras sociedades preferiram um tribunal criminal internacional, ou tribunal especial (como a antiga Jugoslávia, Ruanda, Serra Leoa e Camboja), ou então por ambos: uma comissão e um tribunal (a antiga Jugoslávia). Joseph V. Montville argumenta que curar depende duma análise conjunta da história do conflito, do reconhecimento das injustiças e das feridas históricas delas resultantes e da aceitação da responsabilidade moral quando devida (Sandole & Van der Merwe 1993: 112).

Os instrumentos de criação de confiança incluem um governo de unidade nacional (GUN), amnistia para crimes de motivação política, maiorias especiais utilizadas na tomada de decisões, poderes devolvidos, desmobilização das forças armadas, e sua integração numa nova força de defesa nacional, e uma constituição justa. Um outro instrumento psicológico poderoso é o uso do simbolismo. Nelson Mandela usou-o com mestria para reforçar a unidade nacional e também a reconciliação, construindo sobre o simbolismo das eleições gerais de 1994, a nova bandeira nacional, o sucesso das equipas desportivas nacionais e nos gestos do próprio Mandela de perdão e reconciliação.

☞ abordagem institucional: foram estabelecidas instituições com o fim de resolver directamente os conflitos, ou para servir de construtoras de confiança, ou para encorajar a reconciliação. Pode-se citar como exemplos o Comité de Mediação parlamentar para as controvérsias, com o fim de solucionar as desavenças entre as duas Câmaras Parlamentares, o Tribunal Constitucional como a mais alta e última autoridade sobre controvérsias constitucionais, o Tribunal de Reclamações para julgar as reclamações sobre terras e redistribuição directa de terras, a Comissão da Verdade e Reconciliação (CVR) para identificar as grandes violações dos direitos humanos e também para a concessão de amnistias individuais, o GUN como meio de contrapor às percepções da marginalização política e construir a confiança política, e a Comissão Eleitoral Independente juntamente com o Tribunal Eleitoral para assegurar as eleições livres e justas.

A questão da construção da paz na África do Sul seguiu também uma abordagem institucional, sobretudo em forma do Acordo Nacional de Paz (1991) e numa força de defesa integrada nova. O Acordo Nacional de Paz foi assinado por todos os principais partidos políticos e proporcionou

a base para a responsabilidade partilhada na gestão da violência política. Ele incluiu os códigos de conduta para a polícia e para os partidos políticos. Também providenciou uma comissão de inquérito sobre a violência (a “Comissão Goldstone”), e comités regionais e locais de paz por todo o país (Collin Marks 2002).

ELEIÇÕES COMO PARTE DUM PACOTE DE TRANSIÇÃO

Muitas vezes as eleições de 1994 são ressaltadas como o mais importante marco na transição da África do Sul e por implicação, também o meio mais significativo da gestão de conflitos. Um tal ponto de vista, contudo, é demasiado simplista.

Deve notar-se que até algumas semanas antes das eleições era incerto se as eleições seriam pacíficas. Episódios de violência entre os apoiantes do Congresso Nacional Africano (ANC) e o Partido para a Liberdade Inkatha (IFP) resultaram em milhares de mortes. Ao mesmo tempo, os políticos da direita (AWB) estavam engajados numa campanha de sabotagem aterradora. Duas iniciativas de mediação asseguraram a participação do IFP nas eleições, depois de se alcançar um acordo de paz com o ANC. A inclusão de um princípio constitucional adicional da autodeterminação, possibilitou aos conservadores continuar com o seu ideal de autonomia territorial (o ‘volkstaat’) e também a sua vontade de participar nas eleições. Assim a legitimidade do princípio das eleições estava consolidada.

Uma tal consolidação não se poderia materializar, se as eleições tivessem de se sustentar por si sós. Foram apoiadas pelas seguintes medidas:

- 1) um pacote de transição de meios políticos e constitucionais, promovendo a reconciliação e a compensação, e
- 2) instituições eleitorais a apoiar o processo eleitoral.

O pacote de transição, do qual as eleições formavam parte integral, incluía o seguinte:

- o GUN e executivos provinciais mistos
- um período transitório fortalecido de cinco anos até 1999
- a Comissão da Verdade e Reconciliação
- restituição de terras
- acção afirmativa e igualdade no emprego
- o exemplo dado por Nelson Mandela.

Deve dizer-se que na ausência destes elementos, as eleições de 1994 poderiam ter tido menos sucesso. Eles motivaram o eleitorado a abraçar um processo inerentemente incerto com mais confiança. O sucesso das primeiras eleições constituiu um exemplo para as eleições

subsequentes. Mas sem o efeito apoiante do pacote de transição, as eleições seriam vulneráveis aos medos da marginalização política, ou exclusão, retaliação/vingança seccional ou recuo antidemocrático. Uma das maiores fraquezas típicas duma eleição, consiste na possibilidade de os partidos minoritários recusarem os resultados da eleição, ou um presidente/governo no poder não aceitar a derrota eleitoral (por exemplo, as eleições presidenciais de Madagáscar em Dezembro de 2001). Um tal pacote de transição prende-os a um certo número de acordos de contrabalanço, nos quais os custos de recalcitração serão muito mais punitivos do que os ganhos das acções unilaterais.

APOIAR ARRANJOS ELEITORAIS

As eleições são muitas vezes vistas como a culminação última (e objectivo desejado) dum processo de paz – como um fim em si mesmo. Numerosos exemplos, contudo, demonstraram o potencial efeito desestabilizador e conflituoso das eleições. As eleições são por sua própria natureza o processo mais democrático pelo qual o poder político é distribuído numa sociedade. Para que sejam justas e democráticas, o seu desfecho deve ser incerto até os resultados serem conhecidos. O conceito de “incerteza limitada” é por vezes usado: incerteza acerca do resultado do processo, mas certeza acerca dos procedimentos que determinarão, ou regerão o processo; assim sendo, a incerteza está limitada pelas regras de procedimento. Deve estar presente um conjunto de mecanismos de apoio para gerir a incerteza e acompanhar a instabilidade política temporária. Duma outra perspectiva, estes mecanismos são necessários para apoiar e dar força às regras de procedimento, e assegurar a confiança no processo eleitoral. Os conflitos associados às eleições são muitas vezes resultantes duma tal falta de certezas de procedimento e reforço das mesmas. Em segundo lugar e relacionado com o primeiro ponto, o eleitorado e actores políticos participantes devem ter fé ou confiança em tais mecanismos. Um exemplo recente do funcionamento de tais requisitos foram as eleições presidenciais Bush/Gore. Por incapacidade das instituições eleitorais primárias em determinar conclusivamente o vencedor, a questão foi remetida aos instrumentos de resolução judicial de conflitos, para uma arbitragem final. Na ausência duma regra eleitoral estabelecida e precedente que acordasse à justiça a decisão final numa tal situação, o conflito ou um impasse prolongado, são duas alternativas possíveis.

Dirigindo a nossa atenção para a África do Sul em particular, podemos estabelecer o que são (e foram) os mecanismos de gestão de conflitos para assegurar eleições pacíficas e aderência aos resultados das eleições. A este respeito, os principais componentes são os seguintes:

- ✍ uma comissão eleitoral independente
- ✍ tribunais eleitorais efectivos, especialmente o Tribunal Eleitoral
- ✍ um código de conduta eleitoral obrigatório para os partidos políticos

- ✍ comités de ligação dos partidos políticos
- ✍ o uso alargado de observadores internos e internacionais
- ✍ um campo de jogo político equilibrado para os participantes, especialmente na área de acesso aos média e radiodifusão
- ✍ educação extensiva dos eleitores, não pelo governo, mas por ONGs, igrejas, os mídias, organizações comunitárias
- ✍ um sistema eleitoral proporcionalmente orientado

GESTÃO DOS CONFLITOS E ESTABILIDADE TRANSITÓRIA

Questiona-se muitas vezes: como conseguiu o processo sul africano reduzir sistematicamente o nível do conflito na sociedade a um nível em que as eleições pudessem ser realizadas numa forma pacífica e não acentuar as forças centrífugas ao ponto do conflito aberto? Três características particulares podem ser sublinhadas a este respeito:

✍ ✍ Uma transição relativamente longa de quase uma década, consistindo em duas fases:

Muitos países africanos passaram por um período de transição imediato e radical na altura da independência, quando a potência colonial se retirou de forma brusca, deixando para trás um vazio de poder político, institucional e administrativo. A contestação do estatuto de governo serviu de catalisador para várias guerras civis. A transição sul africana, por outro lado, foi gradual e gerida, com um alto grau de continuidade. Ela também abordou as preocupações e aspirações, tanto dos partidos minoritários, como as do ANC. Os partidos minoritários queriam adiar as eleições tanto quanto possível, a fim de exercer a sua influência desproporcional, num processo de elaboração de constituição. O ANC, por seu lado, desejava eleições o mais cedo possível, a fim de registar a sua maioria eleitoral, também no processo de elaboração da constituição. O resultado final destas duas fases, intercaladas por uma eleição e caracterizadas por uma constituição respectivamente, constituiu um compromisso clássico. A constituição interina (1993) acomodou os desejos dos partidos minoritários, enquanto que a constituição final (1996) abordou a aproximação preferida pelo ANC. As duas fases estavam ligadas por um quadro de princípios constitucionais, incluídos na constituição interina, mas obrigatórios na constituição final.

✍ uma transição estruturada do poder executivo em 1994 do governo do Partido Nacional, para o Governo de Unidade Nacional com o ANC em posição dominante:

Uma rápida transferência de regime é passível de interromper as actividades económicas existentes e conduzir a um declínio do crescimento económico. Se o novo regime não tiver ganho experiência de governação como uma minoria/partido de oposição no parlamento, mas entrar para o governo sem experiência nenhuma, são elevadas as

possibilidades de que a qualidade de governação sofrerá consequências. Os necessários processos de governo podem também ser interrompidos ou arruinados. É, por isso, absolutamente essencial uma transferência gradual e harmoniosa. No caso sul africano, o processo foi gerido através do Conselho Executivo Transitório (CET) entre Janeiro e Abril de 1994, conduzindo às eleições. O CET era constituído por todos os partidos em negociação. Ele funcionava em conjunto com o governo em exercício do PN e estabeleceu efectivamente uma estrutura de governo paralelo em sete áreas funcionais (serviços secretos, lei e ordem, defesa, finanças, negócios estrangeiros, o estatuto da mulher e autoridades regionais) (Friedman & Atkinson 1994: 74-79). Neste período alguns membros do pessoal do ANC, que se tornariam ministros do gabinete, já se encontravam introduzidos em algumas das complexidades do governo. O CET também serviu de preparação para o GUN.

☞ o ‘canal’ de negociação de Cyril Ramaphosa/Roelf Meyer:

Os dois principais negociadores da constituição por parte do ANC e do PN desenvolveram um entendimento pessoal, respeito mútuo e confiança e entendimento comum, sobre a forma como abordar a negociação. A sua visão comum possibilitou-lhes ser a instância de último recurso no caso de disputas na negociação constitucional. Deve-se-lhes crédito ao seu entendimento mútuo e à cooperação, para assegurar o sucesso da negociação. O público, bem como os outros negociadores, sabiam que o canal de negociação Ramaphosa/Meyer era capaz de resolver quase todas as disputas e por isso, também gerou confiança no processo de negociação, engajando-se em algumas das questões mais contenciosas.

CONCLUSÃO

A gestão de conflitos no contexto das eleições e a transição sul africana não se concentraram em primeiro lugar em meios convencionais (tais como mediação internacional, diplomacia ou arbitragem). Em vez disso, a gestão de conflitos usou as dinâmicas do processo de negociação, para engendrar percepções de confiança na distribuição emergente, apaziguar os receios de marginalização política, e equilibrá-los com um sentido de que as considerações morais, como de dizer a verdade, perdão, justiça, reconciliação e compensação são indispensáveis para uma paz duradoura e consolidada. O conflito é portanto tratado numa forma sistémica e estrutural e não tanto como um fenómeno do poder político (realista), uma disfunção psicológica do sistema político, ou dum líder individual. Por último, o desenvolvimento político e económico – sobretudo associado com a democratização – serve como o quadro mais desejável para a prevenção e gestão de conflitos, incluindo consolidar a função democrática de eleições livres de conflitos.

BIBLIOGRAFIA

Abbink, Jon & Hesselning, Gerti (eds). 2000. *Election observation and democratization in Africa*. New York: St. Martin's Press.

ANC. Department of Political Education. 1990. *The road to peace: resource material on negotiations*. Marshalltown: ANC.

Collin Marks, Susan. 2002. *Watching the wind: conflict resolution during South Africa's transition to democracy*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.

Friedman, Steven (ed). 1993. *The long journey: South Africa's quest for a negotiated settlement*. Johannesburg: Ravan Press.

Friedman, Steven & Atkinson, Doreen (eds). 1994. *South African review 7: The small miracle: South Africa's negotiated settlement*. Johannesburg: Ravan Press.

Harris, Peter & Reilly, Ben (eds). 1998. *Democracy and deep-rooted conflict: options for negotiators*. Stockholm: International IDEA.

Haysom, Nicholas. 2002. Negotiating the political settlement in South Africa: are there lessons for other countries? Occasional paper. *Track Two*. 11(3) May. Cape Town: Centre for Conflict Resolution.

Macharia, Laila N. 1995. *Models of election commissions in Africa*. Washington, DC: International Foundation for Electoral Systems.

Meyer, Roelf. 2001. Paradigm shift: the essence of successful change - an personal experience. (Mimeograph).

Reilly, Ben & Reynolds, Andrew. 1999. *Electoral system and conflict in divided societies*. Washington, DC: National Academy Press.

Sandole, Dennis J & Van der Merwe, Hugo (eds). 1993. *Conflict resolution theory and practice: integration and application*. Manchester & New York: Manchester University Press.

Sparks, Allister. 1994. *Tomorrow is another country: the inside story of South Africa's negotiated revolution*. Sandton: Struik.

Tutu, Desmond. 1999. *No future without forgiveness*. London et al.: Rider.

Van der Merwe, H W. 2000. *Peacemaking in South Africa: a life in conflict resolution*. Cape Town: Tafelberg.

Wallenstein, Peter. 2002. *Understanding conflict resolution*. London et al.: SAGE.