



RESUMO DE SEGURANÇA EM ÁFRICA

UMA PUBLICAÇÃO DO CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE ÁFRICA

A complexidade crescente do conflito agricultores-pastores na África central e ocidental

POR LEIF BROTTM

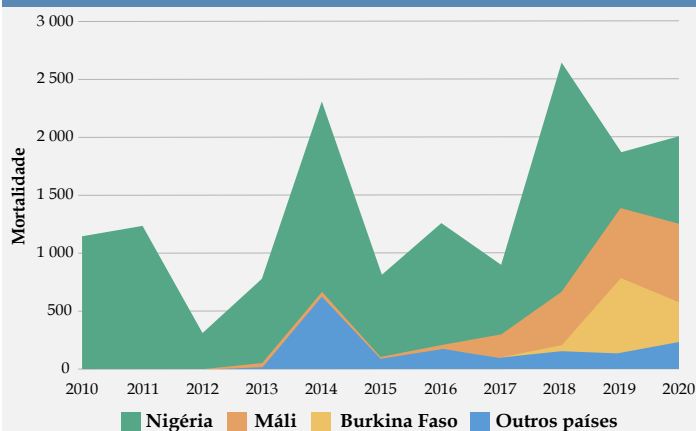
DESTAQUES

- A violência entre agricultores e pastores na África Ocidental e Central tem vindo a aumentar ao longo dos últimos 10 anos, concentrada geograficamente na Nigéria, região central do Mali e norte do Burkina Faso.
- A pressão demográfica, as mudanças no uso da terra e no acesso aos recursos, as crescentes desigualdades sociais e a diminuição da confiança entre comunidades tornaram os processos tradicionais de resolução de disputas menos eficazes em algumas áreas, contribuindo assim para a escalada do conflito.
- Grupos islamistas militantes no centro do Mali, no norte do Burkina Faso e em partes da Nigéria têm explorado as tensões intercomunitárias para fomentar o recrutamento. Isto tem tido o efeito de confundir o conflito entre agricultores e pastores com o extremismo violento, complicando significativamente a paisagem de segurança.

A violência que envolve pastores na África central e ocidental - enquanto perpetradores e vítimas - tem vindo a aumentar nos últimos anos. Desde 2010 que já se registaram mais de 15 000 mortes relacionadas com a violência entre pastores e agricultores. Metade delas ocorreram desde 2018 (ver Figura 1).

O aumento da violência entre os agricultores e os pastores em África é mais pernicioso do que apenas os números da mortalidade revelam, uma vez que é frequentemente amplificado pelas questões emocionalmente fortes da etnia, religião, cultura e terra. Os grupos islamistas militantes no centro do Mali e no norte de Burkina Faso têm instrumentalizado estas divisões para inflamar as desavenças e, subsequentemente, fomentarem o recrutamento. Da mesma forma, os grupos rebeldes na República Centro-Africana (RCA) posicionaram-se como defensores dos interesses dos pastores.

FIGURA 1. AS TENDÊNCIAS DA VIOLÊNCIA ENTRE AGRICULTORES E PASTORES NA ÁFRICA CENTRAL E OCIDENTAL



Nota: As figuras excluem os acontecimentos atribuídos a grupos extremistas violentos.

Fonte dos dados: Projeto ACLED.

Ironicamente, a maioria dos pastores não tem qualquer associação a grupos extremistas e são frequentemente vítimas das suas ações. No entanto, uma vez liberto o espírito dos conflitos intercomunitários, as paixões assumem o controlo. Os ataques tornam-se mais mortíferos, e as expulsões mais frequentes, e as represálias estendem-se a comunidades não imediatamente ligadas ao foco do conflito inicial. As celeumas passam rapidamente de questões sobre o acesso aos recursos ou à política local para noções de identidade profundamente enraizadas. Comunidades inteiras são rotuladas como bandidos, insurgentes ou terroristas.

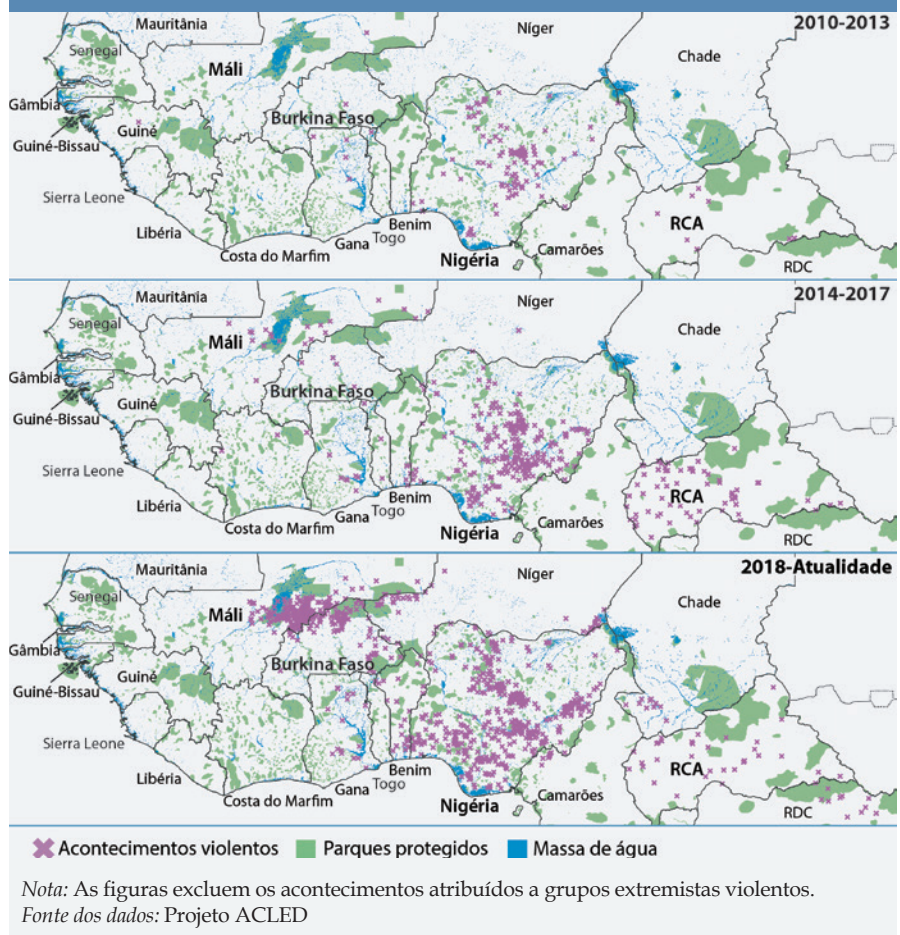
Embora os agricultores e os pastores tenham mantido relações competitivas durante séculos, o clima de violência atual não tem precedentes nos tempos modernos. A relação entre as disputas geríveis de agricultores contra pastores e as espirais de violência intercomunitária, é complexa. Apesar de tudo, existem lições positivas mesmo nas situações onde a violência tem estado mais concentrada.

FATORES DESENCADEADORES DA VIOLÊNCIA ENTRE AGRICULTORES E PASTORES

O recrudescimento da violência entre os agricultores e os pastores em África tem-se concentrado na Nigéria, ao longo do corredor central do Málí e do norte de Burkina Faso e em partes da RCA (ver Figura 2). O facto de existirem focos de crise geográficos sublinha a importância de se compreender os fatores locais e regionais que têm contribuído para os resultados violentos. Salienta também que, na sua grande maioria, os conflitos entre agricultores e pastores são resolvidos de forma amigável. Segue-se uma análise de alguns destes fatores promotores de conflito.

Pressão crescente em relação à terra. O desencadeador mais comum de conflitos entre agricultores e pastores consiste nos danos nas culturas causados pela passagem de gado. Apesar das convenções locais bem instituídas ditarem a forma como tais

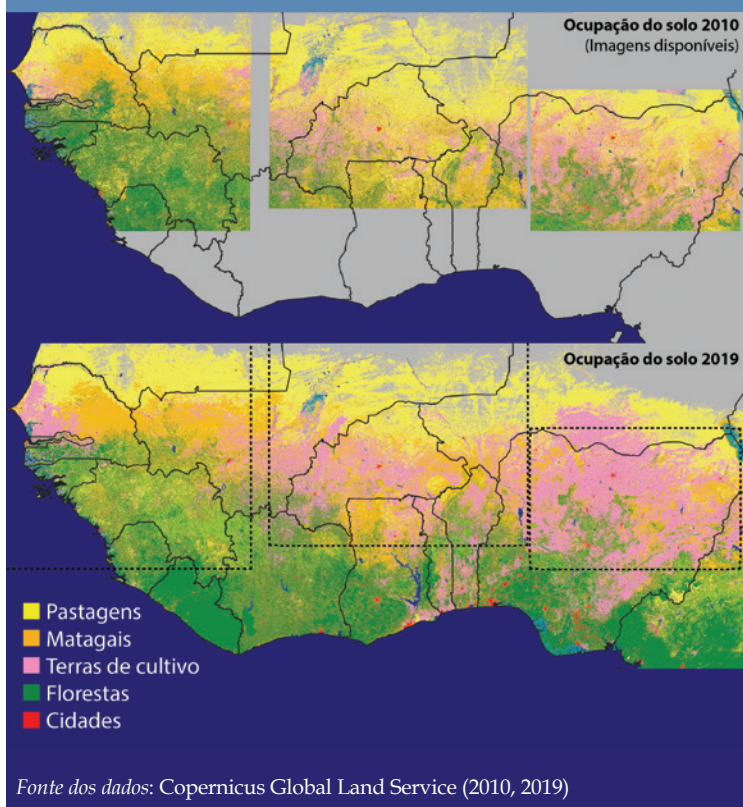
FIGURA 2. CONFRONTOS AGRICULTORES-PASTORES NA ÁFRICA CENTRAL E OCIDENTAL



conflitos devem ser resolvidos, este processo pode falhar. Com o drástico crescimento da população rural na região, muitos pastores viram as suas terras de pastagem serem cultivadas, o que tornou a sua subsistência mais problemática (ver Figura 3). A população rural na zona sudano-saheliana da África Ocidental e Central cresceu mais de 40% nos últimos 20 anos, atingindo mais de 281 milhões de pessoas. Ao longo das últimas quatro décadas, a área cultivada duplicou, atingindo quase 25% da superfície total da terra, uma tendência que os cientistas estimam que vá acelerar a par do crescimento populacional.

Leif Brottem é Professor Associado de Estudos de Desenvolvimento Global no Grinnell College. Ele investiga o pastoreio e os meios de subsistência rurais na África Ocidental e Central. O presente projeto foi apoiado por assistentes de investigação de campo no Estado de Adamaua, Nigéria; Região de Mopti, Málí; e República Centro-Africana.

FIGURA 3. MUDAR A OCUPAÇÃO DO SOLO NA
ÁFRICA OCIDENTAL E CENTRAL



A escassez de terras de pastagem empurra os pastores para áreas protegidas, tais como parques nacionais e florestas protegidas e aumenta a sua dependência de práticas teoricamente ilícitas, tais como a poda de ramos de árvores. Os agentes de segurança e florestais responsáveis pela aplicação destes regulamentos são vistos como visando de forma desproporcionada os pastores na imposição de multas e mesmo na prática de abusos violentos¹. Do mesmo modo, as campanhas de contrainsurgência no Mali, Burkina Faso e na Nigéria têm piorado as relações intercomunitárias, uma vez que as forças de segurança têm por vezes atuado contra as comunidades pastoris consideradas apoiantes de grupos extremistas violentos.

Expropriação. A invasão de terras cultivadas nas áreas de pastagem aprofunda a queixa dos pastores de que os seus direitos aos recursos – sejam eles terra, água, madeira, ou forragem – são inferiores aos dos agricultores e, conseqüentemente, têm sido ignorados. Os pastores normalmente só necessitam de acesso sazonal aos recursos, pelo que, os seus direitos à terra são muitas vezes considerados como secundários em relação aos dos agricultores. Do mesmo

modo, as decisões em relação à utilização da terra são frequentemente tomadas na ausência dos pastores, o que os exclui efetivamente do processo. Mesmo quando as leis visam a proteção dos direitos dos recursos da pastorícia, estas tendem a ser ignoradas a nível local. Por exemplo, o Benim tem uma lei rigorosa que proíbe o cultivo dentro dos corredores de gado, mas as leis são frequentemente ignoradas porque os corredores passam por terras tradicionalmente agrícolas.

Em alguns contextos, a falta de acesso à terra levou os jovens a perderem a fé nos mais velhos das suas comunidades, pois parecem incapazes de proteger os seus interesses nos recursos ou estão envolvidos em negócios de terras. Na Nigéria, as reservas de pastagem e outras terras sob o controlo das comunidades pastoris têm sido alvo de aquisição pelas elites². Os negócios de terras rurais geram trocas significativas de riqueza e servem de recompensa dentro das redes de patrocínio, quando os intervenientes nacionais e estatais procuram apoio político. As conseqüentes tensões intracomunitárias podem contribuir para o recrutamento por grupos armados, à medida que os jovens procuram emancipação e um modo de subsistência autónomo.

Paradoxalmente, a presença de grupos armados reduz ainda mais a disponibilidade das terras de pastagens, uma vez que os pastores são expulsos ou proibidos de áreas importantes como as florestas protegidas, que os grupos armados ocupam.

Roubo. O gado é o recurso mais valioso de muitas comunidades rurais e é um alvo comum de roubo. O aumento da frequência e extensão do roubo de gado é simultaneamente uma causa e um efeito do conflito violento. Os grupos armados usam o gado roubado para financiar as suas atividades. O risco de roubo faz com que os pastores recorram às armas para protegerem os seus animais. O aumento da procura de armas enriquece as organizações criminosas envolvidas no tráfico de armas. Todos estes fatores contribuem para o aumento do risco de conflitos violentos. Entretanto, os grupos prejudicados podem considerar o roubo de gado das comunidades com as quais têm estado em conflito como uma forma de fazer justiça. Isto levou a uma rápida expansão do número de grupos armados no seio das comunidades para a proteção, de forma ostensiva, do roubo de gado, embora estes grupos também possam estar envolvidos em ações de retaliação violentas. Em muitos estados nigerianos e partes da África Central, surgiram “economias de guerra” em torno de redes de comércio de gado e rotas de migração³.

Desigualdades sociais. Mudanças recentes na posse de gado em alguns locais, de comunidades pastoris rurais para habitantes urbanos ricos, geraram percepções de que os pastores estão a representar interesses da elite. Isto tem contribuído para a rotura dos sistemas tradicionais de dependência mútua tais como a partilha das sobras das colheitas. Em contrapartida, isto reforça outros desencadeadores de conflito, tais como a probabilidade de um agricultor exigir taxas exorbitantes a um pastor por qualquer dano à sua cultura. Da mesma forma, um pastor, que tenha o apoio de elites políticas, pode recusar-se a participar na resolução de conflitos com agricultores locais, partindo do princípio de que os proprietários dos rebanhos têm influência política suficiente para evitar a sua responsabilização⁴.

A desconfiança no processo de mediação inibe a resolução amigável e informal de desentendimentos de rotina

As percepções das desigualdades sociais também afetam as relações dentro das comunidades, onde as elites locais, tipicamente os anciãos de clãs ou chefes de família, possuem um poder económico e social substancial em relação ao dos seus subordinados. Na região central do Mali, esta estrutura hierárquica da comunidade está codificada dentro de um sistema neo-feudal de castas e tem alegadamente contribuído, para o descontentamento entre os jovens e as castas inferiores, que os grupos islâmicos militantes exploram para promover o recrutamento⁵. Os grupos armados aliados aos pastores da RCA ganharam influência ao protegerem os pastores durante os conflitos internos do país, o que posteriormente levou a uma luta de poder entre esses grupos e as autoridades tradicionais das comunidades⁶.

Conflitos de interesse e desconfiança. As instituições de resolução de conflitos de confiança, incluindo as negociações informais, funcionam como um elemento fundamental para mitigar a violência entre os agricultores e os pastores. No entanto, se estas instituições adjudicantes forem consideradas como estando sujeitas a incentivos, a confiança em todo o processo é corroída. Além disso, a desconfiança no processo de mediação inibe a resolução amigável e informal de desacordos rotineiros.

Logo que a desconfiança, os rumores e as suspeitas viciem as percepções do processo de resolução de litígios, as partes lesadas e os seus aliados, frequentemente, presumem de

imediatamente que houve corrupção. Inversamente, se qualquer das partes de um diferendo rejeitar o envolvimento das autoridades, os conflitos podem agravar-se e levar a impasses a nível intercomunitário que rapidamente se tornam violentos. Estes impasses têm envolvido historicamente associações de caçadores tradicionais, tais como a dos *Dozo* no Mali e a dos *Koglweogo* no Burkina Faso. Estes tipos de associações servem, frequentemente, como milícias comunitárias, porque têm acesso a armas de fogo artesanais e são peritos na perseguição no mato. À medida que as milícias ligadas à pastorícia foram surgindo, os conflitos entre os dois grupos tornaram-se mais organizados, prolongados e mortíferos, contribuindo para ciclos de violência que se autopropetuum.

CONFLITOS ENTRE AGRICULTORES E PASTORES NA NIGÉRIA

As políticas que efetivamente reduzem as terras de pastagem disponíveis para os pastores seminómadas, também podem inadvertidamente alimentar ciclos de violência

A Nigéria registou o maior número de mortes de agricultores e pastores na África Ocidental ou Central durante a última década. Esta tendência tem crescido significativamente, com 2000 mortes registadas em 2018. Os acontecimentos violentos entre as comunidades de pastores e agricultores na Nigéria têm-se concentrado no Noroeste, na cintura central (Middle Belt) e recentemente nos estados do sul.

Em resposta à crescente violência, vários governos estaduais da Nigéria adotaram leis contra o pastoreio aberto, que exigem que o gado seja trazido para o mercado num vagão ou num veículo, em vez de ir a pé, de modo a reduzir potenciais conflitos com os agricultores. Inicialmente promulgadas em 2016 em quatro estados da cintura intermédia - Equiti, Edo, Benue, e Taraba - as leis são vistas como forma de banir o nomadismo e uma ameaça ao estilo de vida de alguns pastores. Nos Estados de Benue e Taraba, o número de situações de conflito e a mortalidade diminuiu substancialmente após a promulgação destas leis, embora não seja claro até que ponto tal possa ser atribuído à sua aplicação.

Estratégias semelhantes ganharam ímpeto noutras partes da Nigéria. Na sequência do alastramento dos confrontos entre agricultores e pastores no Sul, os governadores de 17 Estados do Sul emitiram uma resolução conjunta em maio de 2021 para proibir o pastoreio aberto nos seus territórios.

Tais leis e táticas encontram-se integradas num discurso político hostil sobre os pastores Fulani, que ecoa em toda a África Ocidental e Central⁷. Isto, por sua vez, torna mais difícil o fim da escalada do conflito a longo prazo, na Nigéria. Por exemplo, o governo nigeriano e muitos outros intervenientes políticos apoiam fortemente a implementação do Plano Nacional de Transformação da Pecuária (NLTP) de 2019, que visa melhorar a segurança e reduzir o conflito entre agricultores e pastores, através do assentamento de pastores em fazendas agrícolas. Como a lei favorece as populações indígenas locais, acaba por apoiar frequentemente os agricultores que desejam criar gado. Contudo, os pastores são frequentemente excluídos do desenvolvimento das fazendas, uma vez que são normalmente originários de outros estados ou de países vizinhos.

Isto resulta num quadro que oferece pouca ajuda aos pastores seminómadas, e que cria mais barreiras ao uso da terra e ao seu acesso. Este enquadramento não aborda, portanto, os fatores subjacentes à polarização entre as comunidades de agricultores e pastores.

A pecuária é vista com desconfiança por muitos pastores seminómadas, uma vez que requer mudanças drásticas no seu modo de vida. O facto de a iniciativa ser fortemente apoiada por vezes dos meios de comunicação anti-Fulani torna a sua implementação ainda mais polarizadora. Se o NLTP fosse mais inclusivo no que respeita aos interesses dos pastores, poderia potencialmente mitigar alguma insegurança relacionada com o pastoreio. No entanto, as falhas na implementação vão, provavelmente, prejudicar a sua eficácia. Por exemplo, a Lei de Proibição do Pastoreio Aberto e do Estabelecimento de Fazendas do Estado de Benue exige que os indivíduos que não se qualifiquem como indígenas, o que inclui muitos pastores, sigam um processo de licenciamento em várias etapas, que inclui a autorização dos proprietários rurais. Consequentemente, é pouco provável que a lei facilite as transições no que diz respeito aos meios de subsistência, ou reduza a necessidade de mobilidade dos pastores. É provável, contudo, que venha a exacerbar ainda mais os ressentimentos intercomunitários.

As políticas que reduzem efetivamente as terras de pastagem disponíveis para os pastores seminómadas, também podem inadvertidamente alimentar ciclos de violência. Na sua procura de terras, os pastores são cada vez mais forçados a entrar nas reservas florestais, que também servem de esconderijo para bandos criminosos e grupos extremistas. Isto expõe os pastores ao roubo de gado e a outras formas de insegurança a que muitos

pastores têm respondido, recorrendo a armas como forma de proteção⁸. Para os residentes locais, isto torna os pastores cada vez mais indistinguíveis dos grupos extremistas. Também contribui para o aumento das tensões intercomunitárias. Na Área do Governo Local (LGA) de Madagali, no Estado de Adamaua, que cobre parte da Floresta Sambisa, a presença de células do *Boko Haram* forçou os pastores a sair da floresta, levando a mais danos nas colheitas e ao agravamento das relações com os agricultores locais.

BOAS PRÁTICAS: COMITÉS KABARA NA NIGÉRIA

O Estado de Adamaua, na Nigéria, tem vindo a ser devastado por conflitos violentos entre agricultores e pastores, desde o início do ano 2000. Contudo, em certas áreas tais como a comunidade Shuwa, os comités de resolução de conflitos de Kabara têm estancado a violência dos conflitos entre agricultores e pastores⁹. Kabara, que significa “terreno comum” na língua Marghi, funciona como um fórum de mediação de base para todos os tipos de infrações e crimes, incluindo os conflitos entre agricultores e pastores. Composto por partes interessadas de intervenientes comunitários como líderes tradicionais e religiosos, autoridades locais e associações de jovens e mulheres, os comités fazem a mediação dos diferendos sem recorrer a medidas excessivamente punitivas, reduzindo as hipóteses de conflito. Apesar da crescente insegurança na área em redor da comunidade Shuwa, a inclusão dos seus comités Kabara tem ajudado a evitar a violência entre agricultores e pastores, que afeta muitos dos seus vizinhos, proporcionando responsabilidade e imparcialidade, o que aumenta a adesão e a participação das partes em litígio.

A área do governo local (LGA) de Demsa, no Estado de Adamaua, também tem contido a violência devido à existência de um fórum de nível básico que funciona bem e que beneficia das boas relações históricas entre os pastores Fulani e os agricultores M'bula. Um nível adequado de confiança intercomunal e a estatura dos principais intervenientes políticos locais significa que os membros de ambos os grupos consideram o fórum de mediação como uma forma legítima de resolver disputas. Mesmo em locais onde a confiança tenha vindo a diminuir ao longo do tempo, medidas para o estabelecimento da confiança, tais como o diálogo da consolidação da paz entre comunidades e ações

de formação de mediação para líderes comunitários podem ajudar a restaurar a confiança e a promover a responsabilização, em fóruns semelhantes.

As autoridades municipais e distritais também podem desempenhar papéis fundamentais na gestão de conflitos e na prevenção da violência. A Área de Governo Local (LGA) de Girei, no Estado de Adamaua, tem registado muito menos alterações violentas do que os seus vizinhos, devido à eficácia do seu chefe de governo local em fóruns de resolução de conflitos. Neste caso, o indivíduo também serve como *Ubandoma*, um escritório tradicional da administração dos Emirados de Yola, o que aumenta consideravelmente a sua legitimidade local.

CONFLITOS ENTRE AGRICULTORES E PASTORES NO MÁLI

No Máli, os ciclos de violência e represálias entre agricultores e pastores tornaram-se cada vez mais letais desde 2015, tendo resultado em quase 700 mortes em 2020.

Grande parte da violência entre agricultores e pastores no centro do Máli está concentrada na parte da região de Mopti, que faz fronteira com o norte do Burkina Faso. O aumento da densidade populacional está a contribuir para as disputas sobre a posse de terras. Os esforços para negar ou redefinir as relações de longa data entre autóctones e migrantes têm sido um fator de instabilidade em certas localidades.

Estes pactos locais que favorecem os pastores Fulani, irão provavelmente gerar novas queixas relacionadas com a terra, que acabarão por conduzir a um regresso da violência

No entanto, o fator desencadeador mais imediato para o aumento da violência entre agricultores e pastores nesta região são os grupos islâmicos militantes. A Frente de Libertação Macina (FLM) liderada pelo clérigo Fulani Amadou Koufa, tem explorado estrategicamente as diferenças intercomunitárias, aproveitando-se dos desentendimentos dos pastores para fomentar o recrutamento. Como resultado disso, os Fulani integram agora a maioria das forças militantes do grupo islamista na região. A FLM conseguiu algum apoio local

através de medidas populistas, tais como a proibição de taxas de pastoreio e fazendo eco das queixas dos jovens pastores contra o sistema de propriedade da terra estabelecido na região central do Máli. Apesar disto, a FLM não parece ter um apoio amplo, nem da parte dos Fulani nem dos pastores em geral¹⁰. Para além do recrutamento através das escolas corânicas, a organização depende, alegadamente, da coerção e intimidação para o recrutamento de novos membros (uma prática também relatada em relação a grupos armados na Nigéria), o que sugere um apoio popular limitado. No entanto, a aliança das identidades Fulani e FLM alimenta a percepção de que todos os Fulani são terroristas e culpados de todos os ataques de grupos islâmicos militantes na região.

As tréguas, ainda que ténues, entre líderes tradicionais ou religiosos, milícias armadas de base comunitária e grupos islamistas militantes reduziram a violência entre agricultores e pastores em algumas localidades, ao incluir disposições sobre danos nas colheitas, apropriação de terras e roubo de gado. Este foi o caso no distrito de Ténenkou, no centro do Máli, uma das primeiras áreas-alvo da FLM. O pacto de Ténenkou, que tem o apoio implícito tanto das forças de segurança malianas como de elementos da FLM, mantém a mediação de conflitos nas mãos de chefes locais e de imãs, e é aplicado pela justiça brutal imposta pela FLM¹¹. Ao fazê-lo, o acordo também influenciou a distribuição do poder político local. Exclui, nomeadamente, os intervenientes políticos locais e as organizações da sociedade civil de consolidação da paz, que são vistas como demasiado próximas do Estado maliano e dos seus parceiros antiterrorismo.

A viabilidade a longo prazo de tais pactos é questionável por várias razões. Embora o roubo de gado em Ténenkou tenha diminuído para os pastores Fulani, o mesmo não aconteceu com os agricultores de Bambara, que também são proprietários de um número significativo de gado. Deixados por resolver, estes pactos locais que favorecem os pastores Fulani, irão provavelmente gerar novas queixas relacionadas com a terra, que acabarão por conduzir a um regresso da violência. A primeira trégua entre agricultores e pastores, por exemplo, quebrou-se perante a persistência da violência do grupo militante islâmico¹². A tática do grupo militante islâmico de visar os serviços governamentais também impede a garantia de uma segurança sustentável. Do mesmo modo, uma vez que os grupos armados agravam as tensões em torno do acesso aos recursos em vez de as resolverem, o risco do reaparecimento de conflitos entre agricultores e pastores permanece elevado.

BOAS PRÁTICAS: RECOPA E GOVERNAÇÃO LOCAL

A forma mais eficaz de prevenir conflitos violentos entre agricultores e pastores é abordar as suas causas profundas, incluindo a mobilidade da pastorícia e o acesso aos recursos. As iniciativas bem-sucedidas realçam a importância das abordagens multilaterais, que envolvem as autoridades tradicionais, funcionários eleitos e organizações da sociedade civil que fornecem conhecimentos técnicos e atuam como facilitadores.

No Málí ocidental, onde os pastores entram frequentemente em conflito com os agricultores locais, o presidente da Câmara de Sebekoro facilitou e ajudou a edificar um acordo, que os agricultores e os pastores estabeleceram por si próprios. O acordo baseia-se parcialmente na lei nacional, incluindo a Carta Pastoral e acordos tradicionais através dos quais os pastores residentes facilitam a passagem de gado e fazem a mediação de quaisquer incidentes de danos nas culturas antes de surgirem disputas graves. O acordo assumiu a forma das convenções locais amplamente utilizadas, que associadas ao envolvimento criterioso do Presidente da Câmara e à confiança nele depositada, contribuíram substancialmente para reduzir os danos às culturas na área.

No Burkina Faso oriental, a Rede de Comunicação Pastoral (Réseau de communication sur le pastoralisme, RECOPA) liderou um esforço envolvendo agricultores e pastores, comunidades e o governo municipal para ultrapassar obstáculos difíceis à posse da terra e garantir rotas pastoris e áreas de pastagem. A RECOPA mantém as infraestruturas básicas de gestão da terra sob a forma de mapas acessíveis aos utilizadores de recursos e recorre a marcadores físicos para os limites de uso da terra. As iniciativas de financiamento baseadas na recolha de pequenos montantes das receitas do mercado ajudam a sustentar as suas atividades e geram a propriedade comunitária da organização.

Este equilíbrio frágil descreve partes da região central do Málí, onde as autoridades locais, em algumas jurisdições não cobraram impostos desde o início da crise maliana, em 2012. O Norte da RCA apresenta dinâmicas semelhantes, em que os pastores se envolvem em relações de clientelismo com grupos armados que obtêm receitas dos pastores em troca de acesso

privilegiado às terras. Se tais acordos coercivos e extorsionários aumentarem e persistirem no Mali, é difícil imaginar que sejam capazes de enfrentar as pressões estruturais a longo prazo, tais como a competição pelos recursos que contribuem para a violência que envolve os pastores.

O PAPEL DAS FORÇAS DE SEGURANÇA

As forças de segurança têm um papel essencial, apesar de mal compreendido, a desempenhar na atenuação dos conflitos entre agricultores e pastores, e na quebra da sua ligação com a insegurança regional. Em países onde historicamente as forças de segurança têm gozado de maior confiança por parte das populações locais, como é o caso do Benim, elas são tipicamente chamadas a desempenhar um papel na interrupção e na prevenção da escalada da violência.

Durante o tempo em que o Málí teve um governo democraticamente eleito, as forças de segurança maliana foram capazes de tirar partido dessa legitimidade para neutralizar os impasses intercomunitários violentos, que tinham o potencial iminente para adquirir proporções fora de controlo. Isto era especialmente evidente no Distrito de Yanfolila, Região de Sikasso, onde as forças de segurança locais acalmaram com sucesso as disputas violentas entre agricultores e pastores, ao colaborarem estreitamente com os líderes comunitários. Mesmo na Nigéria, onde a confiança do público nas forças de segurança está entre as mais baixas da região, os relatórios mostram que quando respondem rapidamente e estão equipados para abrandarem situações que envolvam violência, os agentes de segurança do Estado podem limitar ao mínimo o número de mortes num ataque.

Para os agentes de segurança é cada vez mais importante a distinção entre os confrontos agricultores-pastores locais e os ataques de grupos islamistas militantes, bem como, o reforço dos mecanismos que reduzem o risco de escalada da violência, ao mesmo tempo que protegem as comunidades. Por exemplo, disputas em relação a incidentes individuais ou ao direito a parcelas de terra podem tornar-se e tornam-se violentas. As autoridades locais e as forças de segurança devem abordar estes incidentes de forma rápida e equitativa para evitar que alimentem tensões intercomunitárias que possam criar condições para o recrutamento por parte dos grupos extremistas violentos. Entretanto, os intervenientes da comunidade devem utilizar as disputas de terra como oportunidades para reavaliar os acordos existentes de acesso

a recursos e encontrar soluções imparciais. As forças de segurança podem desempenhar um papel crítico de dissuasão da violência, dando espaço para que estes diálogos decorram com normalidade.

RECOMENDAÇÕES

O aumento da violência entre agricultores e pastores merece alta prioridade, dado o seu potencial para se transformar rapidamente num conflito intercomunitário amplificado por questões emocionais relacionadas com a identidade - etnia, religião e cultura. As tensões entre agricultores e pastores diminuirão quando os pastores se sentirem incluídos na tomada de decisões, especialmente no que diz respeito aos recursos da terra e quando sentirem que a sua mobilidade é segura e a sua presença respeitada.

Os agricultores devem sentir-se confiantes de que a sua subsistência não será prejudicada por alterações nas leis que regulam o acesso à terra e à sua utilização e que os seus povoamentos e campos estarão seguros. As forças de segurança podem e devem reforçar estas condições prévias para a redução da violência em vez de em vez de as enfraquecerem. A concretização destes objetivos exigirá que governos, intervenientes da sociedade civil e parceiros internacionais atribuam prioridade ao seguinte.

As forças de segurança necessitam de aplicar uma abordagem que discrimine os esforços de contrainsurgência, que proteja as comunidades expostas e as populações vulneráveis

Diferenciar entre as queixas locais e os grupos extremistas armados em áreas de alto risco. As comunidades que fazem fronteira com florestas protegidas e populações vulneráveis, tais como pastores jovens, encontram-se particularmente em risco de exploração violenta por parte dos grupos armados e de se tornarem membros dos mesmos, quer através de recrutamento, quer através de coação. Os pastores que estão longe de casa enfrentam riscos adicionais porque podem não ter contactos de confiança nem mesmo a capacidade de comunicar com a população local, em áreas onde procuram pastar os seus animais. As queixas dos pastores são distintas daquelas que motivam a violência extremista dos grupos. Contudo, uma vez estabelecidos numa área, os grupos extremistas violentos

transformam o contexto político e as lutas locais podem, então, tornar-se instrumentalizadas para servir a sua agenda extremista.

As forças de segurança necessitam de aplicar uma abordagem que discrimine os esforços de contrainsurgência, que proteja as comunidades expostas e as populações vulneráveis. Isto requer um trabalho a longo prazo para criar mais resiliência e uma presença sustentada em áreas isoladas que possam cair facilmente no controlo de grupos extremistas violentos. Os agentes de segurança devem assemelhar-se ao policiamento comunitário, ganhando a confiança dos locais, dissuadindo e punindo as atividades criminosas que aumentam a insegurança.

Investir capital político e recursos financeiros para melhorar as infraestruturas de gestão de terrenos. É de esperar que o aumento da população e da pressão em relação à posse de terra em partes da África Ocidental e Central continue num futuro previsível. As infraestruturas de gestão de terrenos, tais como mapas e marcadores físicos, são cruciais para enfrentar estas tensões, uma vez que geram a adesão da comunidade e o respeito por estes regulamentos acordados. As convenções locais que abordam a invasão e o uso da terra, bem como, a má utilização dos recursos, têm mais peso quando os líderes comunitários coordenam esforços entre os intervenientes tradicionais, religiosos e da sociedade civil. Os sucessos da RECOPA no Burkina Faso destacam-se neste aspeto. Incentivar conjuntos semelhantes de intervenientes a determinarem conjuntamente um processo independente e imparcial para determinar a governação da terra ajuda a promover a participação de toda a comunidade na tomada de decisões. Isto incluiria algum tipo de recurso à aplicação da lei e à segurança.

Os esforços da RECOPA para fornecer e manter as infraestruturas de gestão dos terrenos também realçam a importância da construção da propriedade local para esses processos. Isto é facilitado pelo financiamento local, que em ambientes rurais é ajudado pela disponibilidade de infraestruturas de financiamento eletrónico, tais como dinheiro móvel. À medida que a confiança em tais iniciativas aumenta, elas podem ajudar a apoiar outros investimentos em infraestruturas tais como, locais de vacinação e poços. Para além de reforçar a confiança, o desenvolvimento desta infraestrutura estabelece locais designados para os pastores dentro e em redor das comunidades. Isto, por sua vez, facilita o planeamento local a reduzir os riscos de confrontos entre agricultores e pastores.

Formação de líderes locais em técnicas de resolução de disputas. Em comunidades, onde a confiança e a responsabilidade têm sido degradadas ao longo do tempo e as tensões intercomunitárias sejam elevadas, a resolução eficaz de disputas depende do restabelecimento de processos confiáveis e da inclusão de uma vasta gama de intervenientes comunitários. Investir na formação de líderes de todos os segmentos da sociedade como mediadores independentes das disputas entre agricultores e pastores pode ajudar a alcançar este objetivo. Essas ações de formação poderão gerar lições aprendidas sobre mecanismos alternativos de resolução de disputas, que funcionam de forma semelhante aos eficazes e inclusivos comités Kabara encontrados na Nigéria¹³. Os facilitadores destas formações centram-se em estratégias de mediação, dinâmicas de comunicação, técnicas de escuta ativa, competências transculturais, construção de consensos e em como alcançar a resolução imparcial de disputas. Os mediadores formados têm mais hipóteses de assegurar confiança, segurança, e comunicação produtiva entre as partes.

O desenvolvimento deste conjunto de competências em contextos de disputas recorrentes entre agricultores e pastores vai promover a construção da paz e a resolução de conflitos, tanto a nível interpessoal como comunitário, diminuindo a polarização entre os grupos. Poderá também reduzir o

descontentamento entre os jovens e outras populações marginalizadas, aliviando a perceção da necessidade de fazer justiça pelas próprias mãos e reduzindo o potencial para altercações violentas.

Priorizar o estabelecimento da confiança entre as comunidades e as forças de segurança. A atenuação da violência não será alcançada sem intervenções de segurança mais fiáveis e eficazes. Em áreas relativamente seguras deveria ser recolhida mais informação para que se possa compreender como e quando as forças de segurança desempenham um papel eficaz na interrupção da violência.

Deverão ser desenvolvidos mecanismos para aumentar a responsabilização e a eficácia das forças de segurança, especialmente em termos da sua capacidade de responder rapidamente a surtos de violência. Quando as comunidades locais acreditam que as forças de segurança vão responder rapidamente e de forma imparcial, é muito menos provável que apoiem ações à margem da lei, quando ocorrerem inevitavelmente disputas ou altercações. Através de tais respostas, as forças de segurança reforçariam a sua capacidade única de estabilizar áreas e evitar que as disputas se transformem em violência mais ampla.

NOTAS

- 1 Tor Benjaminsen and Boubacar Ba, "Why Do Pastoralists in Mali Join Jihadist Groups? A Political Ecological Explanation," *Journal of Peasant Studies* 46(1), 2019.
- 2 International Crisis Group, "Violence in Nigeria's North West: Rolling Back the Mayhem," Report No. 288, 18 de maio de 2020.
- 3 International Crisis Group, "The Security Challenges of Pastoralism in Central Africa," Report No. 215, 1 de abril de 2020.
- 4 Matt Luizza, "Urban Elites' Livestock Exacerbate Herder-Farmer Tensions in Africa's Sudano-Sahel," *New Security Beat* (blog), The Wilson Center, 10 de junho de 2019.
- 5 Marie Brossier, Cédric Jourde, and Modibo Ghaly Cissé, "Relations de Pouvoir Locales, Logiques de Violence et Participation Politique en Milieu Peul (Région de Mopti)," Un rapport du projet Stabiliser le Mali - Centre FrancoPaix, 2018.
- 6 Thierry Vircoulon, "Les Peuls Mbororo dans le Conflit Centrafricain," *Études de l'Ifri*, 2021.
- 7 Modibo Ghaly Cissé, "Understanding Fulani Perspectives on the Sahel Crisis," *Spotlight*, Centro de estudos estratégicos de África, 22 de abril de 2020.
- 8 Olajumoke Ayandele, "Confronting Nigeria's Kaduna Crisis," *Spotlight*, Centro de estudos estratégicos de África, 2 de fevereiro de 2021.
- 9 Amnesty International, "Harvest of Death: Three Years of Bloody Clashes Between Farmers and Herders in Nigeria," 17 de dezembro de 2018.
- 10 Modibo Ghaly Cissé, "Understanding Fulani Perspectives on the Sahel Crisis," *Spotlight*, Centro de estudos estratégicos de África, 22 de abril de 2020.
- 11 Mirjam de Bruijn, "Peace Pacts in Mali: Fragile Pockets of Peace or 'Peaceful' Colonization by Jihadi Groups," *Counter Voice in Africa* (blog), 25 de março de 2021.
- 12 International Crisis Group, "Speaking with the Bad Guys: Toward Dialogue with Central Mali's Jihadists," Report No. 276, 28 de maio de 2019.
- 13 Ernest Uwazie, "Alternative Dispute Resolution in Africa: Preventing Conflict and Enhancing Stability," *Resumo de Segurança em África* No. 16, Centro de estudos estratégicos de África, novembro de 2011.



CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE ÁFRICA

Kate Almquist Knopf, Diretora
National Defense University
Fort Lesley J. McNair
Washington, DC 20319-5066
+ 1 202 685-7300
www.africacenter.org

Resumos de segurança em África
Joseph Siegle, Ph.D.
Diretor de Pesquisa
sieglej@ndu.edu
+1 202 685-6808
ISSN 2164-4047

O Centro de estudos estratégicos de África é uma organização académica estabelecida pelo Departamento de Defesa que serve como um fórum objetivo para pesquisa, programas académicos e troca de ideias. As séries de Resumo de Segurança em África apresenta pesquisas e análises com o objetivo de promover a compreensão sobre as questões de segurança na África. As opiniões, conclusões e recomendações expressas ou implícitas são dos contribuintes e não refletem necessariamente a opinião do Centro.