

SUMÁRIO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A necessidade do envolvimento em contextos frágeis

Desde meados da década de 1990 e particularmente após os acontecimentos do 11 de Setembro, a fragilidade e o falhanço do Estado têm uma relevância política e importância estratégica crescentes na política mundial.

As consequências (e custos) da instabilidade e fragilidade do Estado em termos económicos, de segurança e de desenvolvimento são consideráveis, aos níveis nacional, regional e global. Este facto levou alguns doadores a desenvolverem estratégias específicas para lidarem com os desafios colocados por situações de fragilidade e contextos difíceis. No entanto, a evolução positiva no campo do pensamento teórico e das orientações políticas contrasta ainda com os factos: os países frágeis recebem menos ajuda do que outros países em circunstâncias similares; os fluxos de ajuda são mais voláteis (com os doadores a tomarem decisões de parar ou recomeçar a ajuda de uma forma descontínua); cerca de metade da ajuda recebida é direccionada para o alívio à dívida ou para assistência humanitária (o que significa que o envolvimento é mais reactivo do que pró-activo); e a maior parte dos fundos tende a concentrar-se num número restrito de Estados – normalmente países em situação de pós-conflito e/ou considerados estrategicamente importantes para a segurança global – enquanto outros permanecem «órfãos da ajuda». Para além disso, nos contextos pós-conflito, os doadores tendem a diminuir a ajuda, ou a retirarem-se, precisamente quando a capacidade de absorção aumenta e a ajuda poderia, portanto, tornar-se mais eficaz. Os critérios de afectação da ajuda pouco transparentes ou inconsistentes também reforçam o problema, uma vez que tornam os fluxos de ajuda imprevisíveis.

É actualmente reconhecido que a responsabilidade primordial por evitar o falhanço do Estado reside nos próprios países, nomeadamente na capacidade e/ou vontade da sua liderança para prevenir, absorver, gerir e ultrapassar crises potenciais ou reais. Contudo, é igualmente reconhecido que a comunidade internacional pode desempenhar um papel importante no reforço de uma liderança responsável e com capacidade de resposta, bem como na prevenção do aumento da instabilidade e de outros factores de fragilidade (como a pobreza). Existe um grande dilema sobre as formas e nível de envolvimento que os doadores deverão prosseguir; mas existe um consenso crescente sobre a necessidade de se envolverem de forma pró-activa e o mais cedo possível (centrando-se em estratégias preventivas). A necessidade de envolvimento nestes países pode ser justificada ao nível estratégico por uma série de argumentos morais, legais, de segurança, de desenvolvimento e mesmo financeiros. O envolvimento pró-activo pode ser combinado, se necessário, com respostas *ad hoc* após a eclosão da crise.

XI

Dinâmicas e características da fragilidade: necessidade de respostas adaptadas

Embora cada contexto seja único nas suas causas e problemas, os elementos gerais que caracterizam a fragilidade são bem conhecidos. Estes incluem, entre outros, uma governação e capacidade institucional fracas, falta de autoridade, de controlo sobre a totalidade do território ou do monopólio do uso da força; desempenho económico fraco/em declínio e desenvolvimento desigual; níveis altos de corrupção e falta de transparência; risco mais elevado de instabilidade política e de conflito violento (o conflito pode ser, em simultâneo, um resultado da fragilidade e um factor da mesma); cultura democrática insuficiente; e a presença de implicações ou ligações

regionais (uma vez que a fragilidade se pode tornar altamente contagiosa e ter efeitos nos países vizinhos, afectando o seu desenvolvimento e segurança). A fragilidade não é homogénea nem determinada pelas fronteiras do Estado. Pode, assim, afectar países, partes do território ou regiões envolvendo vários países; pode igualmente atingir algumas áreas sectoriais mais do que outras. A fragilidade é também um conceito dinâmico (e não uma classificação ou condição permanente), que resulta normalmente de um processo construído durante um longo período de tempo. O «ciclo do conflito» é enganador em contextos altamente voláteis, em que os países enfrentam simultaneamente grandes necessidades de curto-prazo e desafios de longo-prazo. As dinâmicas do conflito e da fragilidade são descontínuas, pelo que as abordagens sequenciais são muito menos eficazes do que estratégias conjuntas (*joined-up strategies*) que combinem vários instrumentos e políticas num pacote coerente, incluindo instrumentos políticos, de segurança, humanitários e de desenvolvimento. Para a União Europeia, uma das principais motivações para utilizar o conceito de «fragilidade» é poder identificar as situações mais difíceis, de forma a aumentar a atenção e envolvimento da UE, bem como a capacidade de responder aos problemas específicos destes países de forma mais integrada, atempada e eficaz.

Em suma, o contexto de situações frágeis ou difíceis é substancialmente e qualitativamente diferente de outros países em desenvolvimento, em termos de características e problemas, com elementos únicos que requerem políticas e abordagens adaptadas. O conceito é vasto, incluindo uma grande variedade de situações dentro do «espectro de fragilidade» (Estados fracos/frágeis, falhados e aqueles que deixaram de existir), exigindo a aplicação de abordagens diferenciadas. É igualmente importante distinguir entre a capacidade do Estado e as questões de legitimidade/vontade, por forma a separarmos os «Estados frágeis» das chamadas «parcerias difíceis» – onde há uma falta de compromisso político –, com consequências para as abordagens dos doadores. Isto implica a existência de instrumentos de avaliação (*assessment tools*) adequados, que sejam incluídos na programação dos doadores. A multiplicidade de mecanismos de avaliação resulta em várias tipologias de países e em grandes disparidades entre os doadores nas classificações (*rankings*) dos países. Enquanto alguns instrumentos já englobam um conjunto estruturado e multidimensional de indicadores que podem levar a uma melhor qualidade na avaliação da situação dos países (por exemplo, Clingendael, o Foreign Policy Index), outros não têm sido tão rigorosos nos seus métodos de análise, são incompletos por ignorarem algumas causas importantes da fragilidade, ou não analisam a evolução do desempenho ao longo do tempo.

Ao nível da UE, a impressão geral é que não há falta de instrumentos de avaliação, de acordo com áreas específicas – sendo que as situações de fragilidade são transversais a estas áreas –, mas que são fragmentados e/ou duplicados. Verifica-se a necessidade de rever e melhorar estes instrumentos no seio da Comissão Europeia e do Conselho, por forma a reforçar a análise qualitativa e a canalizar algumas destas ferramentas específicas de avaliação para um mecanismo mais abrangente, que permita não só avaliar mas também programar, e que possa guiar a Comissão e os Estados membros. Este mecanismo deverá, idealmente, ser partilhado com os países parceiros, sempre que possível. Embora sejam um instrumento da Comissão para concretização das políticas de desenvolvimento, os Documentos de Estratégia por País (*Country Strategy Papers*) e por Região (*Regional Strategy Papers*), são elaborados em colaboração com os Estados membros e é suposto que integrem todas as dimensões das relações externas num quadro coerente, devendo orientar o diálogo político e as políticas num determinado país/região. Na prática, estes

documentos acabam frequentemente por ser uma mera junção de diferentes perspectivas, sem um quadro de orientação comum. Para além disso, a qualidade e os resultados dos instrumentos de avaliação actualmente existentes são muito desiguais. Nem sempre integram as perspectivas/avaliações efectuadas pelos países parceiros e normalmente não são partilhados entre as instituições europeias, o que questiona a sua validade e adequação. Muitos dos instrumentos da UE poderiam ser fundidos num único exercício da Comissão e por sua vez canalizados para um exercício global da União que avaliasse as causas profundas de fragilidade e de potencial conflito – sendo que os documentos estratégicos são provavelmente o instrumento com maior potencial para desempenhar este papel. Isto pressupõe várias mudanças em termos de capacidade e de partilha de informação no seio da UE.

Construção do Estado, governação e democracia

A intervenção da UE deve centrar-se principalmente em ajudar os reformadores nacionais a construírem instituições estatais legítimas, eficazes e fortes. No entanto, as abordagens dos doadores (incluindo da União) em situações de fragilidade são questionáveis de muitas formas, particularmente no que respeita à democracia, governação e construção do Estado (*state-building*). O reforço do Estado é uma tarefa difícil e que implica um processo de longo-prazo (com avanços e recuos), sem resultados rápidos, visíveis ou quantificáveis. Tendo em consideração os limites temporais da programação, os mandatos e formas de actuação (incluindo a pressão para resultados mensuráveis e impactos visíveis), as agências externas enfrentam vários constrangimentos nesta tarefa. Um dos principais desafios que a União enfrenta é encontrar o *timing* adequado e a sequência correcta de reformas, que possa contribuir para o reforço do Estado sem estimular tensões políticas e sociais ou sobrecarregar as instituições já fragilizadas. Neste contexto, deve ser assegurado um compromisso consistente e sustentável de recursos financeiros, sendo as adaptações determinadas pela evolução da capacidade de absorção do governo parceiro.

A utilização de mecanismos de diálogo político é fundamental para criar abertura às reformas e uma abordagem que não se limite a soluções técnicas, equacionando questões como os incentivos políticos e as instituições que realmente influenciam as perspectivas de reforma. Seria desejável conferir uma atenção especial aos mecanismos próprios do país parceiro (mesmo informais), à sua cultura organizacional e institucional, em vez de prosseguir num modelo de *state-building* baseado exclusivamente nas instituições ocidentais e que frequentemente descarta as dinâmicas locais.

A realização de eleições ou a existência de uma «governação aceitável» (*good-enough governance*) é, muitas vezes, a forma de condicionalidade preferida pelos doadores, enquanto outros elementos – tais como o empenho do governo em investir no bem-estar da sua população – são descurados. É importante fazer a distinção entre as conotações normativas da democracia e as implicações práticas que um processo de democratização pode ter na segurança humana e na subsistência das populações num determinado contexto. Isto implica que a UE se centre na construção da democracia enquanto conceito lato, por via da promoção de uma cultura democrática através de um vasto leque de actores.

Pontos fortes e fracos das políticas e instrumentos da UE

A UE está rapidamente a adquirir experiência em situações de fragilidade, através do envolvimento em actividades específicas – como acções de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração

(DDR), de Reforma do Sector de Segurança (RSS), missões da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) – por exemplo no Afeganistão, nos Balcãs, na R.D.Congo, ou a próxima missão no Chade/República Centro-Africana, entre outras – e ajuda ao desenvolvimento. Beneficia igualmente de um quadro político recentemente melhorado e cada vez mais consciente da necessidade de promover a coerência e a coordenação entre as diversas abordagens da UE, incluindo: documentos sobre a Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (*Policy Coherence for Development*), o Código de Conduta sobre a Divisão do Trabalho na Política de Desenvolvimento, o próximo Consenso Europeu sobre Ajuda Humanitária, o Consenso Europeu para o Desenvolvimento, a Comunicação sobre a Ligação entre Emergência, Reabilitação e Desenvolvimento, a próxima Estratégia Conjunta UE-África, as Comunicações da Comissão sobre Governança (2003 e 2006) e a Estratégia Europeia de Segurança (2003), bem como os documentos de conceptualização sobre DDR, RSS e sobre o reforço das capacidades africanas para prevenção, gestão e resolução de crises. Estes documentos fornecem orientações políticas mais abrangentes e objectivas. Existe, porém, um longo caminho a percorrer para que estes compromissos sejam traduzidos na prática de forma efectiva.

No que respeita aos países em situações de fragilidade em particular, a Comissão Europeia é um bom parceiro potencial, devido ao seu envolvimento de longo-prazo. Quando falamos da capacidade da União para desempenhar um papel mais eficaz e positivo e ajudar os países e sociedades afectadas a responderem e reverterem as causas e efeitos da fragilidade, a questão não é tanto se a UE possui os meios e instrumentos necessários, no quadro das possibilidades que estão à sua disposição, tanto nas instituições comunitárias como nos Estados membros. Trata-se sobretudo de ver como interligar e combinar este vasto conjunto de políticas e instrumentos, de forma a constituir uma estratégia bem informada, baseada nas necessidades, com uma política de orientações claras. A questão é como otimizar e adaptar os instrumentos/políticas aos requisitos específicos de situações complexas e muitas vezes voláteis e imprevisíveis, onde pode ser necessária uma reavaliação contínua da situação e do impacto das abordagens em curso.

As políticas e os instrumentos financeiros da acção externa da UE têm sido objecto de reformas nos últimos anos. Estão em curso esforços para melhorar a interligação entre estas políticas e instrumentos, tornando-os mais flexíveis, sensíveis às questões dos conflitos (*conflict-sensitive*), compatíveis com o desenvolvimento (*development-friendly*), baseados nas necessidades (*needs-based*), e integrados em estratégias holísticas e abrangentes. Registaram-se vários progressos, nomeadamente no seio da Comissão (maior volume de ajuda, taxas de desembolso mais rápidas e melhor qualidade da assistência prestada).

Estas reformas dos instrumentos financeiros de acção externa da União deverão permitir uma maior flexibilidade e decisões de financiamento mais rápidas, graças a uma estrutura política e administrativa simplificada. Neste contexto, são particularmente relevantes em contextos frágeis: o Instrumento de Estabilidade e os instrumentos geográficos – Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD), Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria e o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) – em conjunto com a ajuda humanitária e os instrumentos temáticos, como a Iniciativa Europeia para a Democracia e os Direitos do Homem e o programa sobre «Actores Não-Estatais e Autoridades Locais no Desenvolvimento».

Contudo, o Instrumento de Estabilidade tem sido criticado por não corresponder à necessidade de uma resposta europeia coerente, consistente, rápida e eficaz às crises, criando confusão adicional entre os financiamentos e objectivos do desenvolvimento e da segurança. Permanecem

em aberto várias questões sobre a maneira como este instrumento irá funcionar, nomeadamente no que respeita às prioridades dos financiamentos, em que medida será determinado pelas solicitações/necessidades, e como se interligará com ou complementarizará outros instrumentos financeiros (PESC, FED e comunitários). Por outro lado, o FED fornece actualmente um quadro integrado para o financiamento de actividades de desenvolvimento ou ligadas à segurança (sem cobrir os custos militares), uma vez que financia acções de DDR, combate às armas ligeiras, reforma do sector de segurança, Estado de Direito, planeamento policial, mediação, alerta antecipado, observação eleitoral, processos de paz e reforço de capacidades na maior parte destas áreas, bem como o Instrumento de Paz para África. Os constrangimentos legais têm impedido o ICD e outros instrumentos regionais de desempenharem o seu papel potencial na prevenção de conflitos e de responderem a alguns problemas relevantes em contextos frágeis. Com efeito, a Comissão e o Conselho encontram-se numa batalha legal sobre competências. O Serviço Externo Comum poderá resolver alguns destes problemas, mas as mudanças terão de ir bem mais para além da arquitectura institucional.

As políticas de desenvolvimento têm de se interligar cada vez mais com as missões PESC (gestão civil e militar de crises) e vice-versa, particularmente em situações onde questões transversais (como os direitos humanos, o Estado de Direito) e actividades (como as acções de DDR ou de RSS) são tão importantes – ou mais – que as áreas tradicionais da política externa da UE. A União tem igualmente apoiado várias iniciativas internacionais que visam controlar e regular actividades com impacto na segurança e nos conflitos, tais como o processo de Kimberley (diamantes), o *FLEGT* (legislação, governação e comércio no sector florestal), ou a *EITI* (Iniciativa para a Transparência nas Indústrias Extractivas). No entanto, muitos dos esforços mais recentes têm estado concentrados na necessidade de responder melhor a situações de crise ou pós-crise, enquanto a prevenção eficaz e atempada permanece uma das maiores fraquezas. Existe também controvérsia sobre a coerência de outras políticas da UE em relação ao desenvolvimento, como é o caso do comércio ou das migrações.

Para além da questão fundamental da vontade política, existem vários constrangimentos institucionais e operacionais ao nível da UE, incluindo limitações nos instrumentos, na organização interna, nos processos de tomada de decisão e na capacidade de responder totalmente às necessidades e requisitos das políticas preventivas. Alguns dos obstáculos a uma maior coordenação e coerência têm origem no quadro institucional que define papéis e competências para cada órgão da União, resultando em diferentes perspectivas e prioridades entre os serviços da Comissão e numa reconhecida deficiente interligação institucional entre esta e o Conselho. O processo de programação tem várias limitações: a programação por vezes parece estar desassociada do planeamento estratégico e da prática, que nem sempre reflecte o que foi programado. Entre outros factores que prejudicam a flexibilidade e a eficácia, contam-se uma fraca apropriação (*ownership*) local e nacional do processo e do resultado do exercício de programação, bem como uma fraca integração de questões transversais, de lições aprendidas e de avaliações do impacto na programação. Certamente que é complicado fazer uma programação eficaz em assuntos e políticas de transição (como o LRRD – ligação entre a emergência, a reabilitação e o desenvolvimento) e transitar para abordagens integradas que tomem em consideração os programas dos Estados membros e de outros doadores; estes devem, porém, ser os principais objectivos dos exercícios de programação em contextos frágeis.

De entre a multiplicidade de instrumentos disponíveis, o diálogo político é um mecanismo preventivo e de longo-prazo fundamental para a acção externa da UE, constituindo um «bom sensor» da situação num dado país, na medida em que pode permitir a identificação de tendências positivas e negativas. Apesar de ter sido negligenciado no passado, podemos considerar como positivo o investimento da UE na capacidade de se envolver mais eficazmente no diálogo político – nomeadamente tornando-o um exercício mais flexível e com a participação de uma multiplicidade de actores. Algumas das formas de melhorar os mecanismos de diálogo político incluem um maior apoio ao papel e aos esforços de outros parceiros (por exemplo, organizações sub-regionais, União Africana), bem como a capacitação e *empowerment* dos actores institucionais da União/Comissão que estejam melhor colocados para se envolverem eficazmente no diálogo no terreno (por exemplo, os representantes especiais da UE, os chefes de delegação conjuntos Comissão/Conselho).

Trabalhar com vários actores

A UE trabalha com um vasto leque de actores, não só na concepção e implementação das suas políticas, como no processo de tomada de decisão. Para além do envolvimento com os Estados e com as instituições estatais – que são a contraparte «natural» e primordial da UE – trabalha igualmente com as administrações locais (actores estatais descentralizados) e com actores não-estatais locais e internacionais (ONG, organizações comunitárias de base, sector privado, media, etc), podendo dialogar com estes actores.

Os *actores não-estatais* (ANE) oferecem um dos possíveis pontos de entrada para a cooperação e apoio a áreas-chave do desenvolvimento, bem como da governação, da justiça e da segurança em países onde as instituições estatais não funcionam ou se desmoronaram, e/ou em países onde não existe vontade política – estando o diálogo político e a cooperação suspensos ou reduzidos ao mínimo. Esta é uma das vantagens comparativas da UE em relação a outros doadores institucionais. Para além da revisão do Acordo de Cotonou efectuada em 2005 (que oferece novas oportunidades ao facilitar o acesso directo dos ANE aos recursos dos programas indicativos), os novos instrumentos financeiros também tendem a aumentar a participação dos ANE. A UE está a envolver-se de forma crescente em parcerias com estes actores, na prevenção de conflitos e na gestão de crises. No entanto, é importante salientar que a cooperação com ANE e o apoio às suas capacidades não significa uma alternativa aos governos, mas antes o objectivo de complementar a acção e papel do Estado. Idealmente, a criação e reforço de capacidades em situações de fragilidade deveria englobar um envolvimento tanto com o Estado como com os ANE, promovendo parcerias construtivas entre estes actores.

As *organizações regionais* são também parceiros cada vez mais importantes para a UE, desde o diálogo político à definição e implementação de abordagens estratégicas para tratarem de prioridades partilhadas e assuntos de interesse comum. Tanto em relação às situações de crise como às questões da governação em países frágeis, muitas organizações regionais – particularmente em África – estão a desenvolver mecanismos e estratégias para lidarem com problemas estruturais e a tentarem desenvolver capacidades para responderem a necessidades de curto e longo-prazo, incluindo o alerta antecipado, a gestão de crises e a construção da paz (*peace-building*). Com efeito, os líderes africanos têm expectativas que os actores europeus respeitem, complementem e apoiem o trabalho que a UA e as organizações sub-regionais estão já a efectuar nos países

africanos em situação de fragilidade. Para além de todas as actividades positivas em curso (como o reforço das capacidades institucionais, a Facilidade de Paz para África, o apoio ao estabelecimento de sistemas de alerta antecipado, entre outros), a ideia de a UE trabalhar conjuntamente com os vizinhos regionais num país em situação de fragilidade pode constituir a pedra-de-toque da política europeia nesta matéria. A prevenção de conflitos é ainda uma dimensão menor na acção pan-africana (se compararmos com as medidas reactivas) e a UE pode desempenhar um papel de charneira neste âmbito, nomeadamente através do reforço das iniciativas africanas para a governação e do apoio aos esforços africanos no campo dos direitos humanos e da construção da democracia.

Coordenação e divisão de trabalho

As intervenções descoordenadas e incoerentes são particularmente nocivas em contextos frágeis, na medida em que podem exacerbar tensões e prejudicar os esforços de *state-building*. Estes países são especialmente vulneráveis à fragmentação dos doadores e à sobrecarga que isso significa em termos de capacidade do governo, uma vez que são eles próprios menos capazes de liderar a coordenação dos doadores. É necessário que a UE trabalhe conjuntamente com os Estados membros e outros parceiros internacionais, para desenvolver princípios operacionais e abordagens comuns, em particular com organizações que lideram os esforços internacionais de construção da paz, como as Nações Unidas e as instituições regionais.

Verifica-se igualmente uma evolução positiva recente na coordenação entre a União e os Estados membros. A UE financia cada vez mais projectos liderados por Estados membros, realiza diagnósticos conjuntos dos requisitos de formação para as operações de gestão civil de crises, ou desenvolve tentativas de programação conjunta com Estados membros que têm uma forte presença e interesse num dado país. O *Código de Conduta da UE sobre Complementaridade e Divisão de Trabalho na Política de Desenvolvimento* (Maio de 2007) apela a uma divisão de trabalho maximizada, na qual o número de doadores da UE presentes num país e/ou nos vários sectores é reduzido e racionalizado. Se isto constitui um enorme desafio em termos sectoriais (uma vez que alguns sectores são mais apelativos para os doadores do que outros – por exemplo, educação e saúde *versus* ambiente, cultura, etc), será ainda mais difícil em termos de racionalização geográfica, uma vez que esta está ligada aos interesses bilaterais de política externa. Com efeito, alguns Estados membros iniciaram já um processo de racionalização da sua presença externa, como o Reino Unido ou a Suécia, mas isto deve-se mais a prioridades políticas, internas e externas, próprias do que a motivações de complementaridade. Os progressos na coordenação de doadores no seio da UE são ainda muito lentos e alguns Estados membros encaram este processo como uma interferência nas suas políticas nacionais. A divisão de trabalho pode conduzir a uma menor visibilidade ou perda de oportunidades, pelo que deve ser tratada com cuidado. Em suma, as expectativas podem ter de ser reduzidas nesta questão, pois depende sempre da vontade dos Estados membros preencherem os espaços de forma complementar, numa base voluntária.

Para além da coordenação no seio da UE (com as políticas bilaterais dos Estados membros, analisada no ponto 2.4.3), um dos desafios mais árduos para os doadores é a harmonização das abordagens do Banco Mundial, dos Bancos Regionais de Desenvolvimento, do PNUD e da UE, para chegar a uma divisão de trabalho funcional relativamente à actuação em Estados frágeis. Os bancos multilaterais de desenvolvimento parecem estar a começar a lidar mais seriamente com

esta questão, e a UE deverá também trabalhar nesta base de uma forma mais sistemática. Um bom ponto de partida seria analisar onde estão localizadas as vantagens comparativas da UE, de forma a avançar com uma divisão de trabalho entre as agências multilaterais.

A coordenação entre a UE e as Nações Unidas é, certamente, uma grande prioridade. A União está fortemente empenhada na reforma do sistema de segurança colectiva e de construção da paz nas Nações Unidas. Isto inclui a criação do Conselho de Direitos Humanos e da Comissão de Consolidação de Paz (*Peace-building Commission*), ambos tendo exigido da parte da UE uma adaptação aos novos quadros institucionais. Uma das limitações ao nível global é ainda a ausência de um quadro comum de *peace-building* que possa orientar uma multiplicidade de actores externos e internos; este poderia, portanto, ser um dos temas importantes para a cooperação União-Nações Unidas no futuro próximo. Alguns dos exemplos recentes de coordenação entre a UE e a ONU incluem: reuniões regulares do Steering Committee UE-ONU sobre Gestão de Crises, bem como o diálogo sobre prevenção de conflitos com equipas integradas das Nações Unidas; equipas de avaliação e acordos para elaboração de avaliações conjuntas das necessidades no pós-conflito e pós-emergência; acções complementares em termos de operações de paz (Bósnia-Herzegovina, R.D.Congo, UA no Darfur, Kosovo-UNMIK); e uma forte parceria no apoio à reforma do sector de segurança, a acções de DDR e a outras tarefas de consolidação da paz em vários países.

A maior parte da cooperação UE-Nações Unidas tem lugar no âmbito da gestão de crises e em actividades pós-conflito; contudo, nos Estados frágeis é crucial a prevenção dos conflitos e a resposta às causas da fragilidade, o mais cedo possível. Esta necessidade de cooperação é ainda mais forte se tivermos em conta que ambas as organizações estão a apoiar o reforço das capacidades africanas, principalmente através da UA e das organizações sub-regionais, estando igualmente envolvidas na cooperação tripartida em operações de apoio à paz. O enfoque na prevenção implica que a UE e a ONU se envolvam noutros níveis de coordenação, nomeadamente através da tentativa de melhorar a coordenação político-diplomática e de investir, sempre que possível, numa posição única e conjunta. Um dos maiores desafios reside em traduzir o diálogo que está em curso ao nível estratégico numa cooperação mais forte no terreno, particularmente no que respeita a acções de desenvolvimento de longo-prazo.

XVIII

Coerência de políticas e a ligação segurança-desenvolvimento

A UE está longe de ter uma abordagem conjunta na sua totalidade – “*whole-of EU approach*”. Estão actualmente em curso esforços para conseguir uma maior coerência das políticas em relação ao desenvolvimento, em doze áreas que têm impacto na obtenção dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), incluindo a segurança, as alterações climáticas, o comércio, as migrações e a energia, entre outras. No entanto, existem vários obstáculos neste processo: a falta de um apoio político adequado, confusão quanto às áreas de intervenção dos mecanismos de promoção de coerência política para o desenvolvimento, insuficiência da informação e de conhecimentos profundos, e a falta de recursos, capacidades e qualificações técnicas para lidar com casos complexos em disciplinas variadas, entre outros.

Este estudo defende que a UE deverá seleccionar as áreas mais relevantes em termos de coerência de políticas nos países em situação de fragilidade e investir em interligações mais estreitas entre as áreas seleccionadas. A necessidade de interligar melhor a segurança e o desenvolvi-

to é reconhecida nestes países. A abordagem estratégica da UE poderá ser construída a partir de um enfoque na «segurança humana», que prossegue simultaneamente os objectivos de segurança pública (*freedom from fear*) e de desenvolvimento humano (*freedom from want*).

Existem perspectivas divergentes sobre quais devem ser as áreas prioritárias para o apoio internacional em situações de fragilidade, incluindo no pós-conflito. A população local muitas vezes encara a segurança como o principal problema, pelo que a restauração da lei e da ordem se torna a prioridade mais urgente, para permitir o progresso noutras áreas. Por outro lado, reconhece-se também que uma abordagem centrada apenas na segurança imediata não contribui para a segurança e estabilidade de longo-prazo, existindo a necessidade de equacionar as questões da governação política e económica (para que os benefícios da resolução de problemas imediatos de segurança sejam sustentáveis). O objectivo será constituir uma abordagem mais construtiva, em que as comunidades de segurança e de desenvolvimento trabalhem conjuntamente. No entanto, a interligação entre estas duas perspectivas torna-se particularmente difícil no plano operacional, devido a vários factores: constrangimentos institucionais (a estrutura de pilares da UE), discrepância de mandatos, variações nos horizontes temporais e nos quadros em que as missões são realizadas (as intervenções militares e de segurança tendem a focalizar-se em acções de curto-prazo e com duração limitada, enquanto o desenvolvimento é considerado um objectivo de longo-prazo); e a suspeição com que algumas partes das comunidades de desenvolvimento e de segurança se encaram mutuamente. Assim, registaram-se poucos progressos em termos de integração e complementaridade dos objectivos e métodos do campo militar e do desenvolvimento, no contexto das acções e estratégias da UE.

Existe, contudo, espaço e oportunidade para melhorar estas ligações, nomeadamente: pela promoção de um entendimento comum e mais integrado sobre como estas duas perspectivas poderão trabalhar em conjunto, através da elaboração de um conjunto de orientações ao nível da UE; pela melhoria da comunicação e informação (através do estabelecimento de um mecanismo que reúna e divulgue a informação, constituído por pessoal com diferentes formações e experiência); pelo envio e formação de uma nova geração de pessoal que tenha uma visão abrangente dos novos desafios de desenvolvimento e de segurança que estes países enfrentam, bem como a comunidade internacional (através de programas de formação e de reforço das capacidades nas delegações). A adopção de estratégias abrangentes para a acção externa da UE em certas regiões (como a Estratégia da UE para África) ou de conceitos conjuntos em áreas específicas (DDR, RSS), possuem grande potencial para melhorar a interligação entre segurança e desenvolvimento, desde que sejam reduzidas as disparidades entre as estratégias e a programação, e entre a concepção de políticas e a prática.

No seio dos Estados membros da UE é igualmente possível promover a inclusão da segurança na agenda global do desenvolvimento dos principais ministérios, tendo por base a experiência daqueles que já o fazem (como o Reino Unido, a Holanda ou os países nórdicos).

Conclusões e Recomendações

A União Europeia tem à sua disposição um vasto leque de instrumentos para responder aos problemas e necessidades dos contextos frágeis. Estes vão desde instrumentos políticos a instrumentos de gestão de crises, de instrumentos na área da justiça e assuntos internos às capacidades militares, da cooperação comercial à ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento. O objectivo deste estudo não é formular uma nova política para situações de fragilidade e contextos difíceis, mas sim sugerir formas de juntar estes instrumentos e compromissos políticos num quadro integrado e abrangente, de forma a promover uma estabilidade estrutural.

O relatório recomenda algumas maneiras para usar mais eficazmente e adaptar as políticas e instrumentos existentes, bem como para melhorar o processo de diagnóstico e de análise política, a definição de prioridades e elaboração de estratégias, o processo de programação, a implementação e o diálogo. O objectivo é contribuir para uma estratégia de resposta melhorada, que possa ser apoiada pelos parceiros, tendo especialmente em atenção onexo segurança-desenvolvimento-governança na política e acção externa da UE.

O estudo centra-se deliberadamente em questões políticas e estratégicas, embora sejam feitas algumas referências a aspectos mais técnicos sobre os instrumentos financeiros e de ajuda. As conclusões e recomendações propõem uma estratégia ambiciosa para a UE, particularmente no que respeita aos desafios da concretização, a uma análise participativa e bem informada de cada contexto, ao uso combinado de instrumentos de diagnóstico, coordenação, coerência de políticas e abordagens abrangentes (*Whole-of-Government*). Estão quase sempre presentes obstáculos relativos a questões de capacidade ou a constrangimentos operacionais e políticos, pelo que algumas propostas são também avançadas neste âmbito.

XX

As recomendações dividem-se em *três partes*:

A) Recomendações Gerais, incluindo:

- A utilização do conceito de «fragilidade» para promover um envolvimento mais forte e melhorado.
- A necessidade de permanecer envolvido, mas de forma diferente, respondendo às causas estruturais e aos riscos de conflito.
- A promoção da democracia, da governança e da construção do Estado.
- A adopção de princípios internacionais e de colaboração com outros parceiros.

B) Operacionalização do Conceito. Recomendações políticas e operacionais sobre como a UE deverá melhorar os processos de:

- Diagnóstico e análise política.
- Definição de prioridades e elaboração de estratégias.
- Programação e implementação.

C) Melhorar o eixo segurança-governança-desenvolvimento.

A. Recomendações Gerais

A estratégia da UE deverá basear-se nas seguintes *conclusões* gerais:

- > Não existe consenso sobre o *conceito* de «Estado Frágil» – nem na terminologia nem no conteúdo. É necessário um diálogo intenso com os países parceiros sobre a questão da fragilidade e de respostas adequadas de cooperação. A sensibilidade política desta questão requer uma utilização cuidada da terminologia. Isto não pode conduzir a uma situação em que os factos e as tendências, bem como interligações reconhecidas, sejam retiradas do debate.
- > A importância estratégica e a relevância política da fragilidade do Estado na política mundial contrastam com os *factos estatísticos*, que apontam para uma diminuição da ajuda a estes países, bem como uma retirada completa dos doadores em alguns casos, afectações imprevisíveis de ajuda e uma concentração da ajuda em poucos Estados – o que deixa muitos na situação de «órfãos da ajuda». Para além disso, cerca de metade da ajuda recebida por estes países é direccionada para alívio da dívida e para ajuda humanitária.
- > Os contextos das situações de fragilidade e dos ambientes difíceis são *substancialmente e qualitativamente diferentes* de outros países em desenvolvimento, possuindo características específicas que requerem novas respostas e abordagens.
- > O conceito é lato e abrange situações muito diferenciadas dentro do «espectro de fragilidade» (Estados fracos/frágeis, falhados, colapsados). Estes requerem *abordagens diferenciadas e progressivas*. A diferenciação entre a capacidade de um Estado e as questões de vontade/legitimidade é igualmente importante, de forma a distinguir entre países frágeis com fracas capacidades e aqueles que constituem parcerias difíceis em que não existe vontade política, exigindo por isso abordagens diferentes.
- > Cada país frágil é *complexo* e os seus problemas particulares são *únicos*, o que representa desafios políticos difíceis para os doadores. Cada estratégia deve incluir uma análise política e social profunda de cada contexto específico.
- > Alguns elementos são comuns à maioria dos conceitos e abordagens: a pobreza e o falhanço do Estado como elementos que se reforçam mutuamente, um maior risco de instabilidade e de conflito violento, e o facto do Estado não demonstrar capacidade ou vontade política de prestar funções e serviços básicos à maioria da sua população. No entanto, *as causas profundas do falhanço do Estado são ainda descuidadas nas políticas dos doadores*, que raramente apostam em acções antecipadas.
- > O «*ciclo do conflito*» é *enganador* nestas situações e não reflecte a realidade no terreno, onde várias fases podem estar presentes em simultâneo.
- > A governação democrática, que enfatiza a realização de eleições ou a existência de uma «governança aceitável», pode não ser o melhor ponto de entrada para prevenir situações de fragilidade. Outros elementos, tais como o empenho de um governo na boa governação económica e na *accountability* para assegurar o bem-estar dos seus cidadãos, são muitas vezes negligenciados como um possível padrão para afectação da ajuda. As eleições poderão ajudar a reduzir o conflito, mas se forem manipuladas, realizadas numa fase muito embrionária da transição pós-conflito, ou se registarem uma fraca afluência, podem ser ineficazes ou mesmo contraproducentes para a estabilidade, devendo, assim, ser encaradas como parte de uma abordagem mais abrangente da «*construção da democracia*».

> A maior parte das lições aprendidas salientam a importância fundamental do reforço do Estado (*state-building*) em situações de fragilidade, sob apropriação local (*ownership*). As acções de assistência técnica e outros esforços de capacitação são mais bem sucedidos quando apoiam actividades no âmbito de um programa definido em termos nacionais. O apoio institucional requer um envolvimento de longo-prazo e uma mudança de abordagem: de soluções puramente técnicas que são suportadas por motores individuais de reforma para abordagens com uma multiplicidade de doadores, que equacionem as relações Estado-sociedade, os incentivos políticos e as instituições que realmente influenciam as perspectivas de reforma. Para além disso, nem todos os elementos de governação podem ser tratados ao mesmo tempo; será sempre mais eficaz um apoio a reformas direccionadas que não sobrecarreguem os governos com exigências irrealistas.

1. Utilizar o conceito de «fragilidade» para promover um maior e melhor envolvimento

- A UE deve sublinhar que a utilidade do conceito de «fragilidade» está em identificar as situações de maior dificuldade, de forma a *aumentar a atenção e o envolvimento da União, bem como a responder melhor aos problemas específicos destes contextos*. O conceito é útil como forma de promover uma resposta mais activa e mobilizar a atenção para estas situações.
- A UE deve tomar uma posição forte sobre a *necessidade de envolvimento em situações de fragilidade*, com base numa série de argumentos morais, legais, de desenvolvimento e de segurança.
- No âmbito dos compromissos assumidos internacionalmente para o aumento da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, a estratégia da UE deverá incluir um forte compromisso de aumentar os fundos *direccionados para o desenvolvimento e para acções de longo-prazo* em países que enfrentam situações de fragilidade e que são susceptíveis ou afectados por conflitos.
- É necessário um compromisso *sustentável e consistente* de recursos financeiros, existindo igualmente flexibilidade para adaptações de acordo com a evolução das capacidades do governo parceiro. Para isso, é necessário evitar decisões financeiras contraditórias e baseadas em desempenhos de curto-prazo, evitar a imposição de condicionalidades que estejam ligadas ao desempenho da governação no passado, e integrar a «fragilidade» nos critérios de afectação da ajuda.
- A UE deverá debater os *critérios de afectação da ajuda ao desenvolvimento* em situações de fragilidade, de forma similar ao que foi já acordado no âmbito da assistência humanitária (no quadro dos princípios e boas práticas de ajuda humanitária – *Good Humanitarian Donorship Initiative*).
- Reconhecer a existência de um espectro de fragilidade, que requer respostas diferenciadas. Fazer uma *distinção entre situações* em que existe falta de compromisso político (contextos difíceis) ou fraca capacidade (situações de fragilidade), ou ambas, com necessárias implicações ao nível das políticas.
- Utilizar cuidadosamente a terminologia. Uma possível *definição de trabalho* poderia ser: «situações de fragilidade e contextos difíceis são aqueles onde o Estado é incapaz ou é relutante em fornecer funções centrais à maioria da sua população, incluindo segurança e serviços públicos básicos, e onde os mecanismos políticos de gestão da mudança e de inclusão sem recurso à violência são insuficientes ou inadequados, englobando por isso um maior risco de instabilidade».
- Para promover a participação e a apropriação, a UE deverá *iniciar um diálogo com os países parceiros* sobre o conceito de fragilidade e chegar a acordo sobre os passos seguintes. Isto significa transitar de uma perspectiva de doador para um processo e agenda conjuntos.

2. Permanecer envolvido, mas agir de forma diferenciada: lidar com as causas estruturais e riscos de conflito

- Dar prioridade a actividades que equacionem as *causas estruturais da fragilidade*, tendo em conta a variedade de situações que esta definição engloba.
- Combinar respostas a necessidades de curto e de longo-prazo num *quadro temporal simultâneo*, com particular atenção ao *timing* e flexibilidade. Desconsiderar o ciclo de conflito e promover respostas conjuntas/multifacetadas que evitem abordagens sequenciais e combinem todos os instrumentos num pacote coerente.
- Transitar de uma abordagem baseada nos resultados esperados para uma *abordagem «de processo»*, que se baseia num objectivo geral a ser atingido e que se centra na dinâmica do processo em si. As acções ou programas isolados – como a realização de eleições, as actividades de DDR ou de RSS – têm de ser *parte integrante de uma estratégia mais abrangente* de reforço do Estado, da promoção da estabilidade e do desenvolvimento
- Desenvolver uma *análise política profunda* sobre as causas da fragilidade e sobre os impactos das políticas dos actores externos (regionais e internacionais). Isto ajudará a criar um entendimento claro sobre as origens e dinâmicas do problema. É necessário envolver os Estados membros, as delegações da Comissão, os actores estatais e não-estatais no país e na região em causa, bem como peritos locais e internacionais, académicos, *think tanks* e os decisores políticos apropriados, com experiência no país/região.
- *Alinhar* as acções com os planos e procedimentos do país parceiro, trabalhando através dos seus sistemas, instituições e pessoal, tão cedo e tanto quanto possível. Deve-se evitar criar estruturas paralelas e debilitar ainda mais a capacidade do Estado. Nos casos em que o alinhamento total não seja possível, o «alinhamento-sombra» poderá ser uma opção.
- Ir para além da abordagem de «não causar danos», para investir num *envolvimento pró-activo, precoce e com carácter preventivo*.
- Interligar a *prevenção de conflitos* com as situações de fragilidade, aos níveis das políticas e da operacionalização. Uma estratégia efectiva implica começar com uma estratégia e capacidade da UE em implementar a prevenção de conflitos. Muito do que possa ser dito para melhorar a acção da UE em situações de fragilidade é também válido para a política de prevenção de conflitos. Uma das formas de operacionalização é implementar estratégias preventivas em Estados frágeis. Isto requer uma orientação clara sobre como os diferentes instrumentos trabalham juntos para lidar com a instabilidade (tal como foi sugerido no Programa de Prevenção de Conflitos Violentos, adoptado em 2001, em Gutemburgo).
- Implementar acções de cooperação para o desenvolvimento que sejam sensíveis a conflitos (*conflict-sensitive*) e incluir uma *análise sobre conflitos* em todas as políticas para estes países.

XXIII

3. Promover a democracia, a governação e o reforço do Estado

- O *enfoque central* do envolvimento da UE em situações de fragilidade e contextos difíceis deverá ser a construção de um Estado que possa manter a segurança e responder às necessidades da sua população. A UE terá, portanto, que reconhecer que todas as suas actividades têm implicações em termos de *state-building* no longo-prazo.
- A abordagem da UE à «*construção da democracia*» requer diversas perspectivas. Qualquer financiamento para a realização de eleições deve estar incluído num programa mais abrangente

de governação e construção do Estado. O envolvimento da UE também não deverá depender exclusivamente do estabelecimento de democracias eleitorais, mas antes centrar-se na promoção de uma cultura democrática junto de um vasto leque de actores.

- As acções de construção do Estado deverão ter *objectivos realistas*. Isto implica:
 - > Basear o reforço de capacidades e as iniciativas de governação num entendimento mais forte e profundo do contexto local (incluindo as questões do poder, as interações Estado-sociedade, os papéis das diferentes forças, etc);
 - > Utilizar mecanismos de diálogo político para criar abertura às reformas;
 - > Prestar uma atenção cuidadosa às prioridades e sequência das intervenções – incluindo as reformas de governação –, com metas claras ou quadros temporais para a realização das tarefas necessárias ao processo de construção do Estado, mantendo simultaneamente um sentido realista do que é exequível em contextos frágeis;
 - > Promover uma abordagem que vá para além das soluções técnicas e inclua os incentivos políticos e as instituições que realmente influenciam as perspectivas de reforma.
- Um dos principais objectivos da construção do Estado é o *reforço das capacidades nacionais*. Os peritos de assistência técnica deverão ser combinados com outras formas de criação de capacidades, tais como formação no trabalho, troca de experiências, mudanças estruturais e de atitude. As acções de *state-building* devem ter em conta os mecanismos próprios do país parceiro, a sua cultura organizacional e institucional, em vez de se centrarem em modelos institucionais ocidentais. É preferível iniciar esses programas sem qualquer ideia pré-concebida sobre o «tipo certo» de instituições. O cumprimento de um vasto leque de direitos humanos universais pode ser combinado com o respeito pelas tradições e apropriação locais. A abordagem da UE deverá promover as *ligações* entre os processos políticos de alto-nível e as medidas de construção da democracia ao nível da base.
- A UE deverá assegurar que os princípios estabelecidos na Comunicação da Comissão sobre Governação, em 2006, tenham uma operacionalização prática no terreno, integrando-os nos programas de cooperação. A existência de *múltiplos níveis de diálogo político* pode ser um meio eficaz de envolvimento em situações de fragilidade; a acção da UE em termos nacionais, regionais e continentais em África ilustra tais abordagens.

XXIV

4. Adotar princípios internacionais e trabalhar mais com outros actores

- Os programas de desenvolvimento em situações de fragilidade devem obedecer aos mesmos princípios que governam a programação em qualquer parte – apropriação (*ownership*), parceria, *accountability* mútua, sustentabilidade, etc.
- O apoio e as abordagens da UE em situações de fragilidade e contextos difíceis devem ser enquadrados pelas regras e princípios internacionais de resposta, promovendo a coordenação de estratégias e o consenso entre doadores. É desejável que a União:
 - > Adopte os princípios do CAD como base de envolvimento, com especial atenção para (i) estabelecer objectivos claros para os princípios acordados, nomeadamente que estes devem contribuir para a redução da pobreza; (ii) debater os princípios com os países parceiros, para seleccionar conjuntamente quais os mais relevantes e adaptá-los às realidades locais específicas; (iii) implementar activamente os princípios mais relevantes na sua programação; (iv) expandir os princípios a sectores mais amplos, como o comércio e o ambiente; (v) integrar

abordagens regionais e apoiar as estruturas regionais e continentais existentes para responder a situações de fragilidade.

- > Implementar a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda também em situações de fragilidade, com enfoque no objectivo central de construção do Estado.
- A abordagem da UE deverá procurar *trabalhar com outros* de forma estratégica, nomeadamente:
 - > Fortalecendo as respostas multilaterais através de uma colaboração reforçada com as Nações Unidas;
 - > Cooperando de forma estreita com o sector privado, incluindo na ajuda à criação de condições para que os países parceiros possam atrair maiores fluxos de investimento;
 - > Reforçando o apoio a elementos progressistas no seio da sociedade civil;
 - > Reforçando as organizações continentais e regionais que podem influenciar a estabilidade e desenvolvimento nos países parceiros;
 - > Conceptualizando, organizando e dando prioridade a respostas e políticas que estejam de acordo com os quadros existentes nos países/organizações parceiros (por exemplo, o Documento sobre Reconstrução e Desenvolvimento pós-conflito ou o Mecanismo Africano de Revisão pelos Pares, ambos da UA);
 - > Trabalhando de forma crescente com os países vizinhos na região para promover o envolvimento conjunto num país frágil, nomeadamente através de abordagens regionais;
 - > Incluindo a cooperação em contextos frágeis como um item no diálogo com países de rendimento médio e doadores emergentes, como a China, a Índia e a África do Sul.

B. Operacionalização do Conceito

XXV

No âmbito do debate sobre a prevenção de conflitos, a recente revisão do CAD sobre as Políticas e Programas de Cooperação para o Desenvolvimento da Comunidade Europeia refere que não existem meios de integrar as lições no processo de programação (pelo que os processos de partilha de informação necessitam de ser melhorados), não há uma aplicação sistemática da sensibilidade e da prevenção de conflitos nos Documentos de Estratégia por País (pelo que o processo de programação deve utilizar de forma mais sistemática uma análise de conflito), e que existe uma sobreposição de unidades – na Relex, Dev e Aidco – que lidam com esta questão, sem um envolvimento regular destas unidades em termos horizontais (pelo que é necessária alguma racionalização para fornecer melhores *inputs* às delegações). O mesmo pode aplicar-se à abordagem da UE a situações de fragilidade e contextos difíceis.

Em todo o processo de desenvolvimento de políticas, *a qualidade e capacidade dos recursos humanos precisa de ser reforçada a todos os níveis* – no terreno, em Bruxelas, bem como nas capitais dos Estados membros – e nas várias áreas do processo estratégico, de planeamento e de implementação.

Recomendações Operacionais Gerais:

1. Diagnóstico e Análise Política

- As estratégias e políticas da UE em situações de fragilidade deverão ser baseadas num *processo contínuo e sistemático* de diagnóstico e monitorização dos riscos, capaz de identificar os países em risco de crise iminente.

- O diagnóstico deverá estabelecer linhas de base, definir indicadores e fornecer informação, tanto quantitativa como qualitativa, para um diagnóstico adequado das causas e impacto da fragilidade, bem como da *evolução* da situação.
- A UE deverá identificar quais dos seus instrumentos de diagnóstico podem ser fundidos num *único exercício da Comissão Europeia*, que possa também alimentar um *exercício abrangente da União* para avaliar as causas da fragilidade, com o enfoque na prevenção de conflitos, Tais exercícios contribuiriam para um entendimento comum da situação, das necessidades e prioridades, e promoveriam esforços conjuntos, transversalmente, na União, e com outros actores.
- Este diagnóstico deve recorrer às mais variadas fontes de instabilidade (incluindo factores políticos, económicos, sociais e externos, bem como a vulnerabilidade a desastres naturais/alterações climáticas).
- Os diagnósticos da UE deverão fornecer informação, análise e orientações sobre quais as *principais mudanças e reformas* necessárias, mapear os actores e detentores de interesse, identificar intervenções adequadas, bem como indicadores e metas de avaliação e progresso, garantindo que são tomadas medidas em resultado dessa análise.
- Deverá ser um *esforço conjunto* da Comissão, do Conselho e dos Estados membros, requerendo por isso uma partilha de informação melhorada e mais sistemática dentro da Comissão, com o Conselho e com os Estados.
- Implica a existência de *capacidades reforçadas* da UE, em Bruxelas e nas Delegações, para que haja capacidade de fornecer um diagnóstico de qualidade, baseado em processos participativos que envolvam diferentes actores no terreno.
- Qualquer diagnóstico de situações de fragilidade deve ser elaborado com uma *forte participação do país parceiro*, nomeadamente através do diálogo com o governo, a sociedade civil e outros (dos Parlamentos às autoridades e peritos locais, a investigadores independentes, etc). No caso de existirem diagnósticos próprios, estes deverão constituir uma das principais bases para a análise da UE.
- Os *Documentos de Estratégia por País e por Região (DEP/DER)*, se adaptados a alguns destes requisitos, podem tornar-se instrumentos eficazes de diagnóstico e de programação, incluindo, nomeadamente, indicadores adicionais para a monitorização das causas de instabilidade e da evolução qualitativa das tendências políticas e económicas. A *apropriação (ownership)* dos DEP/DER é uma característica importante destes instrumentos, que deve igualmente ser procurada para além dos detentores de interesse «oficiais».
- No seguimento de uma análise conjunta e participativa dos DEP/DER, as *estratégias preventivas do Conselho* poderiam tornar-se uma ferramenta mais eficaz para acções de carácter mais preventivo do que reactivo e atempadas.
- Os *mecanismos de alerta antecipado* da UE deverão interligar-se melhor com outras organizações internacionais e com os seus mecanismos de alerta, bem como com mecanismos locais e regionais. A UE deverá apoiar estes mecanismos a aumentarem as suas capacidades e desenvolverem os seus próprios instrumentos de análise e monitorização.

2. Definição de prioridades e elaboração de estratégias

- *Utilizar abordagens diferenciadas.* É necessário desagregar as abordagens da UE em situações de fragilidade, através de estratégias direccionadas para as várias fases do «espectro de fragilidade» (fraco/frágil, falhado, ou que deixaram de existir; situações de conflito) e para vários tipos de fragilidade (económica, de segurança e política).

- *Pensar em termos regionais.* Isto significa elaborar estratégias regionais e trabalhar com as regiões para equacionar conjuntamente os problemas dos países frágeis ou afectados por conflitos. Implica igualmente investir em estratégias de apoio de longo-prazo (por exemplo, o Instrumento de Paz para África tem sido crucial para preencher os espaços de curto-prazo, mas não suficiente para responder a necessidades de longo-prazo), que possam reforçar as capacidades das organizações regionais e sub-regionais.
- Conferir às delegações da Comissão *um mandato político* e orientações claras sobre como avançar em questões-chave e segundo as especificidades de cada caso. Estabelecer mecanismos de diálogo e de comunicação efectiva entre as delegações/desk geográficos na Comissão e os grupos de trabalho relevantes no Conselho. Uma possível solução passa por nomear chefes de delegação conjuntos, com um mandato conjunto da Comissão e do Conselho. A eficácia destas nomeações vai para além dos aspectos legais das delegações; requer antes um apoio efectivo por parte da UE, incluindo as instituições e os Estados membros.
- *Seleccionar, estabelecer prioridades e sequenciar as reformas e acções de capacitação.* Apesar de as reformas poderem ser tratadas em simultâneo, a UE não deverá assoberbar os governos, já fragilizados, com um vasto leque de exigências e solicitações. É importante manter o sentido de realismo sobre o que é possível realizar num contexto frágil. Ao enfrentar um vasto conjunto de problemas de capacidade, a UE tem de ser clara em termos de selectividade (quais as agências e instituições alvo das acções), de prioridades (quais as questões de capacidade e quais as reformas mais urgentes), e de sequência das questões (qual o processo mais adequado de reformas)
- *Basear-se, o mais possível, em processos endógenos.* As abordagens da UE deverão partir das estruturas já existentes no país parceiro, ter em conta as dinâmicas locais e os quadros institucionais e organizacionais, fazer uso de quaisquer mecanismos de gestão de conflitos (formais e informais) que já existam, e procurar seguir as prioridades nacionais e outras características que possam promover a apropriação (*ownership*).
- *Utilizar melhor o diálogo político.* Existe espaço para aproveitar melhor os vários actores envolvidos no diálogo político e na diplomacia preventiva, nomeadamente conferindo poderes aos actores institucionais da União/Comissão que estão melhor colocados para se envolverem de forma efectiva no diálogo ao nível do terreno (os representantes especiais ou os chefes de delegação conjuntos, por exemplo).

XXVII

3. Programação e implementação

- *Adoptar regras específicas de programação para situações de fragilidade.* Será necessária uma maior flexibilidade e adaptabilidade à alteração das circunstâncias, de forma a corresponder às evoluções da capacidade e vontade do governo parceiro em lidar com certas questões ou sectores, onde outros doadores estão activos ou onde os actores não-estatais estão a assegurar as acções. Isto ajudará a evitar o fenómeno dos «órfãos da ajuda», ou uma concentração excessiva num sector ou área específica de apoio.
- *Reforçar a coerência entre políticas* no âmbito da abordagem da UE, nomeadamente:
 - > Seleccionando as áreas mais relevantes de coerência de políticas para o desenvolvimento em situações de fragilidade e contextos difíceis (por exemplo, a segurança, o comércio ou as migrações são claramente mais relevantes do que as áreas dos «transportes» ou da «sociedade de informação»), e procurar assegurar uma maior interligação entre as áreas seleccionadas.

- > Conferindo especial atenção à diplomacia, à segurança, ao investimento privado e ao comércio em situações de fragilidade, equacionando os impactos destas acções em termos de estabilidade e de desenvolvimento. Conferir, simultaneamente, ajuda suficiente para que estes outros instrumentos sejam eficazes.
- > No seio da UE, trabalhar a partir das competências, perspectivas e experiência de cada instituição e departamento.
- *Envolver-se em programação conjunta com os Estados membros.* O FED pode ser uma vantagem neste âmbito, uma vez que os Estados já participam nas decisões de afectação da ajuda.
- Promover a implementação do Código de Conduta da UE sobre Complementaridade e *Divisão de Trabalho* na Política de Desenvolvimento. Uma das formas de apoiar a divisão de trabalho é criar *incentivos* para os que se empenham numa maior coerência.
- Dar preferência a *instrumentos que promovem a accountability e apropriação local.* Os Fundos Sociais, os programas conjuntos e os fundos multi-doadores, bem como a ajuda orçamental, são instrumentos úteis (embora a sua utilidade deva ser avaliada caso-a-caso). O apoio deve seguir uma abordagem gradual, estabelecendo progressivamente indicadores mais rigorosos para o apoio orçamental, como por exemplo o compromisso e progressos realizados ao nível das reformas de gestão financeira, o sistema judicial e a reforma do sector de segurança, a boa governação e a tomada de medidas de consolidação da paz, ou o investimento do governo na prestação de serviços.
- Promover a *consistência* na elaboração de estratégias e na programação:
 - > Combinando, num pacote único, a reabilitação de curto-prazo, a reforma do sector de segurança e outras acções prioritárias com ajuda ao desenvolvimento de longo-prazo.
 - > Aproveitando a expertise de vários tipos de actores, pela promoção do diálogo e análises que tenham uma colaboração activa dos governos e actores da sociedade civil dos países parceiros. Avaliar igualmente o papel de outros doadores, de forma a promover uma melhor coordenação e coerência. Nas parcerias difíceis, é importante identificar interlocutores moderados e propensos à reforma, interagindo com eles na formulação de estratégias e programas para o país.
- Incluir *critérios relativos à conflitualidade*, em todas as áreas de envolvimento, incluindo os programas e papers de redução da pobreza, assessoria para a política macro-económica, política fiscal, reformas da despesa pública e outras. Incluir *questões transversais, lições aprendidas e monitorização/avaliações dos impactos* no processo de programação.
- *Articular e interligar os instrumentos financeiros e as regras de financiamento.* Na regulamentação financeira, deveriam existir disposições para interligar o financiamento e o *timing* das decisões de financiamento ao longo da estrutura de pilares da UE, por exemplo em situações em que o Instrumento de Estabilidade não possa financiar todos os elementos de um programa (é o caso dos processos de DDR ou de RSS, em que os aspectos militares não podem ser financiados por instrumentos comunitários). Isto poderia contribuir para minimizar a divisão institucional, permitir actividades sequenciais e promover abordagens integradas.

C. Melhorar o eixo segurança-governação-desenvolvimento

O eixo segurança-desenvolvimento é *particularmente importante em contextos frágeis*, onde é improvável que as acções de segurança sejam intervenções de curto-prazo. Tarefas como a formação de um exército capaz, a reforma do sector de segurança, ou o reforço do Estado de Direito

(por exemplo, a justiça e a polícia) durarão provavelmente vários meses ou anos. Estas acções são parte de um processo progressivo de promoção da estabilidade estrutural do país e estão, por isso, ligadas a factores políticos, económicos e sociais – e, conseqüentemente, ao trabalho de desenvolvimento.

O objectivo principal é edificar uma abordagem mais construtiva, na qual as comunidades de desenvolvimento e de segurança trabalhem juntas, com maior frequência e de uma forma mais integrada, aos níveis estratégico, político e operacional.

A UE toma em consideração, cada vez mais, o eixo segurança-desenvolvimento-governança através das suas declarações políticas, estratégias e conceitos, planos de acção e códigos de conduta. Estes resultam, normalmente, do trabalho conjunto entre o Conselho e a Comissão. Tais estratégias e conceitos conjuntos são um passo na direcção certa, para promover abordagens integradas e uma maior coordenação e coerência de políticas no seio das instituições da UE e com os Estados membros. São igualmente bons instrumentos de diálogo para a coordenação com outros doadores. Contudo, tal como salientado e provado pela experiência de actuação da União, a *apropriação* de qualquer estratégia ou programa é fundamental para obter resultados positivos sustentáveis.

Isto é particularmente importante no que respeita às questões da governança. Apesar de muitas causas poderem estar na base da fragilidade e fracasso do Estado, a «má governança» está frequentemente no centro do problema, quer como causa directa, quer como amplificadora de outras fraquezas. Sem um acordo e entendimento partilhado sobre objectivos e princípios de governança entre os vários actores da UE, e sem uma abordagem construtiva e gradual no sentido de apoiar a governança no país parceiro – baseada nas especificidades locais e em estruturas ou iniciativas locais – a agenda de governança pode ser percebida como uma outra forma de condicionalidade. Pode, assim, ameaçar o sucesso dos esforços políticos, de segurança e de desenvolvimento. Da mesma forma, é necessário que os doadores e os actores locais cheguem a acordo sobre como conduzir as intervenções em termos de prioridades e de sequência (incluindo as reformas de governança), mantendo simultaneamente um sentido realista do que é possível atingir em situações de fragilidade.

A ligação entre segurança e desenvolvimento é particularmente difícil devido a uma série de constrangimentos institucionais (a estrutura de pilares), discrepância de mandatos, variações nos horizontes temporais das missões e a suspeição com que alguns sectores das comunidades de desenvolvimento e segurança se encaram mutuamente. Desta forma, realizaram-se poucos progressos no sentido de integrar de forma adequada os métodos e objectivos militares e de desenvolvimento no seio das estratégias e acções da UE. Entre as *condições essenciais para um relacionamento positivo de colaboração* salientam-se: a clareza de mandatos e regras de actuação, a existência de abertura e esforços de cooperação para tratar de problemas e situações de interesse comum, a qualidade dos recursos humanos e boas capacidades de comunicação que permitam reforçar o diálogo, partilhar os conhecimentos e compreender o papel e constrangimentos de cada parte.

Recomendações Estratégicas:

- Assentar as respostas da UE numa *abordagem multidimensional* que combine instrumentos de várias políticas. A estratégia da UE pode distinguir-se por se basear numa abordagem de *segurança humana*, que se centre na protecção da segurança e da subsistência dos indivíduos.

Esta abordagem tem um grande potencial para lidar com os novos desafios decorrentes da fragilidade, uma vez que combina a segurança, a prevenção de conflitos e o desenvolvimento em princípios holísticos.

- Promover um *entendimento mais integrado e comum* sobre como a segurança e o desenvolvimento podem trabalhar em conjunto, traduzindo-se na prática através de um conjunto de *orientações* ao nível da UE, para aproximar as perspectivas e acções na área da segurança e do desenvolvimento.
- Incluir o *know-how* diplomático/político e de política externa nos debates sobre a política de desenvolvimento, interligando a declaração de Paris com *outras agendas internacionais*.
- Assegurar que as estratégias e conceitos «conjuntos» da UE tenham em conta as *necessidades e perspectivas dos países/regiões a que dizem respeito*, que sejam alimentados pelos quadros políticos e estratégias locais, e que sejam idealmente desenhados em conjunto, para assegurar a coordenação dos esforços e o apoio a iniciativas endógenas.

Recomendações Operacionais:

- Envolvimento precoce: promover esforços de colaboração nas primeiras fases, começando pelo diagnóstico e pelo planeamento onde a Comissão deverá participar activamente (por exemplo, assegurando que a Comissão tem, desde o início, um papel e presença mais fortes nos grupos de trabalho ou comités relevantes do Conselho, sobre a possibilidade de uma acção PESC/ PESC num país onde a Comissão tem um papel importante e uma presença de longo-prazo).
- Ter em atenção outras acções, meios e políticas: o planeamento de missões PESC ou de programas de desenvolvimento deve tomar em atenção e ser elaborado lado a lado com outras acções da UE. Devem igualmente ter em consideração o envolvimento de outros doadores/actores e a sua própria capacidade de planear e concretizar os compromissos assumidos. Existe ainda a necessidade de fomentar um equilíbrio entre instrumentos militares e civis.
- Melhorar as interligações entre políticas de curto e longo-prazo, nomeadamente:
 - > Promovendo diagnósticos e análises conjuntas das situações de fragilidade, e não apenas de situações em que o conflito está iminente ou activo, ou em que o país está numa fase de pós-conflito.
 - > Investindo numa maior e melhor partilha de informação entre os Estados membros e as instituições da UE, de forma a contribuir para um sentido comum das prioridades e um entendimento comum da situação.
 - > Encorajando a programação conjunta entre a Comissão e os Estados membros: isto coloca uma menor pressão nas fracas capacidades dos Estados e fornece uma maior garantia de entendimento comum e de acções conjuntas num determinado país/região. É particularmente importante que a programação da UE se interligue com as políticas de apoio à boa governação e de responsabilização mútua (mutual accountability) (exportações de armamento, corrupção, crime organizado, etc).
 - > Sequenciando apoios financeiros complementares, para assegurar ligações eficazes e atempadas entre actividades de curto e longo-prazo, particularmente em questões transversais como DDR, RSS e LRRD, mas também no seio dos programas e actividades financiados pela Comissão Europeia.
 - > Interligar os mecanismos de alerta antecipado da UE com outros mecanismos existentes ao nível local, regional e internacional.

- *Promover a participação entre instituições.* Em Bruxelas, pode atingir-se uma maior coerência e complementaridade através de várias medidas: aumentar a frequência e regularizar a participação dos ministros de desenvolvimento no CAGRE; encorajar os grupos de trabalho de Comércio, Desenvolvimento e Relações Externas (por exemplo, para África) a reunirem regularmente com uma agenda mais alargada; transformar o COARM num fórum em que os objectivos de desenvolvimento façam também parte da discussão; assegurar que a experiência, conhecimento e preocupações do ECHO sobre situações específicas de crise seja tido em conta no planeamento de operações de gestão de crises (participando nas reuniões de planeamento da Célula Civil-Militar, por exemplo).
- *Melhorar a comunicação/informação e a expertise.* Estabelecer mecanismos para reunir e difundir a informação, envolvendo pessoal de vários quadrantes. Destacar e formar uma nova geração de pessoal com um entendimento abrangente dos desafios de desenvolvimento e segurança e das respostas da comunidade internacional.
- *Aumentar a intervenção ao nível multilateral* sobre esta questão:
 - > Iniciando um diálogo para a elaboração de «Objectivos de Governação e Segurança» que possam complementar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, na medida em que estes não possuem uma dimensão de governação/segurança, sem a qual será impossível atingir o desenvolvimento em contextos frágeis.
 - > Pressionando nos fora internacionais (por exemplo, no CAD-OCDE) para serem reconsideradas as premissas básicas dos protocolos de afectação da ajuda – que tendem a descuidar os benefícios que a ajuda pode ter na prevenção de conflitos – e criar um fundo para actividades não-APD que poderão fomentar acções conjuntas de segurança-desenvolvimento, com o objectivo final de promover a estabilidade estrutural (a formação de um exército profissional, por exemplo).
- *No seio dos Estados membros,* promover a inclusão da segurança na agenda global do desenvolvimento nos principais ministérios, com base na experiência dos Estados que já o estão a fazer (Reino Unido, Holanda, países nórdicos). A criação de fundos especialmente dedicados à prevenção de conflitos, a situações de pós-conflito ou a contextos frágeis, que são geridos conjuntamente por diferentes departamentos no seio do Governo, pode ser um instrumento útil na combinação das duas abordagens.