

Uma abordagem europeia para Estados frágeis

Patrícia Magalhães Ferreira . IEEI

O aumento da importância das questões de segurança no panorama internacional originou, nos últimos anos, um interesse crescente pelos desafios colocados por novos tipos de conflitos. Estes estão ligados ao surgimento de emergências complexas e à existência de países afectados por uma fragilidade estrutural, que se reflecte na estabilidade e no desenvolvimento de várias regiões no mundo.

Apesar de não ser um fenómeno novo, o aumento da sua relevância em termos estratégicos e políticos tem motivado uma série de tentativas de resposta por parte das instituições internacionais, recentemente ancoradas no conceito consagrado pelas Nações Unidas referente à “responsabilidade de protecção”. Vários doadores adoptaram, ou estão em vias de adoptar, estratégias especificamente dirigidas a “países frágeis”, como é o caso do [Reino Unido](#) (DFID, 2005), da agência norte-americana [USAID](#) (2005), da [Alemanha](#) (2007), dos princípios de intervenção aprovados pelo CAD da [OCDE](#) (2005) ou de uma proposta do [Banco Africano de Desenvolvimento](#) para melhorar o apoio a Estados Frágeis em África (2006), entre outros.

Apesar de ser cada vez mais comum na terminologia dos doadores, o conceito de “Estado frágil” não é unanimemente aceite.

Por um lado, pelo facto de ser demasiado abrangente, incluindo situações não-comparáveis que vão desde países com baixos níveis de desenvolvimento e fracas capacidades institucionais (Moçambique, Timor-Leste), a países em conflito (Sudão, Nepal) ou pós-conflito (Serra Leoa, Libéria, República Democrática do Congo), países vulneráveis a catástrofes naturais que contribuem para a sua fragilidade (Indonésia), países que possuem recursos e capacidades mas falham em providenciar os serviços básicos às suas populações (Angola, Zimbabué), até países em que as estruturas estatais se desmoronaram (Afganistão, Somália). É consensual a existência de um espectro de fragilidade, que irá desde situações em que o Estado é fraco ou frágil, até situações de países falhados e colapsados, sendo esta última categorização mais rara. As abordagens da UE terão de ser necessariamente diferenciadas face a esta variedade de contextos.

A distinção entre “capacidade” e “vontade” é igualmente importante para determinar o tipo de intervenção, uma vez que existem diferenças importantes entre países que possuem vontade política mas não têm à sua disposição as necessárias capacidades de implementação de políticas, por comparação com países onde essas capacidades podem até estar presentes em determinadas regiões ou sectores, sem que exista um compromisso político para as concretizar (p. ex. o caso do Zimbabué). Isto torna particularmente importante a existência de ferramentas de análise que reflectam de forma adequada a situação específica de cada país.

No entanto, a multiplicidade e disparidade de metodologias existentes nas agências internacionais resulta normalmente em *rankings* não coincidentes de países. Muitas das análises focalizam-se apenas em indicadores quantitativos, não tomando em devida consideração a evolução qualitativa do país em diferentes sectores. Outras são produzidas exclusivamente pelos doadores, sem contribuição dos actores locais e sem integração das perspectivas dos países receptores da ajuda. Estas críticas são aplicáveis a alguns instrumentos da UE na área dos conflitos e da governação. Por exemplo, se os “country conflict assessments” são demasiado específicos (não incluem indicadores importantes de fragilidade), os novos “perfis de governação” – elaborados no quadro da Iniciativa de Governação da UE – tendem a ser elaborados com pouca ou nenhuma participação em termos locais. Qualquer ferramenta de análise a desenvolver por parte da UE especificamente para Estados frágeis terá, portanto, de se basear efectivamente nas contribuições locais e ter em linha de conta a necessidade de assegurar mecanismos eficazes de comunicação e informação entre as delegações, o terreno e as instituições comunitárias.

Por outro lado, os países parceiros – nomeadamente no continente africano – tendem a encarar o conceito de “fragilidade” com alguma desconfiança ou ceticismo. Esta atitude resulta do receio de que a sua utilização represente um estigma relativamente à imagem do país na comunidade internacional, o que poderia ter consequências importantes em termos de investimento privado e de outros fluxos de recursos externos. Assim, torna-se necessário sublinhar que a fragilidade não constitui uma condição permanente – trata-se de um conceito dinâmico, existindo vários exemplos de países que foram ou não inseridos nesta categoria consoante os períodos da sua História. É igualmente um fenómeno geograficamente abrangente, que está presente não só no continente africano, mas em vários países da América Latina (por exemplo, a Colômbia ou o Haiti) e da Ásia (as Filipinas, a Indonésia, o Camboja, o Nepal ou o Sri Lanka, por exemplo). A fragilidade também não é algo homogéneo ou determinado pelas fronteiras do Estado; pode afectar países, partes do território de um país ou regiões que englobam vários países, podendo igualmente afectar uns sectores mais do que outros.

Para além disso, a aplicação linear do “ciclo do conflito” a estes países não se revela adequada, uma vez que os ambientes voláteis registam frequentemente avanços e recuos, enfrentando simultaneamente um vasto leque de necessidades de curto e longo-prazo. A adopção de abordagens sequenciais – da ajuda humanitária à cooperação para o desenvolvimento, por exemplo – tende a ser menos eficaz do que uma aposta em abordagens conjuntas que combinem várias políticas e instrumentos (políticos, de segurança, humanitários, de desenvolvimento, etc) num quadro abrangente de intervenção.

Assim, a principal motivação para o uso do conceito de “fragilidade” por parte da UE é exactamente o de identificar situações complexas e difíceis numa fase tão embrionária quanto possível, promovendo uma abordagem diferenciada que possa responder de forma mais integrada, coerente e atempada aos problemas específicos deste tipo de países. Na verdade, apesar de existirem algumas reticências à aplicação da terminologia “Estado frágil” por parte dos países parceiros, tanto doadores como beneficiários tendem a concordar na necessidade de apostarem cada vez mais em abordagens preventivas e de adoptarem o reforço das capacidades do Estado como o elemento central das suas estratégias.

O surgimento de estratégias especificamente direccionadas para a fragilidade do Estado contrasta com as estatísticas da ajuda internacional: na verdade, os países frágeis continuam a receber menos ajuda do que outros, em condições semelhantes de desenvolvimento, sendo esses fluxos mais voláteis e mais imprevisíveis, devido a critérios inconsistentes de afectação de fundos. Os fluxos de ajuda estão normalmente concentrados num número restrito de países que estão em situações de pós-conflito e/ou são estrategicamente relevantes para a segurança global, originando o fenómeno dos chamados “órfãos da ajuda”, ou seja, países que são sistematicamente negligenciados pela comunidade internacional. Para além disso, o envolvimento dos doadores é efectuado principalmente numa base reactiva, como se demonstra pelo facto de mais de metade da ajuda recebida por estes Estados estar consagrada à ajuda humanitária e a acções de alívio da dívida, em detrimento de acções estruturais de longo-prazo no terreno. Nos contextos de pós-conflito, os doadores tendem a diminuir o seu envolvimento exactamente quando a capacidade de absorção por parte dos países receptores tende a aumentar.

A UE deverá, assim, defender um maior envolvimento dos países doadores nestes contextos, com base num quadro de motivações diversificadas: razões morais (de dignidade e solidariedade humanas), legais (o direito internacional relativo ao respeito pelos direitos humanos, por exemplo), de segurança (a ameaça global que constitui a existência de Estados instáveis e falhados) e de desenvolvimento (a erradicação da pobreza e o cumprimento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio). Mais, torna-se essencial assegurar critérios transparentes de afectação de fundos e compromissos de longo-prazo, que permitam uma maior previsibilidade dos fundos, através de abordagens multidimensionais que combinem diferentes

instrumentos. Uma forma de combinar ao nível estratégico as abordagens securitária, por um lado, e de desenvolvimento, por outro, poderá ser a adopção de uma estratégia baseada na "segurança humana", assente no primado dos direitos humanos e na promoção do multilateralismo.

A União Europeia tem à sua disposição um vasto leque de políticas e instrumentos para responder às situações de fragilidade do Estado, incluindo instrumentos humanitários, políticos, de segurança e de desenvolvimento. Ao nível político, destaca-se a adopção de vários documentos estratégicos, como o [Programa para Prevenção de Conflitos Violentos \(2001\)](#), o [Estratégia Europeia de Segurança \(2003\)](#), as Comunicações da Comissão Europeia sobre Governança (2003 e 2006), o [Consenso Europeu para o Desenvolvimento \(2005\)](#) ou a [Estratégia da UE para África \(2005\)](#), que deverá tornar-se brevemente numa estratégia conjunta dos dois continentes.

A questão fundamental não é, portanto, se a UE dispõe dos meios necessários, mas sim como otimizar, interligar e combinar estas políticas e instrumentos numa estratégia coerente e eficaz. Na prática, têm-se registado evoluções muito positivas nos últimos anos: a UE está cada vez mais envolvida em missões de defesa e segurança (PESD) e participa activamente em acções multidimensionais como o Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de ex-combatentes (DDR) ou a Reforma do Sector de Segurança (RSS) em países frágeis ou afectados por conflitos. A este propósito, a adopção de conceitos conjuntos nestas duas áreas ([DDR](#) e [RSS](#)), em 2006, pode vir a contribuir para uma melhor definição dos papéis da Comissão Europeia e do Conselho. A criação de um serviço externo de acção comum contribuirá certamente para uma melhor coordenação.

Várias melhorias são registadas no quadro da Comissão Europeia, com o aumento dos volumes da ajuda, taxas de desembolso mais rápidas e melhor qualidade da ajuda. A reforma dos instrumentos financeiros para a acção externa da UE pretende igualmente promover maior flexibilidade e rapidez nas decisões de financiamento. O Instrumento para a Estabilidade assume especial relevância em contextos de fragilidade, mas várias questões estão ainda por responder relativamente à sua operacionalização. Nomeadamente, sobre definição de prioridades e de critérios dos financiamentos, ou sobre a ligação e complementaridade com outros instrumentos (como o Fundo Europeu de Desenvolvimento-FED).

É evidente que persistem várias dificuldades e constrangimentos aos níveis institucional e operacional no seio da UE. Em primeiro lugar, o quadro institucional - baseado na estrutura de pilares - continua a separar as questões relativas à segurança (no âmbito do Conselho) das questões de desenvolvimento (na sua maioria competência da Comissão), resultando em perspectivas e prioridades diferentes. O processo de programação da assistência da UE acaba por ser fragmentado, por vezes com uma disparidade importante relativamente ao planeamento estratégico, com fraca participação dos países parceiros, e com pouco aproveitamento das lições aprendidas e das avaliações de impacto efectuadas no terreno. Algumas das recomendações englobam:

- O investimento em ferramentas de análise:
 - que se baseiem num processo sistemático de monitorização da evolução qualitativa dos países,
 - que se reunam num exercício conjunto da UE,
 - que sejam baseadas no mais vasto conjunto possível de factores de instabilidade (incluindo factores políticos, económicos e sociais),
 - que radiquem numa participação e colaboração estreita com o país parceiro,
 - que forneçam orientações sobre as mudanças e reformas que são necessárias.
- Uma maior aposta no diálogo político como mecanismo de prevenção, utilizando numa base mais sistemática os instrumentos à disposição (por exemplo, os representantes especiais, entre outros)

- Uma melhor comunicação e informação entre as delegações no terreno e as instituições na sede
- Conferir às delegações da CE um mandato político e investir na possibilidade de delegações com chefia conjunta Comissão/Conselho (à semelhança do que acontece com o representante da UE na Macedónia e com a futura representação junto da União Africana).

Em segundo lugar, existe a necessidade de aumentar a coordenação e coerência entre políticas, quer no seio da União, quer com os Estados membros. O [Código de Conduta](#) sobre a Divisão de Trabalho no âmbito do desenvolvimento, aprovado pela CE em Maio de 2007, defende uma redução e racionalização da acção dos doadores da UE presentes no terreno, de acordo com uma complementaridade geográfica e sectorial. Se isto representa um enorme desafio para os países europeus no que respeita aos sectores – uma vez que existem sectores tradicionalmente mais apelativos do que outros (a educação e a saúde, por exemplo) – é ainda mais difícil relativamente à racionalização geográfica, uma vez que a presença dos doadores bilaterais em determinado país é normalmente determinada por razões de política externa. A adesão dos Estados membros da UE a uma divisão do trabalho efectiva é efectuada numa base voluntária, sem que exista qualquer obrigação de complementaridade das políticas bilaterais e destas com as multilaterais.

No seio da UE e dos Estados membros, o objectivo é promover abordagens que combinem as diferentes instituições e em que estas contribuam para um objectivo comum ("*whole-of-government*" - WoG). Vários países têm tomado iniciativas neste sentido, como é o caso do Reino Unido ou dos países nórdicos, que se encontram a desenvolver fundos especiais sobre prevenção de conflitos, instrumentos financeiros conjuntos e estratégias com a participação dos vários ministérios (nomeadamente a Defesa, os Negócios Estrangeiros e o Desenvolvimento).

Relativamente à coerência de políticas no seio da UE, o caminho é longo; uma hipótese seria a de seleccionar as áreas mais relevantes para o desenvolvimento em contextos de fragilidade e conflito – por exemplo, a segurança e as migrações – e investir no reforço das interligações e sinergias entre estas. As dificuldades são particularmente significativas em termos operacionais, quando se pretende combinar as políticas de segurança e de desenvolvimento ao nível de objectivos e métodos. A discrepância de mandatos entre as missões de segurança e desenvolvimento, a variação de horizontes temporais das missões e a suspeição com que alguns membros das duas comunidades se encaram mutuamente, são alguns dos obstáculos a uma maior colaboração. As principais recomendações incluem:

- O estabelecimento de *guidelines* ao nível da UE, por forma a promover um entendimento comum e integrado sobre como a segurança e o desenvolvimento poderão trabalhar em conjunto
- A melhoria dos mecanismos de informação e comunicação entre os diversos órgãos no seio da UE, nomeadamente aumentando a participação de elementos variados nos grupos de trabalho (por exemplo, a participação dos ministros de Desenvolvimento no Conselho de Assuntos Gerais - GAERC, dos elementos da ajuda humanitária - ECHO - nas reuniões de planeamento das missões da PESD, etc.)
- A promoção, sempre que possível, de programação conjunta com os Estados membros (destaque-se a programação com o DFID na Serra Leoa e a tentativa frustrada com a Bélgica e a França na RD Congo)
- A preferência por modalidades de ajuda que promovam a apropriação local e a coordenação entre doadores, tais como os fundos sociais ou o apoio orçamental, sempre que possível
- A formação e destacamento de uma nova geração de técnicos com *expertise* multifacetada e abrangente
- A implementação efectiva de estratégias regionais que englobem os desafios em termos de segurança, governação e desenvolvimento (nomeadamente

pela implementação conjunta da estratégia para o Corno de África e formulação de outras com a colaboração das várias instituições da UE)

- A implementação dos conceitos conjuntos desenvolvidos no plano estratégico (DDR e RSS)
- Ao nível multilateral, o desenvolvimento de uma acção concertada para a elaboração de objectivos na área da governação e segurança, à semelhança do que existe para o desenvolvimento (ODM).

Um dos elementos distintivos da abordagem da UE em países frágeis poderá ser o trabalho desenvolvido com e através das organizações regionais dos países parceiros. As relações com o continente africano são um exemplo a explorar. Várias organizações regionais e sub-regionais estão a desenvolver mecanismos que permitam responder aos problemas estruturais de países frágeis e a reforçar capacidades para lidar com focos de instabilidade, incluindo sistemas de alerta antecipado, gestão de crises, missões de imposição da paz ou estratégias de *peacebuilding*. A expectativa é que a UE apoie os seus esforços nesta área, quer em termos financeiros, quer em termos estratégicos/políticos. Assim, para além de todas as iniciativas em curso (Facilidade de Paz para África, apoio institucional à União Africana, apoio ao estabelecimento da Força Stand-by africana e outros), a UE deverá cada vez mais trabalhar com os vizinhos regionais por forma a envolver-se conjuntamente num país em situação de fragilidade. A UE pode também desempenhar um papel importante na área da prevenção de conflitos – área até agora mais descurada na colaboração com as organizações regionais africanas -, nomeadamente através do reforço das iniciativas de governação em curso (como o Mecanismo Africano de Revisão pelos Pares) e dos esforços africanos de promoção dos direitos humanos e da democracia.

Para saber mais...

FARIA, Fernanda; FERREIRA, Patrícia Magalhães; ["An Adequate Response Strategy to address situations of fragility and difficult environments"](#). IEEI & ECDPM study for the Portuguese Presidency of the EU, final draft, 9th July 2007.

FARIA, Fernanda; FERREIRA, Patrícia Magalhães; [Apresentação do estudo \(PPT\)](#) [Cooperação para o Desenvolvimento e as Relações UE-África](#) (Colaboração IEEI-ECDPM-IPAD)