

Fragilidade do Estado em África

O conceito de “Estado frágil” abrange uma multiplicidade de situações, muito diversas e dificilmente comparáveis: desde países que possuem índices de desenvolvimento baixos e estruturas estatais fracas (como a Nigéria ou Timor-Leste), países que estão numa situação de conflito (Sudão ou República Democrática do Congo) ou de pós-conflito (Serra Leoa, Libéria), países que têm uma identidade nacional forte e capacidade de projecção regional mas são ainda incapazes de satisfazer as necessidades básicas das populações (como Angola), países que se negam a cumprir os compromissos de segurança e desenvolvimento para com os seus povos (como o Zimbábue), até situações mais extremas em que se verifica um colapso das estruturas estatais (como a Somália). Isto significa que existe também um espectro alargado de variação, desde a fragilidade dos Estados até ao colapso ou falhanço do mesmo. O conceito é, por isso, multifacetado, fluido e com pouca utilidade quando se trata de formular estratégias de intervenção externa, de ajuda ao desenvolvimento ou de resolução de conflitos, uma vez que estas terão necessariamente de ser baseadas nas causas, problemas e dinâmicas específicas de cada país.

Para além disso, o conceito tem sido encarado com alguma desconfiança por alguns países africanos, uma vez que receiam a sua conotação negativa, a qual pode desencorajar o investimento externo ou estigmatizar o país em termos de desenvolvimento, perpetuando o ciclo de instabilidade e/ou vulnerabilidade. Na verdade, embora não seja uma classificação estática, tem-se verificado que os Estados que entram nesta classificação raramente dela conseguem sair, o que aponta para uma persistência da situação de fragilidade.

A classificação de “Estado frágil” está ainda associada à doutrina de segurança dos Estados Unidos pós-11 de Setembro, que assumem o direito de intervenção preventiva, o qual não reflecte a perspectiva de muitos países em desenvolvimento. Isto deriva de uma visão securitária da paz e do desenvolvimento, que não tem em devida consideração

ÍNDICE DE ESTADOS FALHADOS

1. Somália	21. Uganda	41. Colômbia
2. Zimbábue	22. Sri Lanka	42. Quirguistão
3. Sudão	23. Níger	43. Egipto
4. Chade	24. Burundi	44. Laos
5. Rep. Dem. Congo	25. Nepal	45. Ruanda
6. Iraque	26. Camarões	46. Mauritânia
7. Afeganistão	27. Guiné-Bissau	47. Guiné Equatorial
8. Rep. Centro-Africana	28. Malawi	48. Butão
9. Guiné Conacri	29. Líbano	49. Camboja
10. Paquistão	30. República do Congo	50. Togo
11. Costa do Marfim	31. Uzebequistão	51. Bolívia
12. Haiti	32. Serra Leoa	52. Comores
13. Myanmar	33. Geórgia	53. Filipinas
14. Quênia	34. Libéria	54. Moldávia
15. Nigéria	35. Burquina Faso	55. Angola
16. Etiópia	36. Eritreia	56. Azerbaijão
17. Coreia do Norte	37. Tazaquistão	57. China
18. Iémen	38. Irão	58. Israel/Faixa de Gaza
19. Bangladeche	39. Síria	59. Turquemenistão
20. Timor-Leste	40. Ilhas Salomão	60. Zâmbia

Mais informação em: <http://www.foreignpolicy.com/> ou <http://www.fundforpeace.org/>

o papel do desenvolvimento na construção dos Estados, enquanto fundação indispensável de uma nova segurança colectiva. Esta visão assenta em políticas de segurança de curto-prazo, centradas na estabilidade imediata e nas preocupações de segurança dos países ocidentais, podendo resultar numa visão militarizada da segurança, por contraponto a uma abordagem mais abrangente e de longo-prazo, envolvendo uma multiplicidade de factores do desenvolvimento.

A existência de diversas definições, indicadores de medida e ferramentas de análise resulta em disparidades nas várias tipologias, pelo que a lista de Estados aqui apresentada é indicativa.

No entanto, existe consenso sobre o facto de a fragilidade estar ligada a problemas estruturais e institucionais que prejudicam não só a transparência e eficácia dos processos de decisão pública, como a capacidade de fornecer serviços sociais e de segurança às suas populações. Vários destes elementos tendem a reforçar-se mutuamente, como a pobreza extrema e a instabilidade social, ou o desenvolvimento desigual e o risco de conflitos, gerando ciclos viciosos de fragilidade. Os dados revelam que: os países frágeis recebem menos ajuda do que outros países em circunstâncias similares; que os

fluxos de ajuda são mais voláteis, com os doadores a tomarem decisões de retirar ou recomençar a ajuda de uma forma descontínua; que cerca de metade da ajuda recebida é direccionada para o alívio à dívida externa ou para assistência humanitária, o que significa que o envolvimento é mais reactivo do que pró-activo; e que 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, como o Iraque ou o Afeganistão – enquanto outros permanecem “órfãos da ajuda” ou “crises esquecidas”. A indiferença internacional ou a imprevisibilidade dos fluxos da ajuda em países menos importantes do ponto de vista estratégico, combinada com uma menor capacidade de absorção dos fundos externos por parte dos Estados frágeis, poderá perpetuar esse ciclo de fragilidade, tendo até consequências nefastas na recuperação dos países.

Fragilidade do Estado: um fenómeno endémico em África?

Apesar de as classificações variarem consoante a fonte utilizada, é comum a todas as análises a preponderância de países

africanos nos *rankings* de Estados frágeis e falhados. Na lista dos dez países mais susceptíveis de se tornarem Estados falhados, publicada pela *Foreign Policy* em 2009, a maioria – sete – situa-se na África Subsariana, o que corresponde a uma característica comum a anos anteriores. Pelo menos 30 países da África Subsariana foram classificados como frágeis nos últimos anos pelos diferentes critérios de avaliação.

Relativamente aos países lusófonos, Timor-Leste é o que apresenta maiores fragilidades, sendo caracterizado como um país em que o Estado tem pouca legitimidade, com fracos serviços públicos e de segurança e com elites fracturadas. A Guiné-Bissau aparece em 27.º lugar, sendo particularmente penalizada pelo desenvolvimento desigual, pela incapacidade dos serviços públicos e das suas forças de segurança. Angola figura no 55.º lugar, sendo paradoxalmente um dos países com melhor pontuação no capítulo da economia mas o quinto pior no que respeita à desigualdade do desenvolvimento.

Com efeito, verifica-se que em muitos destes países o crescimento económico não se traduz num desenvolvimento sustentável, nem esse desenvolvimento se reflecte numa melhoria das condições de vida e bem-estar das populações. Paralelamente, a existência de baixos níveis de desenvolvimento ou de grande desigualdade na distribuição dos rendimentos é um dos factores conducentes a conflitos violentos, pelo que os Estados com pior classificação em termos de fragilidade são, na sua maioria, Estados afectados por conflitos (p. ex. Somália, Sudão, Chade, RDC, entre outros).

As implicações regionais são de grande relevância neste contexto. Da mesma forma que os conflitos têm normalmente repercussões negativas nos países vizinhos, também a existência de um país com bom desempenho é insustentável se os países vizinhos se encontrarem numa situação de instabilidade e fragilidade. Estas ligações são evidentes, p. ex., no caso do Sudão – com o efeitos no Chade –, do Zimbábue – com o declínio económico a originar a pressão de milhares de zimbabueanos nas fronteiras da Zâmbia e da África do Sul –, ou da República Democrática do Congo, com as

interligações políticas e económicas variadas na região dos Grandes Lagos.

Historicamente, a prevalência de situações de fragilidade em muitos países africanos correlaciona-se com a evolução do próprio Estado africano, cuja legitimidade foi afectada pela proliferação de regimes ditatoriais nos anos de 1970 e 1980, assentes em redes clientelistas de perpetuação do poder. África sofre mais tarde, na década de 1990, uma dupla transição: (i) a transição política no sentido da democratização e implementação de regimes multipartidários e (ii) a transição económica, com a generalização do modelo neo-liberal após a queda da União Soviética. Este modelo económico, cuja manifestação paradigmática foram os programas de ajustamento estrutural, traduziu-se numa contracção do aparelho estatal, que era fundamental para assegurar as redes de perpetuação do poder político. Esta situação criou as condições para a desestruturação do Estado, com a emergência de conflitos internos em muitos países africanos na segunda metade dos anos 90, ou com o prolongamento de crises estruturais profundas que configuram uma situação de “nem guerra, nem paz” em vários países. Mesmo com a criação de condições para a resolução formal de vários conflitos na presente década, derivada em boa parte de um maior protagonismo de actores africanos nesses processos, as condições que determinam a fragilidade do Estado permanecem no longo-prazo. Para além disso, esse contexto, caracterizado por uma fraca capacidade institucional, propicia o ressurgimento de conflitos e dificulta a consolidação de uma verdadeira cultura democrática.

Por outro lado, a crise financeira e económica global poderá transformar alguns países africanos emergentes em países frágeis, anulando os ganhos provenientes das altas taxas de crescimento registadas em África nos últimos sete anos e representando um recuo no caminho para os ODM.

Estes países são mais vulneráveis a choques externos, uma vez que estão, à partida, menos equipados para proteger as suas economias, combater os efeitos da crise e responder de forma adequada a uma combinação complexa de vulnerabilida-

des internas e externas. A estes factores podemos acrescentar a fraca capacidade de gerar receitas fiscais e mobilizar recursos internos, a falta de redes sociais de suporte e a evolução lenta dos indicadores sociais em muitos países africanos, principalmente nos considerados frágeis – os quais não têm acompanhado as taxas de crescimento económico – e a própria estrutura da maioria das economias africanas, pouco diversificadas e muito dependentes do exterior. O impacto das variações nos fluxos de comércio, investimento, ajuda ao desenvolvimento e remessas dos emigrantes será, assim, mais prolongado nestes Estados, em comparação com outros países em desenvolvimento.

O papel da comunidade internacional

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 nas suas várias dimensões).

Existe um grande dilema sobre as formas e nível de envolvimento que os doadores deverão prosseguir. No entanto, há um consenso crescente sobre a necessidade de se envolverem de forma pró-activa e o mais cedo possível, centrando-se em estratégias preventivas.

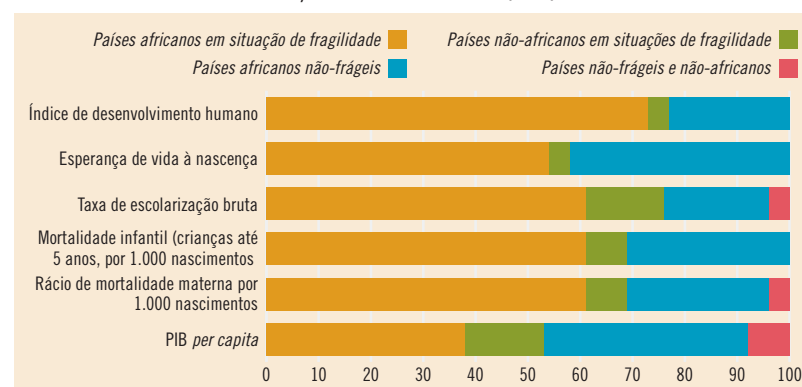
Reconhece-se igualmente que as intervenções externas não podem seguir modelos gerais pré-definidos, devido à grande heterogeneidade dos países, e que são ineficazes ou mesmo contraproducentes se não for tido em consideração o papel e funcionamento das instituições locais. Isto porque a actuação em Estados frágeis ou falhados reveste-se sempre de um carácter político, mais do que técnico, uma vez que as iniciativas de *peacebuilding* ou *statebuilding* lidam directamente com as dinâmicas

Estado-sociedade, as questões de poder, ou os princípios e normas que organizam determinada sociedade. A existência de análises políticas e sociais profundas que reflectam a complexidade de cada situação deve, assim, ser condição necessária de qualquer estratégia de desenvolvimento nestes países. As necessidades específicas dos países frágeis originaram uma transição das tradicionais iniciativas de desenvolvimento para áreas novas e inexploradas – como a reforma das instituições, a construção do Estado, a prevenção de conflitos, ou os processos de reconciliação – as quais nem sempre se coadunam com a obtenção rápida de resultados quantificáveis. Para além de uma abordagem de longo-prazo, é essencial flexibilidade, uma vez que as dinâmicas de fragilidade não seguem um processo sequencial e são altamente voláteis, exigindo uma capacidade de adaptação e a combinação de vários instrumentos. Um dos principais desafios para a comunidade internacional reside na apropriação das reformas por parte do país frágil, ou seja, na implementação de uma sequência de reformas e de acções de reforço do Estado que corresponda às necessidades e prioridades identificadas pelo próprio país. Frequentemente, as acções internacionais tendem a sobrecarregar instituições já fragilizadas com um vasto leque de exigências e solicitações, baseadas em expectativas irrealistas sobre o que é possível atingir em situações de fragilidade ou de falhanço do Estado. As estratégias ou políticas dirigidas apenas a determinado aspecto – como a segurança alimentar, a resolução formal do conflito,

ou a reforma da justiça – são ineficazes pelas suas limitações, embora os mandatos institucionais das agências de cooperação tendam a limitar-se a áreas sectoriais específicas. Num país onde exista simultaneamente uma missão de manutenção da paz, uma missão humanitária e programas de desenvolvimento, ou onde é urgente a implementação de processos de desmobilização, desarmamento e reintegração (DDR) ou reformas do sector de segurança (RSS), a coordenação entre actores é condição fundamental de sucesso. Neste campo apontam-se várias insuficiências, entre as quais: a falta de um entendimento comum entre intervenientes diversificados, dificuldades na implementação de políticas mais coerentes e abrangentes, e ainda divergências que impedem o estabelecimento de parcerias efectivas entre os parceiros de desenvolvimento e o país-alvo das acções.

Numa perspectiva abrangente, o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE estabeleceu os princípios para uma intervenção mais eficaz em Estados frágeis. No entanto, o exercício permanece, em grande parte, teórico. Manter os países frágeis no topo das prioridades internacionais é, desde logo, o maior desafio. Em segundo lugar, a implementação de abordagens integradas, que combinem acções de curto e longo-prazo, envolvam recursos políticos, técnicos, financeiros e por vezes militares, e coordenem uma multiplicidade de actores (estatais e não-estatais) é um processo muito complexo e difícil, como demonstram as intervenções internacionais nos países mais frágeis de África. ■

PAÍSES COM PIOR DESEMPENHO, VÁRIOS INDICADORES (em %)



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2008.