



2.5 • O estado do Estado

A erosão do Estado na África Ocidental

Cátia Miriam Costa

A PARTIR DA DÉCADA DE 90 do século passado, proliferaram os contextos caracterizados como EFFC, ou seja, o acrónimo para Estados Frágeis, Falhados e em Colapso, revelando as ambiguidades e debilidades da universalização do Estado moderno e de uma construção estrutural, por vezes mais exógena que endógena. Os conflitos ultrapassaram as divergências interestaduais e caracterizam-se, sobretudo, por serem contendas baseadas em redes transfronteiriças que podem ter características étnicas, religiosas, económicas ou outras de carácter ilegal. Os conflitos e a própria guerra são agora privatizados, surgindo paralelamente aos Estados e potenciando o desenvol-

vimento de economias de guerra, assentes na depredação de recursos naturais, no desenvolvimento de actividades criminosas (como o tráfico de narcóticos, de pessoas e armas), fazendo surgir não só uma economia paralela como estruturas que regulam o que é o papel institucional do Estado. A globalização acelerada e o facto de determinados países não conseguirem acompanhar as expectativas que a comunidade internacional tem do seu desempenho, nem satisfazer as necessidades ao nível interno, muitas vezes fruto de elites que optaram pela construção de sistemas de governação patrimoniais, lançou estes países em ciclos de instabilidade dos quais tem sido difícil sair. Em inúmeros casos, o desmantelamento do Estado tem sido tão evidente que a intervenção internacional directa foi a solução encontrada, apesar de não assegurar a reversão de muitos dos fenómenos ali verificados.

DIAGNÓSTICOS E PROPOSTAS

O Grupo de Acção Financeira (GAFI) e o Grupo Intergovernamental de Acção contra o Branqueamento de Capitais na África Ocidental (GIABA) lançaram um relatório sobre o financiamento do terrorismo na África Ocidental. Apontam vários factores que contribuem para a erosão do Estado nesta região e que contribuem para uma difícil resposta oficial às actividades paralelas ao Estado. São referidos a informalidade das actividades económicas, a preferência pelo uso de numerário para as transacções, a instabilidade política, a violência étnica e comunitária, a corrupção elevada, a pobreza generalizada, o desemprego e o subemprego¹. São, ainda, propostas vinte medidas para controlo do terrorismo e da ameaça geral à integridade do Estado, em que apenas duas envolvem explicitamente a colaboração entre as autoridades e a sociedade civil.

O *Fund for Peace* constrói um índice para os Estados falhados com base nos indicadores sociais, económicos, políticos e militares. Para o ano de 2013, os países da África Ocidental apresentam um desempenho entre a erosão e a possível desagregação do Estado².

O *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), no Programa Regional para a África: 2010-2014, reporta-se à Declaração Política da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), sobre o Tráfico ilícito na África Ocidental, avaliando o valor da corrupção e do comportamento criminoso em cerca de 1.000 milhões de USD (valor superior ao PIB de alguns países da região). Entre outras actividades ilícitas, foram detectados os tráficos de drogas, pessoas, armas, minerais, petróleo e a contrafacção e tráfico de medicamentos. Foram criados quatro subprogramas dirigidos a dezasseis Estados da África Ocidental.³

Sintomas do desgaste do Estado

Muitas situações podem testemunhar que as estruturas associadas ao Estado moderno estão a deixar de funcionar ou, pelo menos, a abrir espaços de intervenção de grupos não reconhecidos como detentores de qualquer autoridade política. Assim, os sintomas mais comuns são: perda de controlo territorial, incapacidade de fiscalização não só de espaços como de transacções, desconhecimento sobre os movimentos populacionais, incapacidade administrativa para chegar a todo o território, afrouxamento dos serviços públicos, conflitos comunitários, políticas repressivas, baixa independência dos poderes públicos entre si ou face ao poder militar e administração neo-patrimonial do Estado. Na verdade, nem todos os sintomas se manifestam em simultâneo ou no mesmo grau, daí que se tenham estabelecido patamares diferentes quando se traça o diagnóstico do problema, pois um Estado frágil ou em processo de erosão não é o mesmo que um Estado em colapso, em que a guerra já se generalizou. Em comum, existe uma gradação das insuficiências do Estado relativamente àquilo que constituem as suas funções.

Às causas intrínsecas, que se ligam a estruturas frágeis internas, aliam-se questões extrínsecas que têm a ver com o contexto internacional. Contudo, a comunidade internacional ainda responde deficitariamente a estas problemáticas, sobretudo quando o enquadramento da situação ainda é de risco. Foi após a demonstrada incapacidade dos Estados de corresponder à crescente complexidade, com ameaças que surgem dos mais diversos campos (das crises ecológicas e económicas às crises políticas e sociais, em que todas se interligam de alguma forma), em que o desgaste dos Estados era evidente, que houve uma tentativa de

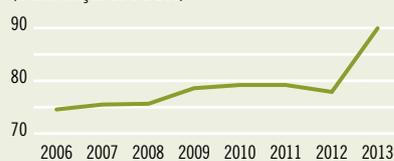
perceber quais os sintomas que levavam ao desmantelamento estatal. Mesmo assim, esta resposta caracterizou-se por ser universal, não considerando, amiúde, as especificidades locais. As receitas aplicadas têm sido por isso insuficientes para credibilizar a acção internacional, por um lado, e para reverter aquilo que tem sido a constância em alguns países, a de Estados que vão falhando, por outro lado.

Instabilidade e desmantelamento do Estado

Os constantes conflitos que têm assolado a região da África Ocidental fazem desta zona das mais instáveis do mundo, somando-se os golpes de Estado, dez desde 2000 (Mauritânia: dois golpes e duas tentativas; Gâmbia, Costa do Marfim: dois golpes de Estado, Guiné-Bissau e Níger: um golpe de Estado) a três guerras civis (Libéria, Serra Leoa e Costa do Marfim) e um assassinato político (Nino Vieira, na Guiné-Bissau). Dos dezasseis Estados geralmente considerados como fazendo parte da região da África Ocidental (Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, República da Guiné, Senegal, Serra Leoa, Togo), apenas quatro não apresentam um baixo índice de desenvolvimento humano, tal como este é considerado pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas. As excepções são Cabo Verde, Gana, Nigéria e Mauritânia.

A toda esta desestabilização não foi alheio o surgimento de novas ameaças ao Estado que se somam às questões endógenas da governabilidade (as tensões entre as estruturas de governação modernas e a organização social tradicional, a convivência interétnica por vezes forçada, o uso dos recursos naturais em proveito próprio). Deste modo, o tráfico de mercadorias ilegais, em que se destacam os estupefacientes, veio a traduzir-se em fluxos financeiros completamente fora do controlo do Estado, a que se juntaram a instabili-

(Classificação de 0 a 100)



Tendência do Mali. O país que mais piorou no ano de 2013 foi o Mali, passando da 79.ª (em 2012) posição para a 38.ª posição. O primeiro lugar é ocupado pelo Estado considerado como apresentando o maior índice de falha nos indicadores. Em 2013 este lugar foi ocupado pela Somália. Fonte: Fund for Peace, <http://library.fundforpeace.org/fsi13-mali/> [22/02/2014].

¹ Ver: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FT-nafrica-occidental.pdf>

² Ver: <http://fp.statesindex.org/indicators/> e <http://fp.statesindex.org/indicators/>

³ Ver: https://www.unodc.org/documents/westandcentralafrica/FINAL_RP_PT_complete_15032011.pdf

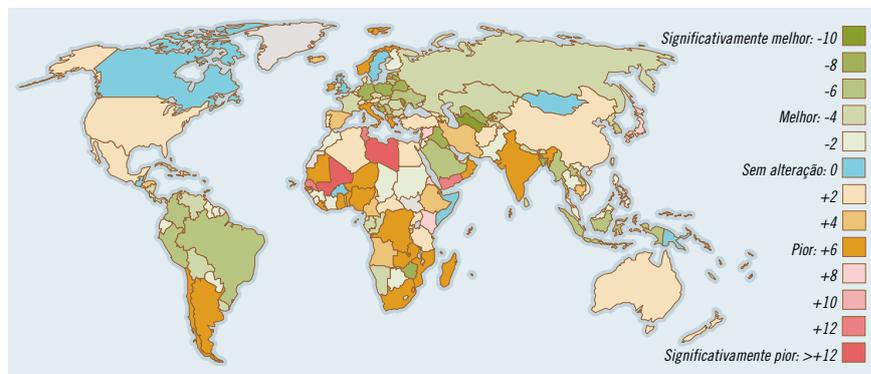
dade interna e regional com o tráfico de pessoas e armas, sem qualquer fiscalização nas zonas fronteiriças. Esta situação levou a que privados, ocupados em actividades altamente danosas para o Estado, tomassem conta de serviços que deveriam ser providenciados publicamente, como a segurança, e a criação de uma economia em que os contornos informais ganham protagonismo. O Estado parece estar em permanente situação de guerra, com grupos que usam o monopólio da força sem qualquer autoridade política para fazê-lo. Esta situação levou a que a comunidade internacional ficasse alerta para o caso da África Ocidental e tentasse determinar quais as condições que estavam a impulsionar a generalização desta situação.

Foram elaborados relatórios por organizações internacionais, parte do sistema das Nações Unidas, como o *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), e por organizações de vocação regional como o Grupo de Acção Financeira (GAFI) ou o Grupo Intergovernamental de Acção contra o Branqueamento de Capitais na África Ocidental (GIAFA), parte do sistema da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), que diagnosticam as causas e possíveis saídas para a crise. Em comum, o acento tónico colocado nas actividades criminosas com largo retorno financeiro que servem inclusivamente para o financiamento de organizações com propósitos terroristas. A um problema político e militar (com as intervenções armadas dos movimentos terroristas) associa-se uma importante questão económica. Todos estes factores ganham proporções incontroláveis num contexto de mau funcionamento permanente do Estado, em que as elites políticas estão muito ligadas a sistemas patrimoniais de governação. Mas, porque apresenta a África Ocidental uma aptidão para este tipo de situação?

Especificidade da África Ocidental

A posição geográfica desta região é a meio caminho da Europa e da América Latina, com acessibilidade por mar, terra e ar, o que, associado a fronteiras débeis, permite a existência de inúmeras oportunidades para o transporte de produtos ilegais. Alicerçados em economias fragilizadas e problemas sociais graves, os protagonistas destas transacções ilegais encontram campo fértil para o tipo de actividade que pretendem desenvolver. Foram apuradas tendências gerais para a região que espelham a facilidade de recurso a actividades fora de qualquer controlo oficial. O aumento do financiamento do terrorismo e de actos terroristas, as ligações entre grupos terroristas emergentes com diferentes origens e orientações, o uso de meios legítimos e ilegítimos para a angariação de fundos para o desenvolvimento de conflitos, a migração incontrolada de pessoas, aliam-se às vulnerabilidades que estes Estados apresentam, referidas anteriormente.

Contudo, não apenas os tráficos são ameaçadores da segurança dos Estados e populações; também as actividades produtivas ligadas à contrafacção e elaboração de drogas demonstram que houve



Índice dos Estados falhados: tendências para 5 anos – 2008-2013, Fundo para a Paz.

A cor verde escura representa os Estados que melhoraram significativamente, o amarelo, e vermelho, os que mais pioraram. A azul aparecem os Estados que não tiveram qualquer alteração no último ano. Fonte: States index, em: <http://ffp.statesindex.org/fsi-trends-2013> [18/02/2014].

nos últimos anos uma tendência para passar do transporte para a criação de algumas bases fixas para assegurar a continuidade da actividade. A falta de vigilância das autoridades sobre as transacções económicas e a incapacidade de controlo sobre todo o território dos países torna-os ainda mais atractivos do que outros. Igualmente, foi verificado um incremento da pirataria, o que vem a acentuar a insegurança que se estende de terra para mar.

“ [...] a comunidade internacional [...] continua a responder a Estados com um grau de debilidade tão expressivo, com o mesmo tipo de soluções [...] ”

Estados frágeis estão muito mais sujeitos a movimentos transnacionais de pessoas e mercadorias, bem como à criação de bases terroristas ou actuação destes grupos. O facto de estes movimentos, à margem da lei e do Estado, terem a capacidade de controlar não só as administrações locais, como alguns elementos dos governos centrais, garante-lhes impunidade e, também, a necessária mobilidade. Na verdade, estes Estados não corresponderam às expectativas internas dos seus próprios povos, que esperavam atingir um grau de liberdade e desenvolvimento que os afastasse do quadro colonial que viveram, nem às expectativas da comunidade internacional, que acreditou que estes Estados teriam comportamentos similares aos Estados de outras latitudes e longitudes que já tinham uma longa história de criação de uma administração moderna, burocratizada, assente na separação dos poderes. Frente aos desafios internos e externos, estes Estados foram incapazes de acompanhar as exigências a que estavam sujeitos e dificilmente conseguiram gerir os necessários equilíbrios entre a captação e gestão do poder e as comunidades circundantes.

Embora a comunidade internacional esteja ciente das problemáticas envolvidas no caso de ameaças transnacionais e, em muitos casos, globalizadas,

continua a responder a Estados com um grau de debilidade tão expressivo com o mesmo tipo de soluções em diferentes partes do mundo. Mesmo no caso da África Ocidental, em que um dos grupos de trabalho adquire carácter regional, a verdade é que as recomendações são muito idênticas às que podemos observar relativamente a países que têm aparelhos de Estado consolidados e capacidade de vigilância face à ameaça, sobretudo no que respeita à ameaça terrorista e ao branqueamento de capitais. Apesar disso o UNODC traçou um programa de intervenção exclusivo para a África Ocidental, em que pretendia agir sobre quatro áreas e em que se denota preocupação de se adaptar às circunstâncias locais. Para além da acção sobre o crime organizado, tráfico ilícito de drogas e terrorismo, tentou acompanhar esta linha de acção com outras três vocacionadas para o funcionamento do Estado (justiça e integridade), para a sensibilização da sociedade civil (prevenção da toxicoddependência e saúde) e para o desenvolvimento de estudos e de monitorização.

Até ao momento, porque o programa foi desenhado para o quadriénio de 2010-2014, não existem resultados finais. Mas o relatório do UNODC, de Fevereiro de 2013, intitulado “*Transnational organized crime in West Africa: A threat assessment*”, reafirma a necessidade de controlar os fluxos de contrabando de modo a combater a ilegalidade e a conseguir alguma estabilidade nestes países. Aconselha, ainda, a que cada fluxo tenha uma resposta adequada, dadas as tipologias das mercadorias, da procura e da oferta e da eventual colaboração das populações com este tipo de actividade. Não é de descurar, igualmente, a possibilidade da transição da actividade comercial para a produtiva relativamente a mercadorias ilegais. Ao factor geográfico, os países da África Ocidental reúnem outras condições atractivas para o desenvolvimento de actividades ilícitas, como visto anteriormente, o que nos leva a crer que apenas uma acção concertada sobre as condicionantes internas e as circunstâncias externas poderá fazer sair estes Estados do ciclo de falhanço em que se vulnerabilizaram ainda mais com a transnacionalização das ameaças. ■