

“Estados Frágeis” em África:
A intervenção externa nos processos
de statebuilding e peacebuilding

Patrícia Magalhães Ferreira

Dissertação submetida para a obtenção do grau de Doutor
em Estudos Africanos

Orientador:
Prof. Doutor Fernando Jorge Cardoso, Professor Catedrático
Universidade Fernando Pessoa

Setembro, 2011

Apoio financeiro da FCT e do FSE no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio
(01/10/2004 a 30/09/2008)

Ao Fernando, pelo apoio e paciência.

Ao Pedro, pelo Amor.

Ao Francisco, porque é tudo.

“Estados Frágeis” em África:
A intervenção externa nos processos de statebuilding e peacebuilding

Patrícia Magalhães Ferreira

Resumo:

A classificação de países como “frágeis” ou “falhados” tem tido alguma utilidade para alertar a comunidade internacional para as necessidades específicas de países afectados por conflitos e em crise, mas não parece existir consenso sobre qual o conteúdo desta categoria analítica (o que é?), quais as causas da fragilidade e como se manifestam (como e porquê?), ou em que medida essa fragilidade deve ser o elemento definidor das estratégias de resposta (para que serve?). Isto é tanto mais importante se considerarmos a influência que o discurso internacional sobre Estados frágeis tem actualmente na definição das intervenções e nas políticas de ajuda externa dos principais doadores bilaterais e multilaterais. A investigação permitiu identificar insuficiências significativas na operacionalização e classificação da fragilidade do Estado, questionando a validade e utilidade do conceito para a prossecução de estratégias externas de intervenção. Para além disso, o contexto e conteúdo das intervenções externas de peacebuilding e statebuilding em Estados Frágeis em África revelou a veiculação de modelos standardizados que incorporam um “consenso de peacebuilding” e que ignoram, em grande medida, as dimensões históricas de poder e de formação do Estado em África. A análise empírica do Estado, ou seja, dos acordos e dinâmicas reais existentes em termos de autoridade e legitimidade em ordens políticas de carácter híbrido, pode trazer pistas importantes para a formulação de novas estratégias de apoio e de intervenção nos países africanos.

Abstract:

The categorisation of some countries as “fragile” or “failed” has been somewhat useful to alert the international community to the specific needs of crisis or conflict affected countries, but there seems to be no agreed definition on the content of this analytical category (what is it?), on what are the causes and manifestations of fragility (how and why?), or to what extent should fragility be a defining element of response’ strategies (what is for?). This is of utmost importance giving the influence that the international discourse on fragile states currently has in defining interventions and external aid policies of the major bilateral and multilateral donors. The research identified significant weaknesses in the operationalisation and classification of state fragility, and questioned the validity and usefulness of the concept for the pursuit of external intervention strategies. In addition, the context and content of peacebuilding and statebuilding interventions in African fragile states revealed the transposition of standard models that incorporate a “peacebuilding consensus” and to a large extent tend to ignore the historical dimensions of power and state formation in Africa. An empirical analysis of the state and of the agreements and dynamics that really exist regarding authority and legitimacy in hybrid political orders, can shed light in the elaboration of new support and intervention strategies in African countries.

Palavras-Chave: Estados frágeis, peacebuilding, statebuilding, África

Vídeo:

Peacebuilding by the International Community:

<http://www.youtube.com/watch?v=zN8rIxoXqWo&feature=related>

Índice

INTRODUÇÃO.....	1
PARTE I: ESTADOS FRÁGEIS	9
1.1. A fragilidade do Estado no quadro dos debates teóricos das Relações Internacionais.....	9
1.2. O Estado no centro do debate	15
1.3. Definição e operacionalização do conceito de “Estado frágil”	24
1.3.1. Os elementos definidores do Estado frágil	24
1.3.2. A heterogeneidade e validade do conceito	29
1.3.3. O Estado frágil como ameaça à segurança e ao desenvolvimento	33
1.3.4. Maior atenção internacional – e mais ajuda externa?.....	39
1.4. As metodologias de identificação e classificação de Estados frágeis	42
1.4.1. Os índices de classificação de Estados frágeis	42
1.4.2. Análise crítica da classificação e operacionalização do conceito.....	47
1.5. Causas e características dos chamados Estados frágeis.....	51
1.5.1. Factores internos ou externos?	51
1.5.2. A causalidade conflito-pobreza-governança	58
PARTE II – INTERVENÇÕES EXTERNAS EM ESTADOS FRÁGEIS ATRAVÉS DE PEACEBUILDING E STATEBUILDING: DUAS FACES DA MESMA MOEDA?	71
2.1. Da resolução de conflitos à sua transformação	71
2.2. Da manutenção da paz (peacekeeping) à construção da paz (peacebuilding)	76
2.2.1. A abordagem teórica do conceito	77
2.2.2. A operacionalização do conceito	80
2.2.3. O modelo predominante de peacebuilding	85
2.3. A convergência com a agenda de statebuilding.....	95
2.3.1. A emergência do statebuilding	95
2.3.2. O conteúdo da agenda de statebuilding	99
2.3.3. O statebuilding como via para a peacebuilding?.....	102
2.3.4. Construção do Estado a partir do exterior?	106
PARTE III – INTERVENÇÕES DE PEACEBUILDING E STATEBUILDING EM ÁFRICA	111
3.1. O falhanço do Estado em África?.....	111
3.2. Análise crítica das abordagens externas de peacebuilding e statebuilding em África	128
3.2.1. Breve caracterização das missões de peacebuilding em África	128
3.2.2. Principais críticas à actuação internacional	133
CONCLUSÕES	154
BIBLIOGRAFIA	160
ANEXO: Operações de Peacekeeping e Peacebuilding em África.....	I

Índice de Tabelas e Figuras

Índice de Figuras

Figura 1: Proposta de tipologia dos Estados (DFID).....	28
Figura 2: A agenda de fragilidade do Estado como intersecção entre a segurança e o desenvolvimento.....	37
Figura 3: Quadro-diagnóstico de Instabilidade	55
Figura 4: O ciclo de conflito.....	74
Figura 5: O círculo da mudança	75
Figura 7: Dimensões e Componentes do modelo padronizado de Peacebuilding.....	89
Figura 8: O modelo liberal de statebuilding e peacebuilding	104

Índice de Tabelas

Tabela 1: Principais Índices de classificação de Estados Frágeis	43
Tabela 2: Indicadores e dimensões abrangidas pelos índices de classificação de Estados Frágeis	44
Tabela 3: Classificação de Estados Frágeis 2008 – os 20 piores classificados	46
Tabela 4: Classificação sobre Conflitos e Instabilidade.....	46
Tabela 5: Comparação das abordagens de resolução e de transformação de conflitos ..	76
Tabela 6: Objectivos por dimensão durante as três fases de <i>peacebuilding</i> e reconstrução pós-conflito.....	86
Tabela 7: Principais críticas às intervenções de Peacebuilding.....	92
Tabela 8: Medidas de Statebuilding	101

ACRÓNIMOS

APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BTI	Berterlsmann Transformation Index
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CIA	Central Intelligence Agency
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
CIFP	Country Indicators for Foreign Policy
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
DFID	Department for International Development, United Kingdom
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
IDA	International Development Association
IDE	Investimento Directo Estrangeiro
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
LICUS	Low-Income Countries Under Stress
NU	Nações Unidas
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PESD	Política Externa e de Defesa Comum
PMA	Países Menos Avançados
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RCA	República Centro-Africana
RSS	Reforma do Sector de Segurança
UA	União Africana
UE	União Europeia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	United States Agency for International Development

INTRODUÇÃO

Colocação do Problema e Objecto do Estudo

O objecto de estudo da presente investigação reside no contexto e conteúdo das intervenções externas de peacebuilding e statebuilding em Estados Frágeis em África.

O período sobre que recai o essencial da análise situa-se nos anos 1990 e na primeira década deste século, com recurso a quadros analíticos principalmente desenvolvidos após a II Guerra Mundial. Com efeito, a proliferação dos “Estados frágeis” como retórica e prática da actuação da comunidade internacional tem sido um facto evidente nas últimas duas décadas. Se por um lado se reconhece que a responsabilidade primordial por evitar o falhanço do Estado reside nos próprios países, nomeadamente na capacidade e vontade da sua liderança para prevenir, gerir e ultrapassar as crises (potenciais ou reais); por outro lado é evidente um aumento da intervenção internacional nestes contextos, com base na convicção de que é possível prevenir o aumento da instabilidade e neutralizar as causas dessa fragilidade, promovendo a paz e o desenvolvimento nesses países.

A classificação de países como “frágeis” ou “falhados” tem tido alguma utilidade para alertar a comunidade internacional para as necessidades específicas de países afectados por conflitos e em crise, ou para suscitar um maior debate sobre a segurança e o desenvolvimento globais. No entanto, não parece existir uma definição consensual sobre qual o conteúdo desta categoria analítica (o que é?), quais as causas da fragilidade e como se manifestam (como e porquê?), ou em que medida essa fragilidade deve ser o elemento definidor das estratégias de resposta (para que serve?). Isto é tanto mais importante se considerarmos a influência que o discurso internacional sobre Estados frágeis tem actualmente na definição das políticas de desenvolvimento e de ajuda externa dos principais doadores bilaterais e multilaterais.

A preponderância dos Estados frágeis naquilo que é o discurso internacional das agências (bilaterais e multilaterais) de desenvolvimento e de segurança suscitou um questionamento sobre quais os pressupostos e motivações desse discurso, bem como sobre qual a concepção de Estado e de paz subjacentes a esse discurso.

Pela experiência que adquiri na observação empírica e no estudo de diversos casos em países africanos¹, essa retórica parece suscitar reticências por parte dos actores internos, pelo que o *primeiro objectivo* da tese é questionar o que é e para que serve a categoria analítica de “Estado Frágil”. Os Estados frágeis constituem um grupo com necessidades e características políticas, sócias e económicas comuns ou similares? O Estado falha em relação a quê? Falha em conseguir o desenvolvimento, a paz e a democracia, mas que desenvolvimento, paz e democracia? Há um modelo de Estado em relação ao qual “os outros” falham? Que tipo de paz é prosseguida nas intervenções internacionais em chamados Estados frágeis? E isto conduz a uma outra pergunta essencial de fundo: É possível reconstruir um Estado e consolidar a paz através de receitas externas?

Verificamos que a intervenção externa nos chamados “Estados frágeis” desenrola-se numa multiplicidade de programas e acções, que incluem desde operações mais ou menos tradicionais de manutenção da paz, até instrumentos da diplomacia, da ajuda humanitária ou da cooperação para o desenvolvimento. O objectivo primordial parece ser não apenas a construção e consolidação da paz (peacebuilding) mas o reforço ou construção do próprio Estado (statebuilding)². Actualmente, estes dois objectivos parecem caminhar lado a lado enquanto fins últimos das intervenções externas que se desenrolam de forma estandardizada, mas não está claro, nem no plano teórico nem prático, qual a relação entre eles, como são prosseguidos pelos diversos actores (externos e internos) e quais os resultados realizados até ao presente.

Um *segundo objectivo* deste trabalho diz, portanto, respeito a um questionamento sobre estas intervenções: Em que medida foi feita alguma análise do sucesso ou insucesso destas acções e segundo que critérios? Quais foram os factores que determinaram a

¹ É o caso de estudos realizados para a OCDE na Monitorização dos Princípios para uma Boa Intervenção Internacional em Estados Frágeis (2005 e 2011), de um estudo para a Presidência Portuguesa da União Europeia (UE) em 2007 sobre a resposta europeia nestas situações, ou de entrevistas e documentos recolhidos no Burundi (2001), na Guiné-Bissau (2001, 2005 e 2011), Moçambique (2007) e Angola (2008) no âmbito de diversos projectos de investigação. Algumas das publicações resultantes constam da bibliografia desta dissertação, como Da Câmara e Ferreira 2001, Faria e Ferreira 2007, Ferreira 2010a e 2010b, ou OECD 2011.

² Foi deliberada a opção de utilizar os termos “peacebuilding” e “statebuilding” na forma inglesa ao longo da dissertação, por se considerar que não existe uma tradução na língua portuguesa que seja consensual ou que exprima adequadamente a abrangência dos dois conceitos (p.ex. são utilizadas com frequência na literatura as expressões consolidação ou reforço, menos forte do que a ideia de construção). O “building”, em inglês, exprime uma acção abrangente que engloba a ideia de construção, de criação de estruturas e processos, a sua consolidação e reforço.

emergência das agendas de peacebuilding e statebuilding como elementos centrais das políticas de intervenção internacional nos chamados “Estados Frágeis”? Que motivações ideológicas, políticas e económicas estão subjacentes a estas agendas e modelos aplicados? Como surgiu um modelo predominante de peacebuilding e quais as suas limitações?

Como *terceiro objectivo*, questiona-se a aplicação de modelos estandardizados de peacebuilding e statebuilding especificamente no continente africano.

Esta escolha deriva, em primeiro lugar, da preponderância dos países da África Subsaariana nos rankings e classificações de Estados denominados frágeis ou falhados (com consequências evidentes no que respeita à elegibilidade para fluxos de ajuda externa e de investimento). Em segundo lugar, da persistência de conflitos violentos no continente, simultaneamente com o maior número de missões de paz das Nações Unidas. Por fim, pelo facto de não existir ainda uma massa crítica de investigação que relacione as dinâmicas de fragilidade do Estado em África com as intervenções internacionais destinadas a minimizar essa fragilidade e apoiar processos de construção estatal. Parece óbvio que os Estados africanos são fracos em termos de capacidade, se comparados com os Estados Europeus ou com um tipo ideal de Estado, mas não está claro se isso reflecte um falhanço do Estado ou simplesmente o processo da sua formação. Também não está claro se o debate sobre Estados frágeis é adequado, enquanto ferramenta analítica, para compreender as questões da soberania, autoridade e legitimidade do Estado em África.

As intervenções da comunidade internacional parecem privilegiar receitas gerais e uma abordagem institucional, focalizada no poder central do Estado e nos aspectos técnicos das reformas, em contextos onde as dinâmicas informais e outras formas de autoridade e organização social (para além do Estado central) assumem uma importância significativa. Assim, questiona-se a adequação das estratégias de peacebuilding e statebuilding àquilo que é o contexto do Estado e da conflitualidade na maior parte do continente africano. De que forma é que estas intervenções abordam as causas profundas dos conflitos? Fornecem uma resposta abrangente e adequada àquilo que são as dinâmicas sociais e políticas e o processo de formação do Estado em África?

Tendo por base o enquadramento do tema e as questões acima suscitadas, formularam-se duas hipóteses para a presente investigação:

1. O conceito e classificação de “Estado Frágil” é mais um elemento estruturador do discurso político de justificação da actuação externa do que um elemento objectivo de análise dos fenómenos dos países intervencionados; nesse sentido, não tem utilidade, enquanto categoria analítica, na compreensão dos processos de construção do Estado em diversas partes do Mundo e é desadequado como base de formulação das estratégias de intervenção da comunidade internacional.

2. Os modelos generalizados de construção do Estado (statebuilding) e de consolidação de paz (peacebuilding), tal como aplicados actualmente pela comunidade internacional em África, não são processos que se reforcem mutuamente, nem cumprem os seus objectivos essenciais (construção do Estado e da Paz), nomeadamente pelo facto de se centrarem nas dimensões institucionais em detrimento da dimensão relacional e das dinâmicas de poder em cada sociedade.

Metodologia

A presente dissertação tem um enfoque conceptual e teórico muito vincado, analisando conceitos e abordagens que não pertencem a um corpo científico perfeitamente delimitado. Neste sentido, a dissertação não se situa num enquadramento teórico específico, mas antes numa abordagem interdisciplinar e multidimensional das questões apresentadas. A análise apresentada deriva, principalmente, dos quadros teóricos que abrangem as Relações Internacionais e a Ciência Política, embora também se recorra às disciplinas da Sociologia e da Antropologia Política, aos Estudos para a Paz, aos Estudos de Desenvolvimento e aos Estudos de Segurança.

Pelo trabalho de investigação prática que desenvolvi ao longo de vários anos na área da cooperação internacional para o desenvolvimento, foi sendo cada vez mais evidente a existência de um gap analítico entre académicos e actores directamente envolvidos na promoção da paz e em intervenções pós-conflito. Pareceu-me, assim, interessante abordar os conceitos não apenas no plano teórico mas também ao nível do debate que decorre no plano operacional e da sua transposição para o plano prático, pelo que estas duas dimensões estão presentes ao longo de toda a dissertação.

As hipóteses de base deste trabalho excluía, à partida, a realização de um estudo de caso. Na verdade, o que se procura não é verificar se a aplicação prática dos conceitos produz os resultados desejados, mas sim analisar até que ponto os conceitos são válidos na orientação da acção externa de que um dado país é alvo. Válidos teoricamente e válidos

enquanto elemento orientador da acção dos agentes directamente envolvidos na acção no terreno.

Assim, em termos metodológicos, a investigação incidiu principalmente na recolha e análise de conteúdo de fontes secundárias relativas às concepções teóricas do Estado e da Paz, numa abordagem crítica relativamente aos seus pressupostos originais. Para analisar a sua compatibilidade com a actuação no terreno, foram também analisadas fontes institucionais (por exemplo de organizações multilaterais e agências da cooperação bilaterais), bem como textos com análises críticas dos processos de implementação e operacionalização da peacebuilding e statebuilding em casos concretos.

Muitas das fontes consultadas e analisadas não dizem respeito à análise do contexto africano. Isto deriva não só do facto de a literatura sobre fragilidade do Estado estar ainda pouco desenvolvida no que respeita aos estudos-de-caso africanos, mas também de uma opção por documentos que façam uma análise conceptual e analítica das temáticas abordadas, verificando em que medida estas análises se aplicam também ao contexto africano. A dissertação pretende, assim, afastar-se de uma postura estritamente “africanista” que considere a existência de uma especificidade africana ou de problemáticas exclusivamente africanas, partindo antes da análise geral das temáticas e do objecto de estudo, para depois verificar e exemplificar a sua aplicação em alguns casos africanos.

Apesar de ser uma abordagem eminentemente teórica, a análise recorre a vários exemplos práticos, que ilustram as ideias explanadas ao longo do texto. Este suporte empírico resulta das diversas missões realizadas em países africanos, no âmbito de trabalhos realizados em consultorias ou outras investigações durante a última década, quer no âmbito de estudos gerais sobre a intervenção em Estados frágeis, quer na análise de casos específicos (como atrás referido).

Limitações da Análise

A principal limitação da análise tem a ver com a fragmentação e dispersão das fontes secundárias existentes. Na realidade, existe uma panóplia de literatura sobre fragilidade do Estado, particularmente desde finais dos anos 1990 – coincidindo com o período a partir do qual o assunto ganhou relevância no plano internacional –, mas verifica-se uma insuficiência de análises sobre a intervenção em estados frágeis no continente africano, uma vez que a maior parte de literatura sobre estados frágeis tem como mote as intervenções no Iraque e

Afeganistão, muito em virtude do impacto que estes dois estudos de caso tiveram (e têm) na reformulação das abordagens teóricas e operacionais sobre peacebuilding e statebuilding. Outros exemplos para os quais existe bibliografia relevante são o Kosovo e Timor-Leste. No entanto, relativamente a África as fontes são escassas e estão consideravelmente dispersas.

Regista-se, também, escassez de fontes que estabeleçam pontes entre a teoria e a prática, ou seja, que relacionem as abordagens teóricas com a operacionalização das estratégias de actuação em Estados frágeis. Isto tem a ver com o facto de muita da literatura existente ser proveniente de agências de desenvolvimento e de países doadores, muitas vezes abordando as questões práticas sem qualquer suporte teórico (com excepção das análises da OCDE e a algumas publicações do DFID). Este facto reflecte, em boa medida, o hiato que existe entre aqueles que “pensam” o desenvolvimento (principalmente académicos) e aqueles que o “implementam” (numa diversidade de actores que vão desde agências de desenvolvimento a ONG e outros agentes do desenvolvimento). Estas constatações apontam para a existência de vastas hipóteses de pesquisa nesta área no futuro e para a possibilidade de reforçar posteriormente a presente investigação, seguindo várias pistas que precisariam de análise mais aprofundada.

Por fim, é necessário voltar a salientar um aspecto que, mais que uma limitação, acaba por ser uma opção que permite também o lançamento de pistas para trabalhos futuros. Diz respeito à natureza “macro” desta investigação, pois poderão ter-se efectuado generalizações que descurem casos particulares ou uma perspectiva mais individualizada ou micro das problemáticas. No entanto, considerou-se que, face à variedade de situações e de perspectivas – como se comprova na parte I da dissertação –, a opção por um estudo de caso seria redutora da análise interdisciplinar e abrangente seguida, não trazendo mais-valias à investigação, por não ser crucial para a confirmação ou infirmação das hipóteses formuladas. Naturalmente, a análise de um estudo de caso em particular também não significaria a possibilidade de aplicação generalizada, pelo que a escolha de uma abordagem mais geral com recurso a exemplos empíricos ao longo do texto foi deliberada.

Estrutura da Dissertação

O texto encontra-se estruturado em três partes distintas. Na Parte I, integralmente dedicada aos “Estados frágeis”, situa-se esta questão no âmbito do debate teórico das Relações Internacionais, analisa-se o papel do Estado e faz-se uma análise crítica dos índices de

classificação existentes). Esta análise permitiu identificar insuficiências significativas na definição e operacionalização do conceito de Estado frágil.

Na Parte II, a análise incide sobre os esforços externos de construção do Estado (statebuilding) e da Paz (peacebuilding) neste tipo de Estados, abordando o surgimento e consolidação destas duas agendas no contexto internacional. Esta parte descreve a emergência de um consenso de peacebuilding e a convergência com a agenda de statebuilding, questionando o modelo que lhe está subjacente.

Por fim, a Parte III dedica-se à abordagem da problemática da fragilidade do Estado em África, fazendo depois uma breve descrição e uma análise crítica das intervenções externas de peacebuilding e statebuilding no continente. Esta última parte permitiu analisar de forma aprofundada algumas características do processo de formação do Estado no continente africano, efectuando-se depois uma reflexão sobre a relevância e adequação das respostas internacionais nesse contexto, com recurso a exemplos variados ao longo do texto.

PARTE I

ESTADOS FRÁGEIS

“From Haiti in the Western Hemisphere to the remnants of Yugoslavia in Europe, from Somalia, Sudan, na Liberia in Africa to Cambodia in Southeast Asia, a disturbing new phenomenon is emerging: the failed nation-state, utterly incapable of sustaining itself as a member of the international community”

Helman e Ratner, 1993

PARTE I: ESTADOS FRÁGEIS

1.1. A fragilidade do Estado no quadro dos debates teóricos das Relações Internacionais

Grande parte do debate teórico sobre Estados frágeis reflecte um debate mais alargado entre a abordagens realista das Relações Internacionais e as correntes que se lhe opõem.

A primeira coloca o poder no centro das preocupações dos Estados no sistema internacional, na medida em que o poder permite a obtenção do objectivo principal e mais básico de qualquer Estado – a sua própria preservação (Morgenthau, 1948) –, para além de permitir aos actores estatais moldarem o ambiente aos seus interesses, particularmente no que respeita às ameaças à sua segurança (Huntington, 1993).

O sistema internacional é encarado pelos realistas como um estado permanente de conflitos entre os Estados, que dentro da Teoria dos Jogos, é denominado de jogo de soma zero, ou seja, quando um Estado ganha, o outro necessariamente perde. As acções do Estados no sistema internacional são definidas pela prossecução dos seus interesses, sendo os objectivos “de princípio”, como a democracia e os direitos humanos, secundários às considerações de poder. Neste sentido, a paz fundamenta-se na hegemonia de um Estado ou no equilíbrio de poderes entre as maiores potências do sistema internacional.

Apesar de reconhecerem a existência de outros actores na cena internacional, os neo-realistas partilham do estatocentrismo manifestado pelos realistas clássicos, ou seja, encaram o Estado com “um actor unitário e racional, que manobra e se defende da melhor forma que pode para obter determinadas vantagens e, sobretudo, para sobreviver” (Cravinho, 2006:255). Segundo esta perspectiva, o Estado é visto como um actor homogéneo, coerente e antropomórfico, que procura cumprir os seus objectivos na cena internacional, existindo uma distinção clara entre política interna e política internacional – que se manifesta, aliás, no conceito de “soberania”. Como refere João Cravinho, para a lógica realista e neo-realista, “o Estado não é um conjunto específico de relações políticas produzidas por processos históricos, diferentes em cada caso, mas simplesmente um centro abstracto de decisões racionais” (Cravinho, 2006:209). Esta corrente chega a não considerar relevantes os processos históricos que levaram ao desenvolvimento dos Estados modernos, assumindo

uma postura estática e a-histórica em que não se dá importância às diferenças nestes processos em diversas partes do mundo.

O conceito de segurança, segundo a corrente realista, assenta na primazia da segurança do Estado, isto é, a segurança é a defesa e protecção do território nacional, sendo o valor central a protecção da independência política e integridade territorial do Estado. Esta concepção tem certamente utilidade na compreensão dos conflitos inter-estatais, mas revela-se pouco adequada à análise das realidades actuais em que várias facções lutam entre si dentro do próprio Estado ou em que o Estado se revela incapaz de prover a segurança dos seus próprios cidadãos (ou atenta contra ela).

Alguns realistas continuam a defender a noção clássica de soberania enquanto base da não-intervenção externa noutros Estados. Neste âmbito, Krasner considera que o falhanço do Estado está ligado à perda de soberania, caracterizando-se pela ausência de um ou mais elementos constituintes da soberania moderna: (i) o reconhecimento do Estado pelos outros, enquanto entidade territorial juridicamente independente (soberania legal), (ii) a exclusão do direito de autoridades externas interferirem na tomada de decisões políticas pelo Estado, e (iii) a posição do Estado na sua relação com a sociedade, enquanto a mais alta autoridade política no seu território, possuindo capacidade de definir e implementar as regras, de deter o monopólio da violência e de controlar o seu território (soberania interna) (Krasner 2005, cit. in Eriksen s.a.).

Apesar desta concepção clássica de soberania, vários estudos fornecem uma abordagem realista sobre como e quando as intervenções externas noutros Estados devem ocorrer. Enquanto Hoffman (1995) afirma que é mais provável verificar-se uma intervenção nos casos em que a potência externa está preocupada com a protecção ou evacuação dos seus próprios cidadãos, Pei e Kasper (2003) sugerem que essa intervenção é mais provável nas situações em que os interesses geo-políticos da potência externa coincidem com os das elites³ ou de grandes segmentos da população do país em causa.

Muitas das críticas a esta abordagem derivam da sua inadequação ao contexto internacional actual, no qual as acções militares das grandes potências têm frequentemente objectivos humanitários ou são motivadas por objectivos centrados nas pessoas (nomeadamente pela emergência do conceito de segurança humana, abordado mais adiante, ou de ingerência humanitária). No entanto, vários estudos sobre conflitos e crises

³ O conceito de “elite” é utilizado nesta investigação para designar os grupos que combinam o controlo do poder político e o poder económico. (Randrianja 1995, p.53).

humanitárias baseados no realismo argumentam que as áreas geográficas onde essas crises ocorrem têm, na maioria dos casos, pouco valor geo-político e económico para o Ocidente, ou seja, que são factores de poder e de interesse dos Estados que explicam as decisões de não intervir, ou a lentidão dessa decisão, em Estados frágeis ou falhados (Jentleson, 2003; Zartman, 2005).

Ao contrário da lógica utilitária-racional das teorias realistas, as abordagens idealista e neo-liberal do comportamento dos Estados sugerem que as forças e preocupações normativas podem ter um papel determinante nas acções desses Estados. Como diversos autores referem, o termo “neo-liberal” não é feliz pelo facto de se poder confundir com significados diferentes da mesma palavra existentes noutras disciplinas (como a economia ou a filosofia política), mas em Relações Internacionais designa uma abordagem baseada na possibilidade de progresso internacional através da criação e do funcionamento de instituições – pelo que também se designa de institucionalismo.

Esta corrente admite a existência de incrementos de paz, de cooperação e de ajuda mútua para resolver problemas comuns. Nesse sentido, a implementação de uma política externa com princípios pode funcionar em prol dos interesses de longo-prazo dos Estados, onde se incluem a paz e a prosperidade. As grandes potências não só têm interesse na estabilidade mundial, mas em proteger essa estabilidade através de práticas que se baseiam na noção de humanidade global e em imperativos morais, tais como a promoção da democracia e dos valores liberais (Nye, 1990; Walzer, 1995).

As novas variantes dos argumentos liberais clássicos, que se consolidaram nos anos 1990, centram-se na explicação das intervenções pós-Guerra Fria em diversos países, naquilo que foram, numa primeira fase, principalmente crises humanitárias. O argumento da segurança humana – em que a segurança dos indivíduos passou a ser encarada como uma responsabilidade da própria comunidade internacional⁴ e não apenas dos Estados – motivou

⁴ O conceito de ‘comunidade internacional’, geralmente, faz alusão a um conjunto único formado pelos países do globo, pressupondo-se a existência de deveres e obrigações comuns entre eles. No entanto, a comunidade internacional não constitui um actor unitário, mas antes um conjunto altamente fragmentado de actores com perspectivas diversas e conflituantes no sistema internacional. O conceito vem sendo, também, utilizado para justificar a vontade de um conjunto de Estados, que não representam necessariamente, ou de forma legítima, a vontade do resto do mundo, mas que actuam “em nome” dessa comunidade internacional. Neste sentido, o termo utilizado ao longo do texto corresponde muitas vezes ao conjunto de países e organizações mais influentes ou preponderantes no sistema internacional. Há uma identificação do conceito com o de

o argumento de que, nos casos em que os Estados são incapazes de assegurar a paz e a segurança dos cidadãos, os actores internacionais poderão intervir com base em princípios morais e humanitários (Vance, 2000).

Esta posição é baseada na noção liberal-idealista de que a legitimidade do Estado assenta no consentimento dos seus cidadãos, pelo que o falhanço do Estado em actuar de acordo com as expectativas, vontade e necessidades dos seus cidadãos pode constituir uma base para a intervenção externa. A prossecução de uma “paz liberal” assume-se, neste contexto, como um desígnio à escala global, como será analisado mais adiante.

O debate ente realistas e idealistas não fornece explicações teóricas adequadas para as intervenções internacionais pós-Guerra Fria, na medida em que não analisa as verdadeiras motivações e resultados do envolvimento dos actores externos em acções de peacebuilding e statebuilding em Estados frágeis nas últimas duas décadas.

Por exemplo, o realismo puro não encontra explicação para o facto de as grandes potências terem decidido intervir na Somália no início dos anos 1990, um país com pouco interesse geo-estratégico ou económico no contexto pós-Guerra Fria; enquanto os argumentos idealistas não fornecem uma justificação teórica para o facto de as potências internacionais não terem intervindo no Ruanda em 1994, com motivações morais e/ou humanitárias. Estas teorias “mainstream” das Relações Internacionais não fornecem, também, por si só, explicações abrangentes para os casos em que estavam em jogo tanto interesses geo-estratégicos como preocupações humanitárias e de desenvolvimento, como nos casos paradigmáticos da Bósnia e do Kosovo (1998 e 1999).

Mais recentemente, as abordagens construtivistas criticaram estes dois corpos teóricos pelo que consideram ser a sua incapacidade de explicar a mudança de longo prazo na política mundial. Utilizaram “diferentes campos e disciplinas para examinar o processo pelo qual líderes, povos e culturas alteram as suas preferências, moldam as suas identidades e adoptam comportamento diferente. (...) Os construtivistas salientam que conceitos, tais como nação e soberania, que conferem sentido tanto às nossas vidas como às nossas teorias, são construídos socialmente (...)” (Nye, 2002:8-9).

Esta abordagem deriva, em parte, da reconhecida incapacidade da disciplina de Relações Internacionais em desenvolver ferramentas de análise que nos permitam compreender “as múltiplas formas de intervenção e de organização social que se conjugam

comunidade doadora ou comunidade de doadores, incluindo o plano bilateral e multilateral, ou seja, países e organizações multilaterais que concedem ajuda ao desenvolvimento.

sob o termo ‘Estado’ e que produzem resultados extremamente diferenciados em termos de natureza, qualidade e impacto no plano internacional” (Cravinho, 2006:256). Os construtivistas encaram os interesses e identidades dos Estados como um produto maleável de processos históricos específicos, prestando especial atenção aos discursos prevalecentes em determinada sociedade, já que essa retórica simultaneamente reflecte e modela as crenças e interesses, estabelecendo normas de comportamento (Walt, 1998). Assim, os construtivistas colocam a ênfase nas fontes de mudança presentes nos Estados e nas sociedades. Neste campo, porém, a sociologia tem dado contributos mais consolidados e diversificados para a compreensão destas dinâmicas, historicamente constituídas.

A abordagem construtivista tornou-se na escola predominante no âmbito teoria radical dos assuntos internacionais, embora não se apresentem como um corpo unificado de teorias (Walt, 1998)⁵. Por exemplo, Alexander Wendt argumenta que a concepção realista de anarquia não explica o surgimento de conflitos entre Estados, já que a questão está na forma como essa anarquia é entendida, porque a “anarquia é o que os Estados fazem dela” (Wendt cit. in Walt, 1998). Outra facção das teorias construtivistas centrou-se no futuro do Estado territorial, afirmando que as comunicações transnacionais e os valores cívicos (como os Direitos Humanos) estão a dissolver lealdades nacionais tradicionais e a criar novas formas de associação política. Interligado com este aspecto, o trabalho de outros construtivistas sugere que a lei internacional e outros princípios normativos provocaram uma erosão nas noções tradicionais de soberania e alteraram as formas legítimas de utilizar o poder do Estado.

Alguns contributos teóricos sobre o envolvimento da comunidade internacional em Estados frágeis são-nos dados pelos debates entre os defensores da paz liberal e os seus críticos, os quais assumiram uma importância significativa na última década. Estas críticas derivam também, em grande parte, das escolas da chamada teoria radical, que vão desde as teorias do neo-colonialismo e neo-imperialismo, às teorias da dependência dos anos 1970 e 80, aos mais recentes críticos da globalização e da ideologia neo-liberal, muitos dos quais têm por base abordagens construtivistas.

No geral, as variantes actuais das teorias radicais advogam que as grandes potências já não projectam directamente o seu poder sobre o mundo em desenvolvimento (como

⁵ Para informação sucinta sobre as características e diferenças entre as três grandes escolas – realista, liberal e radical, ver p.ex. Walt 1998, incluindo as vastas referências bibliográficas sobre esta corrente de pensamento. Para uma análise mais aprofundada, consultar p.ex. Reus-Smit ed., 2008, particularmente o capítulo 2 sobre o papel do Estado.

anteriormente, através da ocupação territorial no período colonial, ou das políticas de perpetuação da dependência durante a Guerra Fria), mas continuam a exercer a sua influência através de práticas económicas neo-liberais e da institucionalização actual de uma série de normas associadas à chamada “paz liberal”.

A exportação desta paz liberal para os países em desenvolvimento representaria, assim, uma forma de governação global e um acto de hegemonia mascarada de preocupações humanitárias e acções benevolentes por parte das potências ocidentais. Neste sentido, vários autores defendem que as operações de paz modernas representam uma tentativa de transplantar os valores liberais e as estruturas institucionais democráticas dos Estados do centro para a periferia, exportando a paz liberal através da geração de regimes liberal-democráticos no mundo em desenvolvimento (Paris, 2004; Clapham, 2002).

Isto está ligado ao facto de académicos, decisores políticos e organizações internacionais terem começado a aceitar durante a década de 1990, como um facto da ideologia liberal, a noção de convergência das acções de segurança e desenvolvimento no contexto dos novos conflitos internos que emergiram nessa altura nos países em desenvolvimento (Duffield, 2001).

Os fenómenos de fragilidade do Estado, inicialmente considerados como uma questão periférica nas preocupações dos actores internacionais e ligados a focos isolados de conflito intra-estatal e crises humanitárias, passaram a estar no centro dos interesses vitais das grandes potências no contexto internacional pós-Guerra Fria, como veremos mais adiante. Tal perspectiva foi reforçada com a doutrina de segurança dos Estados Unidos após os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, vindo a assumir o direito de intervenção preventiva em qualquer parte do mundo. Isto significa que, actualmente, muitos dos debates políticos sobre a resposta à fragilidade dos Estados são fortemente ideológicos⁶. A este propósito, Fukuyama nota que, tal como os conservadores desaprovavam as intervenções de statebuilding com inspiração humanitária defendidas pelos liberais nos anos 1990, também os liberais criticam as intervenções mais recentes assentes numa visão mais securitária, classificando-as de “imperialistas” (Fukuyama 2004). O debate académico é também influenciado por estas posições ideológicas e políticas.

⁶ Sobre as alterações que o 11 de Setembro produziram nas estratégias internacionais de peacebuilding, ver Baranyi 2008 e Dempsey 2002. Baranyi, nomeadamente, argumenta que se verificou “a decrease in reliance on negotiated processes, national ownership and multilateralism, and a steady increase in the use of force, external leadership and unilateralism”.

Neste contexto, existem ainda poucos estudos que analisem as alterações nas motivações dos actores internacionais e como estas têm impacto nas respostas e nos resultados das intervenções realizadas.⁷

1.2. O Estado no centro do debate

Estando ligado à literatura sobre colapso do Estado, a vasta maioria de abordagens teóricas da fragilidade está centrada na problemática do Estado, da sua autoridade, legitimidade e capacidade. O conceito de Estado frágil define-se pelo que não é, por oposição a um ideal, que é fundado no modelo Weberiano de Estado e no sistema Westefaliano de organização do sistema internacional⁸.

A definição clássica, desenvolvida primeiro por Maquiavel, enfatiza o uso da força como elemento fundamental e fundacional do Estado. Hobbes observou igualmente que os Estados tentavam monopolizar a violência e que o processo de centralização era uma força determinante na formação do Estado. Max Weber elaborou, nessa base, a definição de que um Estado é “uma comunidade humana que reclama o monopólio do uso legítimo da força física num determinado território” (Weber, 1991:78).

Para Weber, a formação dos monopólios do uso da força ou violência⁹ por parte dos Estados foi um processo de longo-prazo de expropriação política, em que outras comunidades políticas e entidades sociais – que competiam com o Estado emergente -foram gradualmente sendo privadas dos meios de coerção (Weber, 1991:83). No entanto, os sistemas modernos de autoridade política não se baseiam apenas na coerção, já que o monopólio da força tem de ser considerado legítimo tanto por governantes como por governados. Por outras palavras, para que um Estado exista é necessário que um conjunto de indivíduos obedeça à autoridade alegada pelos detentores do poder no referido Estado e, por

⁷ Para um análise mais aprofundada deste argumento, ver p.ex. Fischer e Schmelzle, eds. 2008, ou Mezzell, 2006.

⁸ O modelo westefaliano deriva da chamada Paz de Westefália assinada em 1648, sobre a soberania absoluta e igualdade dos Estados enquanto base da ordem internacional. Este consenso foi considerado fundamental para assegurar a estabilidade e evitar lutas anárquicas pelo poder no sistema internacional. Refere-se ao Estado-Nação enquanto entidade política soberana, que exerce uma autoridade centralizada num território claramente definido em termos geográficos.

⁹ Os termos violência e força são utilizados nesta dissertação de forma indiferenciada, já que a palavra usada por Weber na língua alemã (“*gewalt*”) pode ter os dois significados.

outro lado, para que os dominados obedeçam é necessário que os detentores do poder possuam uma autoridade reconhecida como legítima.

Assim, o Estado moderno assenta na autoridade racional ou legal, que se distingue das formas de autoridade pré-modernas ou tradicionais¹⁰. Uma característica distintiva do Estado moderno é a sua impessoalidade, ou seja, a separação entre o plano institucional e individual, e a sua base racional-legal de exercer a autoridade.

Uma definição mais alargada de Estado envolve a ideia de contrato social, centrando-se na relação entre o Estado e os cidadãos. As teorias contratualistas de Hobbes e Locke explicitam em comum a interpretação individualista, dado o contrato ser um acto firmado entre indivíduos conscientes e um governo soberano, em que os primeiros conferem a outrém algumas das suas liberdades, em troca de paz e segurança.

Este conceito de Estado constitui a base da definição do “Estado frágil”, por comparação e oposição. A este propósito, importa desenvolver uma perspectiva crítica, que analise a evolução do papel do Estado tendo em conta os factos históricos e a evolução das relações internacionais.

Em primeiro lugar, o conceito de Estado frágil centra-se num conceito de Estado enquanto ideal normativo, não se baseando na realidade empírica dos processos de formação do Estado em diversas partes do mundo¹¹.

Por outras palavras, a perspectiva dominante considera o Estado frágil como um desvio do modelo ideal, como uma anarquia patológica ou doença degenerativa, como uma doença que é preciso curar por contraponto a uma ideia normativa daquilo que um Estado deve ser. Alguns autores exprimem claramente essa ideia: “state collapse is a long-term degenerative disease” (Wallenstein cit. in Spanger, 2000:11).

¹⁰ Max Weber identificou três principais fontes de legitimidade política: A legitimidade com base em motivos tradicionais é derivada de uma crença de que as coisas deveriam ser como foram no passado, e que aqueles que defendem essas tradições têm um direito legítimo ao poder. A legitimidade baseada na liderança carismática é a devoção a um líder ou grupo que é visto como excepcional, heróico ou virtuoso. A terceira é a autoridade racional-legal, no qual a legitimidade é derivada da crença de que um determinado grupo tenha sido colocado no poder de forma legal, e que os seus actos são justificáveis de acordo com um código específico de leis escritas. Weber acreditava que o Estado moderno se caracteriza, principalmente, pela autoridade e legitimidade racional-legal. Este é o tipo de autoridade e legitimidade que está na base da concepção do Estado moderno.

¹¹ Para uma descrição aprofundada das distinções analíticas do Estado como instituição, como imagem e como prática social, ver p.ex. Jung 2008.

A este propósito, Pureza refere que:

Mantém-se em geral a noção weberiana do Estado como modelo, como se fosse realizável, como se existisse um Estado genuíno ao qual pudéssemos comparar todos os outros fenómenos estatais. As comparações que se fazem entre realidades tão distintas como o Estado moderno (ele próprio com as suas evoluções específicas) ocidental ou os Estados africanos pós-coloniais não fazem muito sentido (Pureza et al, 2005:37).

Isto descarta o facto de os Estados denominados de frágeis ou falhados serem entidades políticas que nunca funcionaram como o denominado Estado soberano moderno ocidental e weberiano. Por outras palavras, como referem Morten Bøås e Kathleen Jennings:

Afirmar que algo ‘ha fracasado’ o que está em ‘vías del fracaso’ constituye un juicio normativo que sólo es significativo cuando es comparado con algo; en este caso, ese algo es la existencia de un Estado ‘Occidentalizado’ y ‘sano’, que, desafortunadamente tiene poca relevancia para la mayoría de los Estados en cuestión ya que simplemente nunca ha existido en esos lugares. (Bøås e Jennings 2005 cit. in Boege et al, 2008a:5).

Neste sentido, a concepção dominante de Estado frágil é *a-histórica*, na medida em que não tem em consideração os diversos processos de formação estatal nas várias partes do mundo. O fenómeno de proclamado colapso dos Estados deve, portanto, ser analisado como resultado de processos incompletos de construção desses Estados, e não como a desestruturação ou a falha de uma realidade previamente existente (Eriksen, s.a.).

Em segundo lugar, o conceito de Estado que está subjacente à classificação de Estado frágil é aplicado como estático. Este parte do pressuposto que os estados pós-coloniais têm assegurada a sua existência enquanto entidades independentes, com fronteiras definidas e imutáveis. Isto está ligado ao ideal westefaliano de Estados-Nação delimitados por fronteiras que definem jurisdições territoriais perfeitamente distintas e administradas em relativo isolamento.

Mas este ideal nunca se concretizou totalmente e contradiz o processo de formação dos Estados europeus na prática durante séculos, em que os Estados mais fracos foram anexados (inteiramente ou em parte) por Estados mais fortes, ou divididos em Estados soberanos mais pequenos (Jackson, 1990). Ou seja, a história de formação do Estado moderno incluiu simultaneamente processos de construção e de declínio dos Estados. Na realidade, a conflitualidade entre entidades políticas contribuiu de várias formas para os processos de statebuilding no contexto europeu. (Eriksen, s.a.).

Para além disso, a construção do monopólio da força foi um processo com avanços e retrocessos, implicando historicamente dinâmicas conflituais e recomposições sociais, como Norbert Elias salienta na sua pesquisa.

Elias traced the origin of both the internal pacification of society and the autonomy of the modern individual back to an unrestricted and violent process of elimination in which any individual or small group struggled among many others for resources that had not yet become monopolized (Elias 1994 cit. in Jung, 2008).

Charles Tilly demonstra também como o monopólio do uso da força na formação dos Estados modernos europeus foi construído com resistência local e alto grau de conflitualidade (Tilly, 1992), na medida em que implicou o sacrifício de identidades e estruturas que fossem hostis às hierarquias de controlo que os Estados pretendiam impor.

No entanto, pretende-se, actualmente, que o processo de formação e consolidação dos Estados em diversas partes do mundo seja desprovido de conflito violento e não envolva recomposições territoriais em nome da estabilidade do sistema mundial. A história demonstra que esta é uma regra com várias excepções, mesmo nas últimas décadas, como ilustra o processo de desagregação da União Soviética, o nascimento de novos Estados na sequência dos conflitos na ex-Jugoslávia, ou a independência da Eritreia (1993), de Timor-Leste (2002) e do Sudão do Sul (2011).

Em terceiro lugar, o conceito dominante não se baseia na realidade empírica que nos apresenta várias dinâmicas políticas, legitimidades e autoridades que se desenrolam a outros níveis que não o poder central do Estado. Vários estudos demonstram como, em grande parte do mundo, os Estados funcionam com lógicas muito diferentes daquilo que pressupõe o modelo ideal weberiano de Estado, não tendo um completo monopólio sobre os meios legítimos de violência física, ao longo de um território definido, nem a sua legitimidade podendo ser adequadamente descrita como racional-legal.

Neste sentido, a maioria dos Estados do mundo poderiam actualmente ser identificados como sofrendo de algum tipo de fragilidade, na medida em que não cumprem os requisitos atribuídos ao modelo-tipo ideal.

Em muitos casos, o Estado não controla totalmente o seu território ou população e muitas funções estatais são, na prática, asseguradas por formas não-estatais de autoridade. A fragilidade do Estado é, neste contexto, identificada com os locais onde coexistem diversas formas de poder em competição e várias lógicas de ordem, nomeadamente através de instituições estatais “formais” e instituições “informais” (Rodgers, 2007). As instituições

estatais formais são consideradas fracas ou como instituições que operam segundo regras informais, interligando-se com outros actores de poder como as autoridades tradicionais, os senhores da guerra, normas e costumes sociais, redes informais variadas, etc.

Esta dicotomia entre formal e informal é um elemento-chave na definição da fragilidade do Estado. Segundo esta perspectiva, um Estado só deixa de ser frágil se atingir uma “hegemonia institucional”, ou seja, quando é capaz de definir as regras pelas quais uma sociedade se governa.

Ora a realidade empírica aponta para a profusão, em muitos países, de formas não-estatais de autoridade, que complementam ou substituem o Estado em algumas das suas funções, em partes do seu território. A autoridade do Estado depende, nessas zonas, de alianças com actores não-estatais que asseguram a ligação o Estado formal/central e as comunidades, num processo que Menkhaus apelida de “Estado mediado” (Menkhaus, 2007).

Várias análises enfatizam também a existência de outras formas de autoridade e organização social, incluindo a utilização neo-patrimonial do Estado, ou as lógicas políticas dos senhores da guerra, como veremos mais adiante no caso africano. Isto não significa que o fraco desempenho ou a ausência de Estado produza inevitavelmente caos, mas antes que produz novas ordens sociais, transformando o tecido social e produzindo alternativas ao próprio Estado. Como refere Eisenstadt, “collapse, far from being an anomaly, both in the real world and in social evolutionary theory, presents in dramatic form not the end of the social institutions, but almost always the beginning fo new ones” (Eisenstadt, 1988:293).

Neste âmbito, Herbert Wulf (2007) analisa três factores que actualmente desafiam a noção weberiana de monopólio público e legítimo da força por parte do Estado: (i) a privatização da violência, (ii) a internacionalização da aplicação da violência e (iii) a globalização. Estes três elementos ilustram a discrepância que existe entre o modelo teórico e os desafios reais da construção e consolidação dos Estados, pelo que revelam, segundo o autor, a necessidade de um conceito pós-westefaliano do monopólio da violência (Wulf, 2007). A análise mais aprofundada destes três factores é de utilidade para uma melhor compreensão das dinâmicas em curso.

A crescente (i) privatização do exercício da força está ligada ao facto de muitos governos não serem capazes de manter a lei e a ordem nos seus territórios, possuindo forças militares e policiais que são demasiados fracas, mal preparadas, ineficientes, corruptas ou pouco dispostas a exercer o monopólio da violência e defenderem o Estado de Direito. Outros actores privados, especialmente empresas de segurança e militares, são cada vez mais

contratados pelos governos, pelas organizações internacionais, ou até em nome individual, para levarem a cabo tarefas que anteriormente eram asseguradas pelas forças armadas e policiais, num processo “*do topo para a base*” intencional. A privatização da violência envolve ainda um outro fenómeno “*da base para o topo*”, de exercício da força por parte de senhores da guerra, milícias, grupos paramilitares ou de crime organizado, que muitas vezes competem por controlo territorial e pelo poder ao nível local ou central. A questão principal está em que medida estes actores privados são regulados e controlados pelo poder central e público.

A (ii) internacionalização da aplicação da violência está patente no aumento do número de intervenções internacionais autorizadas pelas Nações Unidas desde o fim da Guerra Fria, assentes em considerações de responsabilidade moral ou de preocupações humanitárias. Neste âmbito, verifica-se uma contradição aparente entre os princípios da soberania e igualdade entre os Estados, expresso na Carta das Nações Unidas, por um lado, e a concepção universalista da protecção dos direitos humanos individuais e colectivos que entretanto se foi consolidando na cena internacional. O carácter absoluto do princípio tradicionalmente aceite de não-interferência foi sendo questionado pela necessidade de “intervenções humanitárias” ao longo dos anos 1990 (Somália e Haiti, por exemplo) e posteriormente pela transformação desse “direito de intervenção” num “dever de intervenção” – através dos conceitos de “responsabilidade de proteger” e de “segurança humana”, explanados mais adiante. Para além das novas práticas de intervenção internacional, esta internacionalização do uso da força está patente também num fenómeno de internacionalização das forças militares, com a formação de coligações ad-hoc ou com forças supranacionais (como as que estão em formação na União Europeia e na União Africana).

As fronteiras nacionais tornaram-se também cada vez mais porosas, abertas e menos relevantes face aos fenómenos de (iii) globalização, em que muitos actores se movimentam e operam fora dos limites ditados pela lógica da territorialidade estatal. As forças da globalização¹², enquanto tendência acelerada a partir da última metade do século XX,

¹² Não existe uma definição única e universalmente aceite de globalização. Anthony Giddens (1990: 64) descreveu globalização como “the intensification of worldwide social relations which link distant localities in such a way that local happenings are shaped by events occurring many miles away and vice versa”. Outras definições acentuam a ideia de desterritorialização, como é o caso de Castells. Este autor caracteriza o mundo pós-moderno que teve início no final dos anos 90, como assente em “cultural difference, global risks, the rise of regional unevenness, uncontrolled

esbateram a distinção entre a dimensão interna e a dimensão internacional e reforçaram o papel de actores não-estatais e dos fluxos transnacionais – de pessoas, de mercadorias, de capital, de informação, etc. Isto suscita desafios teóricos significativos para aquilo que é a ideia de Estados definidos territorialmente e com base na sua autoridade. A este propósito, Engberg-Pedersen refere que “the question is whether the contours of future forms of the state that are sustainable under current conditions of globalization and the world order are to be found in this mish-mash of overlapping and independent authorities” (Engberg-Pedersen, 2008:29).

A intersecção e crescente interdependência entre redes, fenómenos e actores ao nível local, estatal, regional e global emergiram como resultado deste processo de globalização. Isto significa, em primeiro lugar, que o Estado-nação perdeu ou transferiu parte da sua soberania para outras entidades, quer para um nível superior ou mais alargado (por exemplo para organizações supranacionais e multilaterais, ou para actores transnacionais privados como empresas ou ONG), quer para níveis inferiores (como associações locais). Ou seja, as expressões formais do estado – incluindo as fronteiras territoriais ou a soberania externa – estão claramente em erosão a favor de outras estruturas organizacionais ao nível das comunidades e das identidades sociais¹³, sendo que algumas destas alternativas complementam e estendem o conceito de cidadania nos Estados.

Significa também, em segundo lugar, que os efeitos transfronteiriços dos conflitos tendem a ser mais significativos e que os financiamentos externos, as alianças entre grupos rebeldes ou destes com outros actores transnacionais, os fluxos de armamento e outros são componentes importantes das guerras actuais (Reno 2000, Kaldor 2007). Duffield denominou os conflitos que são alimentados e estão dependentes de tais factores externos

financial markets, unlimited connectivity, the end of the limiting authority of a state over personal freedom as a consumer, producer and an actor in the world”. Neste sentido, a globalização é muito mais do que a simples interconexão do mundo. (Castells, 2004). Também de acordo com David Held e Antony McGrew (2007), o conceito de globalização denota muito mais do que a ampliação de relações e actividades sociais atravessando regiões e fronteiras; representa também uma mudança significativa no alcance espacial da acção e da organização social, que passa para uma escala inter-regional ou inter-continental.

¹³ A identidade social é referida, ao longo do texto, seguindo o conceito de Tajfel, que afirma a identidade social como a parte do auto-conceito (*self*) que decorre da pertença de um indivíduo a um grupo ou categoria social, a qual é acompanhada de aspectos valorativos e emocionais (Tajfel cit. in Ferreira, 2005:90).

como “guerras em rede” (Duffield, 2001), em que os actores envolvidos também “agem no plano local e pensam em termos globais”.¹⁴

Esta interdependência global crescente subverte também o modelo vestefaliano de organização da ordem política internacional, que se assumiu não só como modelo teórico de análise, mas como um modelo político – na medida em que serviu para consolidar e legitimar o poder estatal e para enfraquecer ou retirar legitimidade a outras formas de poder.

Apesar de os Estados continuarem a ser actores fundamentais do sistema internacional, foi já aqui referido que o seu papel é hoje muito menos relevante do que no passado, quer em termos de capacidade de regulação da vida interna, quer nos seus contributos para a governação global. A consolidação de um sistema internacional multicêntrico (para o qual alertam autores como Rosenau ou David Held) faz com que haja uma competição entre actores de vários tipos e naturezas no palco internacional, com alguns actores a ocupar o lugar de Estados ou a contribuir para deteriorar a sua autoridade e capacidades.

Para além disso, o ideal de fazer corresponder cada Estado a uma Nação permaneceu por concretizar em grande parte do mundo¹⁵ e a ideia de que um Estado é soberano no plano interno e externo, ou seja, de que não se submete à autoridade de qualquer outro Estado ou entidade, tem sido desmentida por vários exemplos práticos e recentes na cena internacional¹⁶.

¹⁴ “*Act locally, think globally*” é uma expressão que deriva da dinâmica do processo de globalização, o qual sugere uma magnitude ou intensidade crescente de fluxos globais, de tal monta que Estados e sociedades ficam cada vez mais enredados em sistemas mundiais e redes de interacção. Consequentemente, ocorrências e fenómenos distantes podem passar a ter sérios impactos internos, enquanto os acontecimentos locais podem gerar repercussões globais consideráveis.

¹⁵ O Estado-Nação corresponde ao ideal westefaliano de organização mundial. Segundo Hauriou, Nação é “um grupo humano no qual os indivíduos se sentem mutuamente unidos, por laços tanto materiais como espirituais, bem como conscientes daquilo que os distingue dos indivíduos componentes de outros grupos nacionais. Por outras palavras a nação é composta por elementos formadores, que são os factores naturais (território), factores históricos (tradições, costumes, religião, leis...) e psicológicos (crenças comuns, consciência nacional...). Um grande equívoco é considerar “nação” como “estado”, pois são duas realidades distintas e inconfundíveis. Enquanto a nação é uma realidade sociológica (subjectiva) o Estado é uma realidade jurídica (objectiva). Desta forma, existem Estados com várias Nações, Nações juntas num único Estado, ou até Nações sem Estado.

¹⁶ Os critérios de existência jurídica do Estado estão expressos no Artigo 1 da Convenção de Montevideo de 1933: “O Estado, enquanto pessoa de direito internacional, deve possuir as

Importa aqui também referir a distinção que alguns autores fazem entre soberania negativa e positiva (Jackson 1987 e 1992). Todos os Estados têm uma soberania externa – “negativa” – no sentido em que são reconhecidos como tal pelos seus pares e são entidades com existência legal no direito internacional, mas muitos não possuem uma “soberania positiva” porque não controlam totalmente o seu território e/ou têm fraca capacidade para implementar políticas. Possuem, assim, uma soberania formal mas não substantiva. No entanto, continuam a ser reconhecidos como entidades juridicamente independentes e participantes de pleno direito no sistema internacional. Jackson e Rosberg afirmam que este reconhecimento é o único factor que permitiu que os Estados frágeis continuassem a existir, nomeadamente em África (Jackson e Rosberg 1982).

No entanto, apesar das evidências empíricas, os ideais weberiano do Estado e westefaliano de organização do sistema internacional estão muito presentes na forma como se conceptualiza a problemática dos Estados frágeis. Por um lado, assume-se uma resistência a outras formas de organização social e política que não o Estado (como existem por exemplo na Somália) e também a processos de reformulação dos equilíbrios de poder que resultem em redefinições fronteiriças ou em desmembramento de determinados Estados. Por outro lado, a inexistência de fronteiras estanques e o ultrapassar da ideia de está proibida a ingerência nos assuntos internos de outros Estados constituem alguns factores que subvertem a ideia de soberania externa, legitimando a intervenção nestes Estados no sentido de “remendar” ou “concertar” o que não está de acordo com o ideal acima descrito. Por fim, o *estatocentrismo* marca também as intervenções externas nestes contextos, as quais estão ainda muito centradas nas instituições formais do poder central, como veremos mais adiante.

Assim, parece existir uma contradição – apenas aparente, porque são processos simultâneos e complexos – entre o facto de a segunda metade do século XX e início do XXI ser um período em que se assiste a um maior enfoque na responsabilidade dos Estado e à disseminação do ideal estatal à escala mundial, por um lado, mas também a um questionamento sobre a sua longevidade, a erosão das suas competências num contexto de globalização e a fragilidade estrutural do mesmo em diversas partes do mundo. Castells afirma, neste contexto, que se assiste simultaneamente a uma crise do Estado-Nação e a um regresso do Estado (Castells, 2004).

seguintes qualidades: (i) uma população permanente, (ii) um território definido, (iii) um governo e (iv) a capacidade de ter relações com outros Estados”.

1.3. Definição e operacionalização do conceito de “Estado frágil”

1.3.1. Os elementos definidores do Estado frágil

A noção de falhanço do Estado esteve presente na economia política das relações internacionais durante séculos, embora não com essa designação. As potências colonizadoras justificaram, em parte, os seus impérios pela ideia de que a governação colonial iria pôr um fim à governação “bárbara” ou “selvagem” dos colonizados. (Di John, 2008). A fragilidade do Estado constituiu, em diversos casos, uma oportunidade para a expansão territorial das grandes potências, e verificaram-se ao longo da história intervenções em Estados “mais fracos” para conter fenómenos de desordem social que afectavam a segurança ou os interesses comerciais dos Estados “mais fortes” (Dorff, 2000).

Na segunda metade do século XX, o aumento exponencial do número de países no sistema internacional¹⁷ contribuiu para uma maior atenção aos processos de formação do Estados, que são naturalmente marcados por conflitos, tensões e incertezas dado a competição intergrupala por posições de poder e de legitimidade (Tilly 1990, Cramer 2006).

Neste sentido, a fragilidade e falhanço dos Estados podem ser encarados como um fenómeno constante e recorrente no sistema mundial, como referem Rotberg (2003b), ou Clapham (2002b). A ausência de debate sobre esta matéria durante o período da Guerra Fria corresponde, assim, a um período pouco usual da História, em que muitos regimes foram apoiados pelas duas superpotências (EUA e URSS, contribuindo para a sua manutenção e suporte.

Só nos anos 1990 se verificaram tentativas de conceptualização da noção de Estado frágil ou falhado, impulsionadas pelos falhanços das intervenções norte-americanas na Somália, pela passividade face ao genocídio no Ruanda e, mais tarde, pelos ataques terroristas de Setembro de 2001. No início da década de 1990, o fenómeno era ainda considerado marginal e confinado a zonas específicas do globo. Mas a necessidade de

¹⁷ Em 1914, no declínio dos impérios Otomano e Austro-húngaro, contabilizavam-se 55 unidades políticas nacionais; em 1950 eram ainda 69; com a independência dos territórios colonizados e mais tarde com o desmembramento da União Soviética o número subiu para 191 Estados (Rotberg 2003, p.2). Timor-Leste e a criação de um novo Estado no Sul do Sudão são dos mais recentes exemplos.

compreender melhor os factores da violência política e das guerras civis que afectaram diversos países e regiões na segunda metade da década de 1990, bem como a urgência de responder a ameaças à segurança internacional decorrentes da proliferação de organizações terroristas em vários países em desenvolvimento, contribuíram para colocar a fragilidade do Estado no centro do debate político e académico, enquanto fenómeno global.

Importa, assim, analisar alguns elementos constitutivos deste debate, já que não existe uma definição internacionalmente acordada de “Estado frágil”.

Uma das primeiras definições de Estado falhado, de Helman e Ratner (1993) demonstra, exactamente, a preocupação com “um novo fenómeno perturbador” em que o Estado se revelava incapaz de se preservar a si próprio como membro da comunidade internacional. Michal Ignatieff segue o conceito weberiano ao afirmar que o falhanço do Estado ocorre quando o governo central perde o monopólio dos meios de violência (Ignatieff, 2002:118).

Outros autores aplicam a ideia do contrato social de Hobbes. Nomeadamente, Zartman (2005) define o colapso estatal como o colapso da boa governação, da lei e da ordem, referindo que “the state, as a decision-making, executing and enforcing institution can no longer take and implement decisions”. Robert Jackson (1998) salienta o facto de estes serem Estados reconhecidos internacionalmente como territórios soberanos mas que são incapazes de garantir as condições internas de paz, ordem e boa governação, que estão tradicionalmente associadas com a independência política. Nesse sentido, os Estados falhados seriam uma inversão do dilema de segurança de Hobbes, já que constituem Estados com existência legal mas não de facto.

Fazendo uma análise sucinta das definições existentes, estas enfatizam, normalmente, um ou vários dos seguintes aspectos: a capacidade, a legitimidade e/ou a autoridade do Estado.

Gurr et al (1998) define estes Estados como “situações em que as instituições do Estado central estão tão fragilizadas que já não conseguem manter a *autoridade* nem a ordem para além da capital e, por vezes, nem mesmo dentro desta”.

Thomas Ohlson e Mimmi Soderberg (2002) identificam o conceito com o Estado ilegítimo, ou seja, um Estado fracassa quando perde a sua base de *legitimidade*, a qual assenta num contrato social entre grupos sociais – Estado, mercado e sociedade civil. Este contrato abarca três critérios: o uso da violência pelo Estado é limitado e previsível, o Estado garante níveis mínimos de bem-estar socioeconómico e segurança dos seus cidadãos, e os

cidadãos têm um certo controlo sobre a política, o modo como o poder é exercido e por quem.

Rotberg (2002) enfatiza a questão da legitimidade e capacidade do Estado, ao analisar as capacidades de governação e do fornecimento, pelo Estado, daqueles que são os bens políticos mais importantes. Estes bens políticos dizem respeito às obrigações, necessidades e expectativas que os cidadãos esperam que o Estado satisfaça (sendo a segurança considerada pelo autor como o bem político mais importante) e dão conteúdo ao contrato social entre governantes e governados. Introduzindo uma dimensão de dinâmica e de processo, Dorff (2002) considera o Estado falhado como o resultado de um processo que envolve o enfraquecimento da capacidade de um estado em fornecer uma governação legítima. O termo “Estado em falhanço” é utilizado por este autor para ilustrar o processo em que há um enfraquecimento progressivo da capacidade de governação do Estado, existindo vários níveis e etapas ao longo dessa evolução. Estes autores têm em comum o facto de identificarem o Estado frágil ou falhado com a quebra do contrato social, podendo abarcar violência social ou colapso social (Zartman, 1995a).

Outros autores salientam as questões da *capacidade* do Estado, da sua efectividade, eficácia e desempenho na garantia de segurança e de prestação de serviços básicos às suas populações, como factores centrais da definição de Estado frágil ou falhado. O Estado frágil seria, assim, aquele que não consegue satisfazer as necessidades de segurança, saúde, educação, emprego, infra-estruturas e outras que garantam condições aceitáveis de vida às suas populações, seja por fraqueza e incapacidade das suas estruturas estatais, seja por falta de vontade política das suas estruturas de governação.

A questão da capacidade está presente também noutras definições que associam este factor a outros determinantes da fragilidade, como a vulnerabilidade e a incapacidade de responder de forma eficaz a choques variados. Por exemplo, a definição operacional utilizada pelo governo japonês considera Estados frágeis aqueles que têm uma capacidade limitada para lidar com riscos de instabilidade, centrando-se assim nas vulnerabilidades que resultam da fraqueza das instituições básicas do Estado (Engberg-Pedersen, 2008:22).

A vulnerabilidade e a menor capacidade para responder a choques está também patente na definição do Crisis States Research Centre (CSRC): “a fragile state is the one which is significantly susceptible to crisis in one or more of its sub-systems and particularly vulnerable to internal and external shocks and domestic and international conflicts” (CSRC, 2007), ou na de Guillaumont, que identifica a fragilidade do Estado com a incapacidade

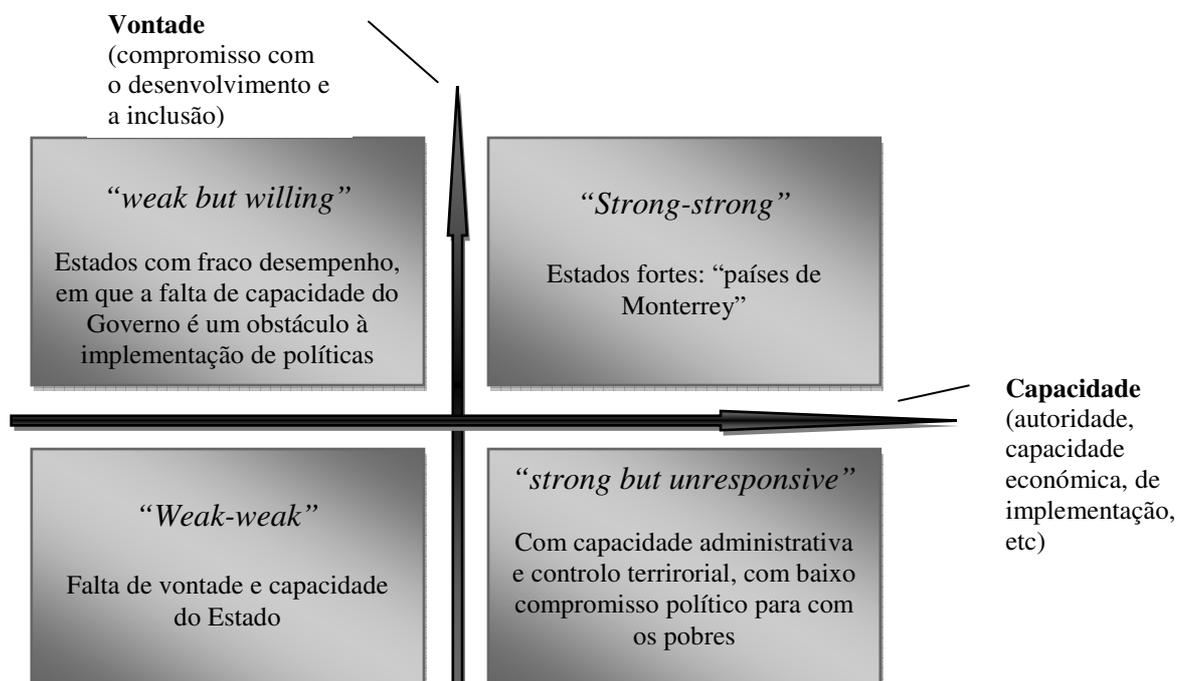
deste implementar as políticas adequadas em face de choques adversos (Guillaumont, 2009). Esta parece ser a abordagem que mais se aproxima do significado semântico da palavra fragilidade, como algo que sofre de uma vulnerabilidade estrutural e pode ser facilmente partido ou danificado, por oposição a algo resistente ou resiliente¹⁸.

No geral, a análise das várias definições operacionais de Estado frágil, utilizadas pelos Governos e agências doadoras, tendem a salientar a funcionalidade dos Estados, ou seja, a *vontade* e *capacidade* para desempenharem as funções necessárias à segurança e bem-estar dos seus cidadãos. Em grande medida, estas definições coincidem com a noção de Estado disfuncional, que salienta a incapacidade do Estado assegurar a sua funcionalidade, aqui identificada com o cumprimento das suas funções básicas.

A OCDE e vários países doadores distinguem claramente entre Estados que possuem vontade política mas não têm à sua disposição as necessárias capacidades de implementação de políticas, por um lado, e países onde essas capacidades podem até estar presentes em determinadas regiões ou sectores, sem que exista um compromisso político para as concretizar. Esta distinção foi materializada pela agência de cooperação do Reino Unido – o Department for International Development (DFID) – num quadro de tipologias do Estado relativamente à sua “vontade” e “capacidade” (Figura 1).

¹⁸ Apesar de a palavra “resiliente” não estar ainda totalmente reconhecida no léxico da Língua Portuguesa, optou-se por utilizar aqui esta expressão, derivada do inglês “*resilient*”, uma vez que não tem tradução correspondente, significando uma combinação de capacidade, resistência e perseverança. A OCDE define resiliência como “the ability to cope with changes in capacity, effectiveness or legitimacy” (OECD 2008, p.12). A Resilience Alliance, uma rede multidisciplinar que analisa este tópico desde 1999, define-a como a “capacity of a system to absorb disturbance, undergo change and still retain essentially the same function, structure, identity, and feedbacks” (cit in European Union 2009). Esta abordagem contrasta com a de outros autores, que falam de um “Estado forte” por oposição a um Estado frágil ou falhado (p.ex. Rotberg 2003a e 2003b). Para mais informação ver OECD, 2008.

Figura 1: Proposta de tipologia dos Estados (DFID)



Fonte: Adaptado de Moreno Torres e Anderson, DFID, 2004.

A definição da OCDE, que é aceite e utilizada pela generalidade dos doadores, reflecte esta separação:

Os Estados são frágeis quando as estruturas estatais não possuem a vontade política e/ou a capacidade para fornecerem as funções básicas necessárias à redução da pobreza e ao desenvolvimento e para assegurarem a segurança e direitos humanos das suas populações (OECD, 2007).

Mais recentemente, e dada a conotação negativa ou estigmatizante atribuída à classificação de “Estado frágil”, os debates internacionais em fóruns como a OCDE têm optado por abordar a questão no sentido de construir um “Estado capaz” ou um “Estado resiliente” (OECD, 2008).

No âmbito dos países e agências doadoras, o conceito surgiu e expandiu-se como “uma resposta política a uma questão operacional” (Guillaumont, 2009), na medida em que se consolida com base na dificuldade da comunidade internacional interagir com um certo tipo de Estados que não correspondem ao que essa mesma comunidade internacional considera ser um Estado forte, resiliente e capaz. A definição da OCDE confirma o carácter

relacional deste conceito, uma vez que destaca o não-alinhamento entre a vontade ou capacidade de um Estado e as prioridades definidas pela comunidade doadora internacional.

1.3.2. A heterogeneidade e validade do conceito

Durante a década de 1990, a fragilidade do Estado exprimiu-se através de uma diversidade de denominações, utilizadas pelas várias agências de desenvolvimento e também no meio académico. O conceito de Estado frágil uniformizou-se na linguagem internacional, em termos operacionais, apenas durante a última década, através da substituição de conceitos como “situações ou parceiros de ajuda difícil” (OCDE), “países vulneráveis” ou “Estados em crise” (EUA), “Países de Baixo Rendimento sob Stress” (LICUS – Banco Mundial), países com fraco desempenho (BAD, algumas agências bilaterais de cooperação), ou países em risco de instabilidade (Reino Unido).

Outros termos aparecem ainda na literatura e que correspondem à complexidade de situações que são identificadas como Estados frágeis: é o caso de Estados quebrados (“*broken states*”, Zoellick 2008), Estados fracturados (Crawford Young, 1994), “*rogue states*”, “*warlord states*”, Estados em colapso ou em falhanço, Estados em crise, Estados ineficazes, Estados paralelos ou bifurcados (Mandami). Alguns autores denominam-nos de “Estados-fantasma” ou “Estados-sombra” (Reno, 2001 e Clapham, 2002b) para enfatizar a ideia de que não existem realmente mas mantêm uma existência jurídica e de fachada (por exemplo para a obtenção de ajuda externa). O conceito decorre igualmente da ideia de que certos Estados são “*não-Estados*” ou “*quase-Estados*” (Jackson, 1998), em virtude da constatação empírica de várias realidades – de conflito, destruição, violência social, pobreza extrema – em determinados territórios do globo e da incapacidade do Estado responder a estas realidades, tendo por isso uma existência jurídica mas não política.

A designação de “Estado frágil” tem sido utilizada, quer em termos teóricos, quer operacionais (por parte das agências e actores governamentais que abordam as questões do desenvolvimento), numa multiplicidade de situações e contextos, muitos diversos e dificilmente comparáveis.

Fazendo uma ilustração não exaustiva e meramente exemplificativa, o conceito tem-se aplicado a países que se encontram numa situação de conflito (R.D.Congo, Sudão, Afeganistão) ou de pós-conflito (Serra Leoa, Libéria, Ruanda, Iraque), países que possuem índices de desenvolvimento baixos e estruturas estatais fracas (Timor-Leste, Níger), países

onde se verifica uma instabilidade política recorrente (Guiné-Bissau, Burundi, Costa do Marfim), países onde as estruturas centrais se negam a cumprir os compromissos de segurança e desenvolvimento para com as suas populações (Zimbabué, Coreia do Norte), países que têm uma capacidade de projecção regional e um aparelho nacional securitário forte mas que não conseguem satisfazer as necessidades básicas das populações (Angola, Paquistão), ou países onde se verifica um colapso das estruturas estatais (Somália). Esta diversidade reflecte, em grande medida, a inexistência de algum consenso sobre quais as causas e as características que incorporam a fragilidade de um Estado, como veremos no ponto 1.4.

A maioria dos autores reconhece a existência de uma questão de grau na fragilidade, assumindo um espectro alargado de variação, desde a fragilidade do Estado até ao falhanço e colapso do mesmo. As designações de Estado fraco, Estado frágil, Estado falhado, Estado colapsado, são, neste contexto, classificações de uma escala de fragilidade do Estado, ou de um continuum de fragilidade. “Fragile states are states that are prone to failure in the future”. (François e Sud, 2006) e “failure is when fragility intensifies” (Sorensen cit. in Dorff, 1999:14), são exemplos desta perspectiva dominante na literatura. Nesse sentido, um Estado colapsado seria uma versão rara e extrema do Estado frágil, em que existiria um vácuo de autoridade e o Estado seria uma mera expressão geográfica (Rotberg, 2003a). No entanto, muitas definições utilizam o conceito de Estado frágil e falhado de forma indiferenciada.

Um dos problemas do conceito é, portanto, referir-se a uma realidade bastante heterogénea, onde é difícil encontrar um denominador comum. Uma interpretação abrangente e alargada do conceito pode incluir uma grande parte dos países de baixo rendimento ou dos países que não pertencem à OCDE), enquanto uma interpretação restrita do mesmo conceito pode negligenciar dimensões ou causas da fragilidade. Tanto num caso como noutro, a utilidade e aplicabilidade do mesmo é questionável. Como refere Brinkerhoff,

The category of fragile countries includes huge amounts of variation. While sharing general features of fragility, each country exhibits distinctive contextual characteristics and it is particularly important to recognize different constraints of capacity and political will, specific to each country (Brinkerhoff, 2007).

Ou “the problem is, of course, that fragility (whatever that means) comes in many different varieties and is the product of numerous factors” (Engberg-Petersen et al, 2008b:6).

Mais recentemente, vários autores têm questionado a validade e utilidade da designação genérica de Estados frágeis, tanto ao nível analítico como operacional. Pelo facto de ser um conceito fluido, demasiado abrangente, indeterminado e com uma forte conotação política, torna-se evidente que “despite the importance as part of the international policy discourse, the idea of state fragility remains an elusive concept” (Carment et al, 2008) ou que “fragility is a relatively recent as yet loosely defined concept in the context of development assistance” (Cammack et al, 2006).

Verifica-se que o conceito acaba por ser utilizado de forma indiferenciada pelas agências doadoras e pela comunidade internacional, às vezes com referência a realidades diferentes ou a abordagens diversas, tornando-se um jargão cujo significado pode variar consideravelmente.

Alguma literatura sugere outras designações. Nomeadamente, alguns autores têm tentado contrapor a crítica de que o conceito de Estado frágil se centra apenas no Estado, descurando as questões relacionadas com o tecido social e originando acções externas que estão focadas apenas nos actores estatais. Isto acontece de igual forma quando se utiliza a designação “países frágeis”, já que “Estado” e “país” têm sido usados de forma indiferenciada neste contexto. É nesse sentido que alguns começaram a utilizar também a designação de “situações de fragilidade” ou “situações sociais de fragilidade”, no sentido de incluir na noção de fragilidade as várias dimensões de instabilidade, ao nível político, social e/ou económico.

Vários autores questionam o conceito de Estado frágil pelo facto de se centrar apenas no Estado, ou seja, por não corresponder a uma realidade empírica em que existem formas não-estatais de autoridade que asseguram funções de segurança e de fornecimento de serviços sociais (consideradas funções estatais), como salientado no capítulo anterior. É o caso de Engberg-Pedersen et al (2008), que definem como uma situação de fragilidade “institutional instability undermining the predictability, transparency and accountability of public decision processes and the provision of security and social services to the population”. No entanto, em termos operacionais, a generalidade das agências doadoras continua a centrar-se no Estado enquanto o actor fundamental (senão exclusivo), cuja capacidade, autoridade e legitimidade devem ser criadas e reforçadas. Estas abordagens podem ser resumidas num dos princípios de intervenção em Estados frágeis, definidos pela OCDE, que

afirma o enfoque no *state-building* como objectivo central da intervenção nestes Estados (OCDE, 2007)¹⁹.

Outros autores rejeitam a designação genérica de Estados frágeis” e apresentam algumas propostas de classificações alternativas. A título de exemplo, refiram-se duas.

Patrick (2007) apresenta várias categorias de Estados que apresentam desafios distintos para a comunidade internacional: (i) Estados endemicamente fracos (como a Zâmbia); (ii) Estados ricos em recursos mas com fraco desempenho (p.ex Nigéria e Angola); (iii) situações em deterioração (por exemplo o Zimbabué); (iv) crises políticas prolongadas (como o Nepal antes de 2006); (v) situações de pós-conflito (nomeadamente Moçambique, Uganda ou Ruanda); (vi) ditaduras frágeis (Coreia do Norte, Myanmar); e (vii) governos orientados para a reforma com legados desfavoráveis (por exemplo a Geórgia).

Gros (1996) distingue cinco tipos de Estados frágeis ou falhados: o “Estado anárquico” (exemplificado pela Somália), o “Estado anémico” (em que a energia é sugada por grupos insurgentes que pretendem tomar o poder, dando o exemplo do Haiti), o “Estado fantasma” ou “miragem” (caracterizado por uma autoridade apenas aparente, como a R.D.Congo), o “Estado capturado” (como o Ruanda e o Burundi) e o “Estado abortado” (que falhou antes de se consolidar, como a Bosnia) (Gros 1996 cit. in Raeymaekers, 2005 e em Prest et al, 2005).

No entanto, ambas as classificações aqui referidas apresentam várias categorias sobrepostas e não resolvem o facto de um país poder figurar simultaneamente em mais do que uma categoria. No geral, torna-se difícil identificar critérios específicos para as classificações existentes, ou encontrar categorizações que abranjam a totalidade das dimensões de fragilidade, dado a especificidade, diversidade, complexidade e carácter multidimensional das mesmas.

¹⁹ Os 10 princípios definidos são os seguintes: (1) Tomar o contexto como ponto de partida; (2) Evitar causar danos; (3) Focalizar a construção do Estado como objectivo central; (4) Dar prioridade à prevenção; (5) Reconhecer as ligações entre segurança e desenvolvimento; (6) Promover a não-discriminação enquanto base para a estabilidade e inclusão social; (7) Alinhar-se segundo as prioridades locais em diferentes formas e segundo contextos distintos; (8) Alcançar consenso sobre mecanismos práticos de coordenação entre os actores internacionais; (9) Agir com rapidez ... mas manter-se envolvido durante o tempo suficiente para garantir a sustentabilidade; (10) Evitar criar bolsas de exclusão (OCDE, 2007).

1.3.3. O Estado frágil como ameaça à segurança e ao desenvolvimento

Para a comunidade internacional em geral, o conceito de “Estado frágil” representa uma tentativa de juntar quatro comunidades distintas de enquadramento teórico e de intervenção – ajuda humanitária, direitos humanos, desenvolvimento e segurança – mas continua a ter significados diversos para cada uma destas comunidades. Isto explica, em certa medida, as discrepâncias que são encontradas na definição de Estado frágil, entre vários doadores e agências doadoras, com os actores ou agências de segurança a enfatizarem o aspecto da ameaça que estes Estados representam e as agências ou departamentos de cooperação para o desenvolvimento a centrarem-se mais nos efeitos em termos de pobreza ou nas funções do Estado que dizem respeito ao fornecimento de serviços sociais básicos. O significado do conceito reflecte, assim, as diversas prioridades e preocupações dos vários actores internacionais.

O cenário é ainda mais complexo se tivermos em consideração que o debate internacional sobre Estados frágeis coincide com mudanças nos paradigmas de segurança (com o surgimento de conceitos como a segurança humana, responsabilidade de proteger e transformação de conflitos) e de desenvolvimento (desenvolvimento humano e sustentável, relação desenvolvimento-governança-direitos humanos, ressurgimento do Estado como actor central do desenvolvimento). Os princípios orientadores destes conceitos foram alvo de críticas consideráveis após o fim da Guerra Fria, em particular pela sua inadaptação aos “novos” conflitos e pela “fadiga da ajuda”, o que determinou reformulações importantes, quer de cada um deles, quer da relação entre desenvolvimento e segurança.

Com efeito, o aumento da preocupação com os fenómenos de fragilidade emergiu na confluência de vários factores, entre os quais se contam o reconhecimento da relação entre a eficácia do Estado e o desenvolvimento dos países (na literatura sobre desenvolvimento); um ênfase renovado na necessidade de resolução de conflitos, de consolidação da paz em diversas partes do mundo e de protecção das vítimas dos conflitos (na literatura sobre segurança); e a afirmação da ideia de que o sub-desenvolvimento e a insegurança – ao nível nacional e internacional – estão intrinsecamente interligados.

Na literatura sobre desenvolvimento e no seio da comunidade doadora, o Estado frágil aparece como um obstáculo para o desenvolvimento dos países e do mundo; na literatura sobre segurança e conflitos o Estado frágil figura como uma ameaça à segurança, no plano nacional e global. Assim, o Estado frágil surge como um problema

simultaneamente de segurança e de desenvolvimento e de intersecção entre os dois²⁰ (ver Figura 2).

O mesmo sucede relativamente à agenda mundial de construção da paz – peacebuilding –, que se desenvolve simultaneamente com o debate sobre fragilidade do Estado (e como resposta a este) e que passa a envolver não apenas a acção pós-conflito mas a dimensão de prevenção de conflitos, como veremos mais adiante.

A Agenda para a Paz de Boutros-Ghali, em 1992, constituiu um marco na forma como a comunidade internacional encarava as questões da resolução de conflitos e da promoção da segurança internacional. Como refere Susan Woodward,

A origem do enfoque no Estado começa, paradoxalmente, com os esforços no início dos anos 90 por parte de potências médias como a Noruega, o Canadá e o Japão, em conjunto com o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, de tirar partido do fim da Guerra Fria para reorientar o enfoque e as políticas da segurança internacional, do Estado para as pessoas. (Woodward, 2004).

É neste contexto que surge o conceito de segurança humana, introduzido pelas Nações Unidas também nessa década como uma combinação da protecção contra a violência e ameaças físicas (*freedom from fear*) e a segurança que emerge do desenvolvimento, do direito a viver com dignidade, mantendo as pessoas a salvo de ameaças crónicas como a fome, as doenças e a repressão (*freedom from want*).²¹

Não existe ainda um conceito universalmente acordado de segurança humana e o debate sobre as suas potencialidades e debilidades não é objecto da presente dissertação, mas apenas na medida em que se interliga com o aumento da relevância da fragilidade do Estado

²⁰ A ideia de que a segurança e desenvolvimento estão interligados não é recente. A segurança foi uma componente importante das políticas de desenvolvimento no final dos anos 1940, quando o continente europeu foi objecto de ajuda através do Plano Marshall e da aplicação da doutrina Truman, e permaneceu como tal nas políticas de ajuda implementadas no mundo em desenvolvimento a partir das independências dos anos 1960 e 1970. No entanto, a relevância desta interligação em termos de teorização e operacionalização cresceu particularmente durante a década de 1990, gerando alterações conceptuais e práticas consideráveis.

²¹ O conceito de segurança humana foi apresentado pela primeira vez no Relatório de Desenvolvimento do PNUD, em 1994, intitulado “Novas Dimensões da Segurança Humana”. Nele o conceito é caracterizado como “safety from chronic threats such as hunger, disease, and repression as well as protection from sudden and harmful disruptions in the patterns of daily life – whether in homes, in jobs or in communities”.

no plano internacional²². Importa também pelo facto de estar ligado à noção de que existe uma “responsabilidade de proteger”, derivada das crescentes exigências e expectativas da comunidade internacional face a um “Estado responsável” perante os seus cidadãos e perante a comunidade internacional. A responsabilidade de proteger envolve 3 dimensões: a responsabilidade de *prevenir* as crises humanitárias, os abusos de direitos humanos, os crimes de guerra e outras catástrofes, causadas por vezes pelo próprio Estado); a responsabilidade de *reagir* a situações de insegurança humana com medidas adequadas, que podem envolver sanções, pressão diplomática, ajuda humanitária, e/ou intervenção militar em casos extremos; e a responsabilidade de reconstruir, particularmente após uma intervenção militar (ICISS 2001)²³.

Estes conceitos acabaram por ganhar novas dimensões e significados com as alterações consideráveis na política externa norte-americana após os ataques terroristas de 2001, que vieram reforçar o paradigma da securitização e reorientar os debates sobre esta matéria.

O enfoque já não é apenas criar consensos sobre o direito de ingerência e de intervenção quando os Estados não cumprem as suas obrigações para com os cidadãos, mas antes conter a ameaça que os Estados frágeis representam para a segurança internacional, identificar Estados em risco de falhanço, reconstruir países em situações de pós-conflito e intervir para fortalecer os Estados²⁴.

A noção de que os Estados frágeis constituem uma ameaça externa às grandes potências e à segurança mundial foi consagrada na Estratégia Nacional de Segurança dos

²² Para uma análise das potencialidades e riscos do conceito, ver Armiño 2010; para uma perspectiva crítica da agenda de segurança humana, ver p.ex. Duffield in Pureza et al, 2006.

²³ A soberania enquanto responsabilidade e uma ideia que ganhou relevância como resultado do relatório “*The Responsibility to Protect*” da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado, financiada pelo Governo do Canadá (Ottawa, 2001) e foi depois objecto de reflexão no relatório do Alto Painel sobre Ameaça, Desafios e Mudança, do Secretário-geral das Nações Unidas, intitulado “*A more secure world: Our shared responsibility*” (New York, 2005). A “responsabilidade de proteger” tornou mais provável a intervenção militar, pelo que ao principais defensores deste conceito advogam que esta doutrina deve ser aplicável apenas em casos de violência em massa e tomando a intervenção militar como instrumento de último recurso. Neste sentido, o ênfase deve estar na prevenção, monitorização e consolidação da paz, no quadro das Nações Unidas.

²⁴ Alguns investigadores consideram que, neste contexto, as estratégias de peacebuilding e statebuilding, enquanto doutrina e prática, tornaram-se instrumentos de legitimação da intervenção preventiva em conflitos e do uso da força militar externa.

Estados Unidos (2002), adoptada pela Estratégia Europeia de Segurança (2003) e constitui hoje uma visão generalizada na comunidade internacional. O primeiro destes documentos refere explicitamente que “for most of the twentieth century, the world was divided by a great struggle over ideas: destructive totalitarian visions versus freedom and equality. That great struggle is over... America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones” (p.7).

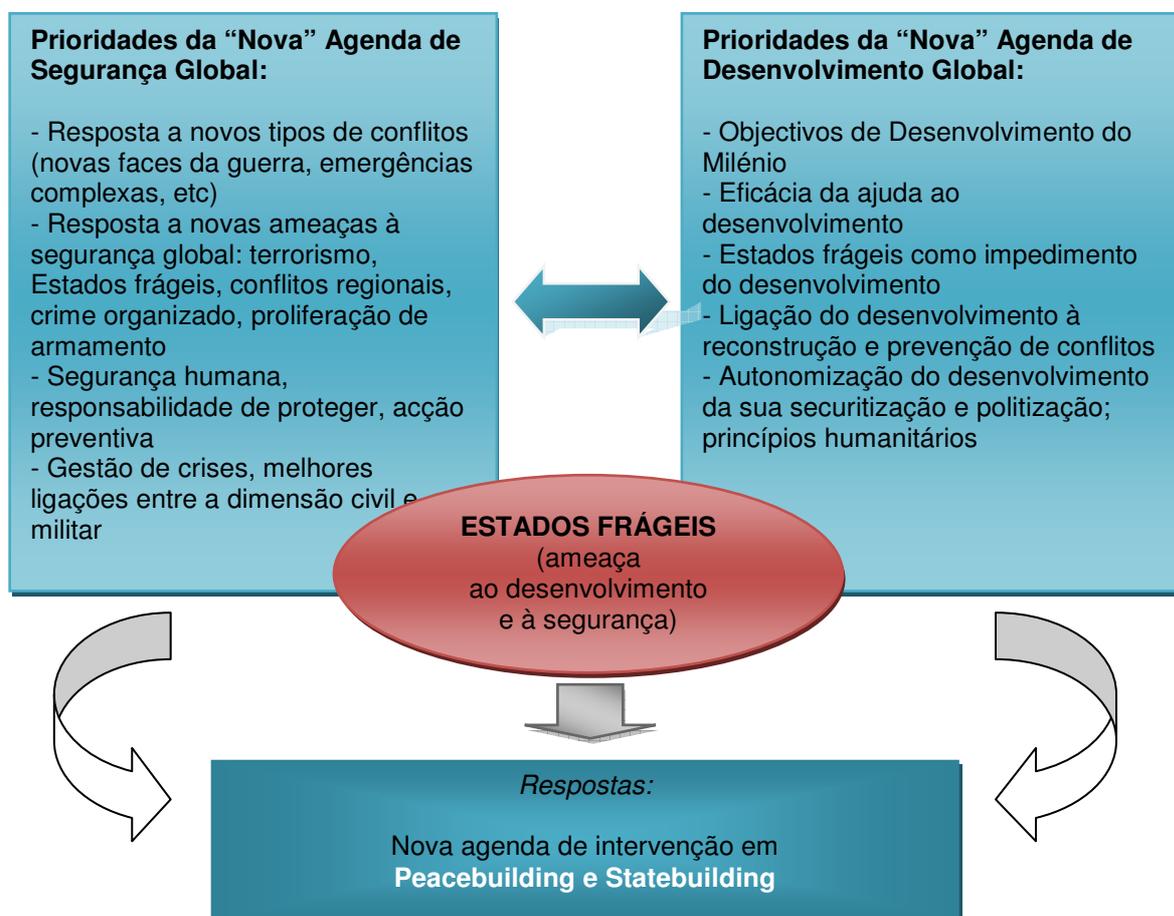
Ao nível multilateral, a ligação entre fragilidade estatal e ameaças transnacionais ou preocupações globais de segurança está expressa no Relatório de Alto-nível das Nações Unidas sobre Ameaças, Desafios e Mudança (“A more Secured World, Our Shared Responsibility”, de 2004), bem como no Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre a segurança global (“In larger freedom: Towards Security, Development and Human Rights for all”, de 2005).

Nestes dois documentos, afirma-se que as ameaças à paz e segurança mundial incluem não só questões tradicionalmente consideradas como pertencendo à área da segurança – como os conflitos, o crime organizado, o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça e o tráfico ilícito de armas ligeiras – mas também um leque mais alargado de ameaças, como a pobreza, as pandemias que assolam o planeta e a degradação ambiental, que estão interligadas ao nível global e afectam todos os países.

Neste contexto, a incapacidade de certos Estados lidarem com estas ameaças ao nível interno projecta-se como uma ameaça ao nível externo:

As opposed to traditional security threats, the threats arising from state fragility consist not so much of particular actions of a state itself, but rather of their inactions or the processes that are allowed to take place within its territory due to its weakness. The danger associated with state fragility is thus that it may exacerbate other, more tangible threats, including arguably terrorism and transnational organized crime (Engberg-Petersen, 2008b:19).

Figura 2: A agenda de fragilidade do Estado como intersecção entre a segurança e o desenvolvimento



Fonte: Elaborado pela autora.

As organizações da comunidade internacional alertam também para as consequências e custos que as situações de fragilidade representam, não apenas ao nível da segurança, mas também em termos económicos e de desenvolvimento, ao nível nacional, regional e global (Faria e Ferreira, 2007)²⁵. A ideia de que não é sustentável, justo ou seguro um mundo em

²⁵ Tal como os conflitos têm normalmente repercussões negativas nos países vizinhos, também a existência de um país com bom desempenho parece pouco sustentável se os países vizinhos se encontrarem numa situação de instabilidade e fragilidade. Alguns exemplos da evidência destas ligações incluem a África Ocidental (no eixo Libéria-Serra Leoa-Guiné e Costa do Marfim), o caso do Sudão (com efeitos no Chade), do Zimbabué (com o declínio económico a originar a pressão de milhares de zimbabueanos na Zâmbia e África do Sul), ou da República Democrática do Congo (com as interligações do leste do Congo com a instabilidade no Ruanda e Burundi).

que grande parte da população mundial vive abaixo do limiar da pobreza reflecte uma noção “indivisível” da segurança, em que se assume uma sobreposição dos interesses relativos à “nossa” segurança nacional e à segurança humana “deles” (Andersen, 2008). Por outras palavras, a ligação entre segurança e desenvolvimento conduziu a uma noção de que a segurança é indivisível, já que as situações de pobreza e conflito numa parte do mundo geram problemas de segurança e instabilidade noutras partes.

Nesse sentido, as situações de guerra civil ou de declínio do Estado passaram a ser encaradas não como um problema humanitário, mas como parte integrante da procura da segurança global, inserindo-se num novo enquadramento de intervencionismo global. Alguns autores exprimem esta ideia referindo que é exactamente para conseguir uma situação de segurança interna que os governos ocidentais têm de intervir externamente e de se envolver no desenvolvimento no exterior (Duffield, 2001).

Esta preocupação com os efeitos da fragilidade do Estado ao nível mundial contrasta, em certa medida, com o ambiente vivido no seio da comunidade de cooperação e desenvolvimento internacional, no decurso dos anos 90, muito centrado na avaliação dos (fracos) impactos que a ajuda para o desenvolvimento teria tido nas décadas anteriores e numa preocupação com a aplicação mais eficaz dos fundos disponíveis, nomeadamente concentrando a ajuda nos Estados com melhor desempenho. A tendência de abandonar ou penalizar os Estados com instituições fracas e/ou com elites não cooperantes com a comunidade doadora foi invertida com a noção de “Estado frágil” e das consequências que essa fragilidade possui em termos de segurança e desenvolvimento.

(Magalhães Ferreira 2010a). Parece também consensual a ideia de que existem custos económicos elevados decorrentes dessa fragilidade: calcula-se que os países vizinhos de um Estado frágil percam cerca de 0.6% de crescimento económico anual e que esse número suba para 1% se o país estiver rodeado por Estados frágeis (Chauvet, Collier e Hoffler 2007 cit. in Reynal-Querol 2009a). Estima-se que os custos económicos gerais por ano decorrentes dos Estados frágeis atinjam os 270 mil milhões de dólares (sendo que 87% desses custos são suportados pelos países vizinhos), o que é mais do triplo dos valores usuais da ajuda ao desenvolvimento, que tem sido, em média, cerca de 80 mil milhões (HEWITT et al, 2010).

1.3.4. Maior atenção internacional – e mais ajuda externa?

Vários doadores adoptaram, nos últimos anos, estratégias especificamente dirigidas a Estados frágeis, como é o caso do Reino Unido²⁶ (DFID, 2005), da agência norte-americana USAID²⁷ (2005), da Alemanha²⁸ (2007), dos princípios de intervenção aprovados pela OCDE²⁹ (2007), da proposta do Banco Africano de Desenvolvimento para melhorar o apoio a Estados Frágeis em África³⁰ (2006), do documento da Comissão Europeia³¹ (2007) que depois deu origem ao reconhecimento da resposta a Estados frágeis como uma das cinco áreas de concentração da política de desenvolvimento da UE, bem como a um debate ainda em curso sobre um Plano de Acção da UE para a fragilidade do Estado, entre muitos outros.

A primeira década do presente século assistiu, assim, a uma proliferação de estratégias específicas por parte dos doadores bilaterais e multilaterais, onde se afirma consensualmente que é exactamente essa fragilidade que faz com que os Estados mais precisam do apoio externo, no sentido de ajudar ao reforço desse Estado³².

O reconhecimento de uma interligação entre desenvolvimento e segurança e da necessidade de agregar instrumentos políticos, de segurança, humanitários e de desenvolvimento na resposta à fragilidade dos Estados deu origem também a reformulações institucionais em muitos países e agências doadoras. Uma das primeiras foi a formação da Task Force sobre falhanço do Estado, organizada em 1994 pela CIA, nos EUA. E uma das mais relevantes nos últimos anos é a criação da Comissão de Peacebuilding das Nações Unidas, em 2006, com o objectivo de formular respostas mais coerentes e abrangentes a países que enfrentam crises ou conflitos.

As missões de paz das Nações Unidas transformaram-se em “missões integradas” (como veremos mais adiante), a União Europeia tem tentado melhorar a cooperação entre

²⁶ <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/fragilestates-paper.pdf>

²⁷ http://www.usaid.gov/policy/2005_fragile_states_strategy.pdf

²⁸ <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/konzept149.pdf>

²⁹ <http://www.oecd.org/dataoecd/59/55/34700989.pdf>

³⁰ http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/ADB_ADMIN_PG/DOCUMENTS/NEWS/SUMMARY%20FOR%20THE%20FRAGILE%20STATES%20PROPOSAL.PDF

³¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0643:FIN:EN:PDF>

³² Em termos quantitativos, isto materializou-se, p.ex., num aumento considerável da APD destinada à governação e a actividades de prevenção de conflitos (quase quadruplicou entre 2000 e 2007), bem como à reforma do sector de segurança nos países (de pouco mais de 200 milhões USD em 2004 para quase 600 milhões em 2007). (OECD, 2009).

pilares na sua resposta a Estados frágeis, e vários governos da OCDE criaram fundos ou estruturas comuns para interligar a diplomacia, a defesa e o desenvolvimento, num quadro de políticas “*Whole-of-Government*”.

No entanto, podemos dizer que existem muitos desafios e obstáculos a uma maior coerência de actuação e ao reforço da integração da dimensão de segurança e de desenvolvimento, os principais de carácter político. Em termos operacionais, as dificuldades de interligação entre actores da segurança e do desenvolvimento são bem conhecidas: 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, entre outras (Faria e Magalhães Ferreira, 2007; IPA, 2006).

O interesse crescente nas questões da segurança levou a que apoio internacional ao statebuilding e peacebuilding tenha subido consideravelmente desde 2004. As despesas com missões de manutenção da paz atingiram um máximo histórico de 7,1 mil milhões de dólares em 2008 e as actividades de ajuda ao desenvolvimento relacionadas com a segurança subiram de 947 milhões de dólares em 2007 para 1,5 mil milhões de dólares em 2008³³ (OECD, 2010a).

No entanto, isto não significa que se tenha traduzido completamente num aumento dos fluxos externos para os designados Estados frágeis, reflectindo esses fluxos considerações mais de segurança e interesse geo-político do que propriamente critérios de necessidade. Isto é facilmente comprovado pela análise dos fluxos de ajuda ao desenvolvimento nos últimos anos³⁴.

³³ A maior parte das actividades de segurança que são elegíveis como ajuda ao desenvolvimento, segundo os critérios internacionais estabelecidos pela OCDE, estão relacionadas com prevenção de conflitos, acções de apoio à resolução de conflitos e consolidação da paz, ou apoio à reforma dos sectores de segurança. No entanto, a parte das actividades de paz e segurança elegível como APD é ainda muito pequena em comparação com as outras actividades de segurança e com despesas de manutenção de paz (OECD, 2010a).

³⁴ Para uma análise dos fluxos de ajuda para Estados Frágeis, ver as publicações da OCDE sobre esta matéria, nomeadamente “Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States”, edições de 2008, 2009 e 2010. Não se efectuam aqui quaisquer considerações de valor sobre o papel que a quantidade de ajuda ao desenvolvimento pode ter na fragilidade do Estado, alertando-se apenas para o facto de que existem estudos que salientam os impactos positivos enquanto outros alertam

A análise dos dados quantitativos revela, no geral, que os chamados Estados frágeis recebem menos ajuda ao desenvolvimento do que outros países em desenvolvimento que não figuram nos rankings de Estados frágeis; que os fluxos de ajuda são menos previsíveis e mais voláteis, com os doadores a tomarem decisões de retirar ou recomeçar a ajuda de uma forma descontínua; que quase metade da ajuda canalizada para estes países é destinada ao alívio da dívida externa e para a ajuda humanitária; e que a maior parte dos fundos tende a concentrar-se num número muito restrito de países³⁵. Nomeadamente, em 2009, 51% da ajuda ao desenvolvimento a países frágeis esteve concentrada em 6 países (num total de 41), sendo os principais destinatários o Afeganistão, a Etiópia e o Iraque (OECD, 2010a). Normalmente os principais destinatários da ajuda são países considerados estrategicamente importantes para a segurança global, enquanto outros países permanecem como “crises esquecidas” ou “órfãos da ajuda”³⁶.

O mesmo se verifica relativamente ao investimento directo externo, que nestes países é mais volátil do que noutros países em desenvolvimento e permanece concentrado nos recursos naturais. Nomeadamente, os 9 países produtores de petróleo (analisados num total de 43 Estados frágeis) absorveram 79% do aumento do Investimento Directo Externo (IDE) para este grupo total de países, entre 2003 e 2008, com grande destaque para Angola e a Nigéria (OECD, 2010a).

para os problemas de dependência e prolongamento do falhanço do Estado em resultado dessa ajuda. Para uma análise desse tipo, ver p.ex. Chauvet e Collier, 2004.

³⁵ Estes dados revelam que o conceito de “Estado frágil pode ter-se tornado um pretexto para a intervenção (do ponto de vista da segurança) mas também um pretexto para não afectação de fundos nesta época de selectividade a favor dos que registam bom desempenho e boa governação (do ponto de vista do desenvolvimento) (Woodward, 2004)

³⁶ O conceito de “órfão da ajuda” é utilizado operacionalmente pelos actores da cooperação para o desenvolvimento para designar países que recebem níveis exíguos de ajuda ao desenvolvimento (por comparação com países em situação similar) e que sofreram variações abruptas dessa ajuda (denominadas “choques de ajuda”).

1.4. As metodologias de identificação e classificação de Estados frágeis

1.4.1. Os índices de classificação de Estados frágeis

Até que ponto é possível medir a fragilidade do Estado e classificá-la? Durante a segunda metade da última década, verificou-se uma proliferação de quadros analíticos, instrumentos e índices de medição de várias dimensões e indicadores da fragilidade do Estado. As tentativas de operacionalização do conceito de fragilidade em alguma forma de medida que permita identificar e monitorizar a fragilidade têm dado origem, em vários casos, a classificações de Estados frágeis em índices³⁷, onde figuram organizados hierarquicamente de acordo com o seu desempenho em critérios previamente definidos.

A análise destes índices é importante porque a identificação e categorização dos Estados frágeis é utilizada em termos operacionais para a formulação de estratégias e políticas por parte dos doadores e agências internacionais, para várias escolhas realizadas na área da ajuda ao desenvolvimento (por exemplo para afectação de fundos ou para a aplicação de determinada modalidade de ajuda), para a programação de intervenções de desenvolvimento ou de paz, ou como instrumento analítico para vários actores no terreno³⁸.

Alguns destes índices são construídos especificamente para o efeito, enquanto outros foram inicialmente concebidos com o objectivo de prevenir conflitos violentos (com base em instrumentos de alerta precoce, avaliação de risco, etc) ou para medir o impacto de várias políticas e intervenções de desenvolvimento nas dinâmicas de conflito (como é o caso dos instrumentos de avaliação de impacto de paz e conflito). Os principais índices são apresentados na Tabela 1 e a tipologia dos critérios que os constituem figuram na Tabela 2.

³⁷ Para uma análise detalhada destes índices e classificações, ver Cammack et al, 2006, e para uma análise crítica, Balianoune-Lutz e McGillivray 2008 ou Sanín, F. et al 2011.

³⁸ Estudos sobre várias questões da ajuda ao desenvolvimento em Estados frágeis incluem Macrae et al 2004, Cammack 2006, entre outros.

Tabela 1: Principais Índices de classificação de Estados Frágeis

Índice	Instituição Responsável	Descrição
Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) / International Development Association (IDA) Resource Allocation Index (IRAI)	Banco Mundial	<p>O CPIA/IRAI o índice mais utilizado pelas agências internacionais. Mede a qualidade das políticas e instituições de um país de acordo com 20 critérios agrupados em 4 dimensões: (i) gestão económica, (ii) políticas estruturais, (iii) políticas para a igualdade e inclusão social, e (iv) instituições e gestão do sector público.</p> <p>Esta classificação é utilizada pelo Banco Mundial, pela OCDE, pela Comissão Europeia e por vários doadores bilaterais para decidir a afectação da ajuda. O Banco Mundial considera um Estado como frágil se for um país ou território de rendimento baixo, elegível para a IDA e com um resultado CPIA abaixo de 3.2..</p> <p>Uma das maiores críticas é que não avalia de forma completa a fragilidade, já que faz corresponder, em grande medida, a fragilidade ao subdesenvolvimento. Mais informação em: http://go.worldbank.org/S2THWI1X60</p>
Country Indicators for Foreign Policy (CIFP) Fragility Index	Norman Paterson School of International Affairs (Carleton University)	<p>Este índice centra-se em 3 dimensões do Estado – a sua Autoridade, Legitimidade a Capacidade – afirmando que a fraqueza ou falhanço numa destas dimensões terá impacto na sua fragilidade global. Os indicadores estão agrupados em 6 clusters: Governação, Economia, Segurança e Criminalidade, Desenvolvimento Humano, Demografia, Ambiente.</p> <p>Deu um contributo teórico importante ao tentar desagregar os dados sobre autoridade, legitimidade e capacidade. Dando resposta ao debate sobre a interligação entre fragilidade política e ambiental, é o único índice que considera o ambiente como uma dimensão autónoma de avaliação.</p> <p>Mais informação em: http://www.carleton.ca/cifp/</p>
Bertelsmann Transformation Index (BTI) - State Weakness Index	Bertelsmann Stiftung / Center for Applied Policy Research (Ludwig-Maximilians-Universität München)	<p>Centra-se nas questões do monopólio do uso da força e na capacidade administrativa do Estado. Um país é considerado frágil se a média aritmética entre “uso da força” e “administração básica” for menor que 3.</p> <p>Tendo um enfoque restrito, tem sido utilizado maioritariamente como elemento complementar de informação e para análise da relação destas variáveis com outras (como a governação democrática, o ambiente, etc.)</p> <p>Mais informação em: http://www.bertelsmann-transformation-index.de/</p>

Failed States Index	Fund for Peace e Foreign Policy	Pretende avaliar “o risco de falhanço”. É baseado em 12 indicadores de vulnerabilidade, distribuídos por 3 categorias (indicadores sociais, económicos e políticos). Inclui indicadores que não são normalmente avaliados nos outros índices, como pressões demográficas, o legado de violência e tensões intergrupais, a emergência de elites fraccionadas, ou a existência de uma intervenção de outros Estados ou actores políticos externos. Uma das críticas é que as categorias de classificação variam entre o que é publicado anualmente no Fund for Peace e no artigo da Foreign Policy, confundindo o leitor. É dos poucos índices que recorre metodologicamente à análise de conteúdo. Mais informação em: http://www.fundforpeace.org
Index of State Weakness in the Developing World	Brookings Institution e Center for Global Development	Analisa o desempenho dos países em desenvolvimento em 4 dimensões: de segurança, política, económica e social. Os 3 últimos países do índice são denominados de Estados Falhados, por terem o pior desempenho, seguindo-se as categorias de “Estados criticamente fracos” e “Estados fracos”. Aqueles que apresentam falhas em pelo menos uma das 4 áreas de capacidade estatal são denominados “Estados a ter atenção” É limitado à análise dos países em desenvolvimento, o que afecta a sua abrangência e possivelmente a sua credibilidade. Mais informação em: http://www.brookings.edu/reports/2008/02_weak_states_index.aspx
State Fragility Index	Center for Global Policy (George Mason University)	Abrange duas categorias – eficácia e legitimidade – com 4 sectores cada: segurança, política, economia e social. Classifica os Estados desde “não-frágeis” até “de alta fragilidade”. Tem o mérito de tentar distinguir entre as questões da eficácia e da legitimidade em cada sector. Mais informação em: http://www.systemicpeace.org

Fonte: Elaborado com base em MATA, Javier; ZIAJA, Sebastian (2009).

Tabela 2: Indicadores e dimensões abrangidas pelos índices de classificação de Estados Frágeis

Índices	Nº Indicadores	Dimensões Conceptuais				
		Segurança	Política	Económica	Social	Ambiental
CPIA/IRAI	16		x	x	x	
CIFP Fragility Index	83	x	x	x	x	x
BTI State Weakness Index	2	x	x			
Failed States Index	12	x	x	x	x	
Index of State Weakness	20	x	x	x	x	
State Fragility Index	14	x	x	x	x	

Fonte: Elaborado com base em MATA, Javier; ZIAJA, Sebastian (2009).

A Tabela 3 apresenta os vinte Estados mais frágeis de acordo com a classificação de vários índices em 2008. A multiplicidade e disparidade de metodologias existentes nas agências internacionais resultam, normalmente, em *rankings* não coincidentes de países. Países que aparecem em lugares cimeiros num dos índices podem estar ausentes de outros, só havendo uma coincidência nos casos mais extremos de falhanço do Estado (por exemplo Somália e Sudão). Noutros casos, dois países em situações que podemos considerar similares figuram em lugares muito diferentes na mesma tabela, ou a sua posição varia consideravelmente de índice para índice, o que nos dificulta a compreensão dos métodos utilizados e de qual a justificação para tais disparidades.

A Tabela 4 inclui duas colunas suplementares, com dois dos principais índices de avaliação de paz e segurança: o *Global Peace Index*³⁹ e o *Peace and Conflict Instability Ledger*⁴⁰. O objectivo é analisar a hipótese de coincidência das classificações de Estados frágeis com a existência e importância de conflitos. Verifica-se que 7 dos 10 países que ocupam os principais lugares em termos de conflitos no *Global Peace Index* figuram também, na maior parte dos índices de Estados frágeis ou falhados, nos primeiros 10 lugares.

Esta parece ser uma tendência consistente ao longo do tempo, mesmo antes da generalização do conceito de Estado frágil, já que, entre 1992 e 2006, 21 de 26 países afectados por conflitos figuravam também na lista de LICUS do Banco Mundial (Di John, 2008). Estes dados levantam, naturalmente, questões sobre qual a utilidade do conceito de Estado frágil face a outros conceitos anteriormente já utilizados como o de “países afectados por conflitos” ou “países em crise”.

³⁹ O *Global Peace Index* é produzido anualmente pelo Institute for Economics and Peace. Analisa os conflitos internos e internacionais, a paz, segurança e militarização das sociedades, em 153 países, Segundo 23 indicadores. Mais informação em <http://www.visionofhumanity.org/info-center/global-peace-index-2011/>

⁴⁰ O *Peace and Conflict Instability Ledger* faz parte da publicação *Peace and Conflict* e classifica a situação e o progresso de 160 países com base numa análise do risco de instabilidade futura. Mais informação em <http://www.cidcm.umd.edu/pc/>

Tabela 3: Classificação de Estados Frágeis 2008 – os 20 piores classificados

Tabela 4: Classificação sobre Conflitos e Instabilidade

Tabela 3: Classificações de Estados Frágeis 2008 - os 20 piores classificados

CPIA/IRAI	CIFP Fragility Index	BTI State Weakness Index	Failed States Index	Global Peace Index	Index of State Weakness	State Fragility Index
1	Zimbabué	Sudão	Somália	Iraque	Somália	Somália
2	Comoros	Afeganistão	RCA	Sudão	Afeganistão	Sudão
3	Eritreia	RD Congo	Afeganistão	Zimbabué	RD Congo	RD Congo
4	Sudão	Somália	Iraque	Chade	Afeganistão	Afeganistão
5	CAR	Etiópia	Chade	Iraque	Israel	Burundi
6	Chade	Iraque	Costa do Marfim	RD Congo	Chade	Sudão
7	Guiné-Bissau	Burundi	RCD Congo	Afeganistão	RCA	RCA
8	Afeganistão	Haiti	Haiti	Costa do Marfim	Coreia do Norte	Zimbabué
9	Costa do Marfim	Paquistão	Sudão	Paquistão	Libano	Libéria
10	Togo	Libéria	Myanmar (Burma)	RCA	Rússia	Costa do Marfim
11	RD Congo	Faixa de Gaza e Cijordânia	Nepal	Guiné Conakri	Colômbia	Angola
12	Angola	Eritreia	Colômbia	Bangladesh	Nigéria	Haiti
13	Congo	Costa do Marfim	Iémen	Myanmar (Burma)	RD Congo	Serra Leoa
14	Ilhas Salomão	Nepal	Angola	Haiti	Paquistão	Eritreia
15	Timor-Leste	Nigéria	Congo	Coreia do Norte	Myanmar (Burma)	Coreia do Norte
16	Haiti	Iémen	Libéria	Etiópia	Sri Lanka	Chade
17	São Tomé e Príncipe	Chade	Mali	Uganda	Zimbabué	Myanmar (Burma)
18	Guiné Conakri	Angola	Niger	Libano	Venezuela	Guiné-Bissau
19	Kiribati	Togo	Nigéria	Nigéria	Costa do Marfim	Etiópia
20	Burundi	Serra Leoa	Paquistão	Sri Lanka	Etiópia	Congo

Fontes:

CPIA/IRAI 2008: <http://siteresources.worldbank.org/IDAR/resources/73153-1181752621336/IRAI2008table1.pdf>

CIFP 2008: <http://www.carleton.ca/cifp/app/serve.php/1207.pdf>

BTI 2008: [http://www.undp.org/osibcentre/docs09/Fragility_UUsers_Guide_\(web\).pdf](http://www.undp.org/osibcentre/docs09/Fragility_UUsers_Guide_(web).pdf)

Failed States Index 2008: http://www.redri.org/new/images/archivos/failed_states_2008.pdf

Global Peace Index 2008: http://en.wikipedia.org/wiki/Global_Peace_Index

Index of State Weakness 2008: http://www.brookings.edu/reports/2008/02_weak_states_index.aspx

State Fragility Index 2008: <http://www.systemicpeace.org/5Fimatri08c.pdf>

Nota: Como vários índices não são publicados anualmente, selecionou-se o ano de 2008 com o referênci, por coincidir com a publicação da maior parte dos índices.

Tabela 4: Classificações sobre Conflitos e Instabilidade

Global Peace Index 2008	Peace and Conflict Instability Ledger 2008-2010
Iraque	Afeganistão
Somália	Niger
Sudão	Burundi
Afeganistão	RD Congo
Israel	Djibuti
Chade	Etiópia
RCA	Mali
Coreia do Norte	Nigéria
Libano	Tanzânia
Rússia	Zâmbia
Colômbia	Serra Leoa
Nigéria	Libéria
RD Congo	Mauritânia
Paquistão	Guiné-Bissau
Myanmar (Burma)	Angola
Sri Lanka	Iraque
Zimbabué	Costa do Marfim
Venezuela	Quênia
Costa do Marfim	RCA
Etiópia	Somália

Global Peace Index

http://en.wikipedia.org/wiki/Global_Peace_Index

Peace and Conflict Instability Ledger

<http://www.cidcm.umd.edu/pc/>

1.4.2. Análise crítica da classificação e operacionalização do conceito

Apesar de não estar claro qual o verdadeiro impacto destes índices nos processos de decisão política e de formulação de estratégias – por comparação a considerações e interesses de natureza política por exemplo – importa questionar a sua utilidade e validade como base para as acções da comunidade internacional nestes países. A análise levada a cabo pela presente investigação concluiu pela existência de várias insuficiências nestes instrumentos e na própria operacionalização do conceito de Estado frágil, resultando em várias críticas que são expostas em seguida.

Em primeiro lugar, uma crítica de base está na própria inconsistência do conceito que se pretende operacionalizar, se considerarmos que o conceito de “Estado frágil” é demasiado fluido, ambíguo, ou sem delimitação precisa, como já foi referido anteriormente dado a diversidade de realidades que abarca. Medir, categorizar ou monitorizar um conceito que não é consistente, objectivo, ou não está consolidado (nem na teoria nem na prática), tem certamente resultados questionáveis.

Em segundo lugar, a classificação ilustra uma perspectiva redutora, que se baseia num único modelo estatal válido. Este modelo corresponde a um ideal weberiano de um Estado plenamente realizado e pouco tem a ver com os processos históricos diferenciados e as várias trajectórias de formação do Estado. As análises existentes centram-se mais *no que falta* do que *no que já existe*, descurando ou não tendo em consideração outras formas de organização social e política existentes (como ordens políticas e institucionais híbridas, vários graus de soberania, etc), tal como já foi analisado no ponto 1.2.

Em terceiro lugar, as classificações – e definições de Estado frágil – são totalmente “*donor-driven*”, ou seja, baseadas em análises dos doadores. Todas elas são produzidas exclusivamente pelos doadores ou por instituições dos países doadores, muitas sem qualquer contribuição dos actores locais e sem integração das perspectivas dos países receptores da ajuda.

Por um lado, os índices podem ser influenciados pelos valores e interesses dos seus produtores, já que a maioria destas categorizações é produzida por instituições dos Estados Unidos, Canadá ou países da Europa Ocidental (e financiadas por estes países). A este propósito, refira-se o receio ou convicção manifestada por alguns quadrantes de que o conceito sirva, acima de tudo, para implementar a agenda política dos Estados “mais fortes”

ou para justificar intervenções externas nos Estados “mais fracos”. Esta instrumentalização política do conceito faz com que alguns autores defendam que o enfoque não deve estar nos Estados frágeis mas sim “on those doing the judging, labelling and intervening – to identify their goals, their actual policies and their openness to listening” (Fischer e Schmelzle eds., 2009:54).

Por outro lado, as classificações são, na maioria, encaradas com reserva ou desconfiança por parte dos países classificados de frágeis, já que a categorização de Estado frágil ou falhado pode ter uma conotação negativa e contribuir mesmo para a perpetuação da vulnerabilidade, ao desencorajar o investimento externo ou estigmatizar o país em termos de desenvolvimento, por exemplo. Na verdade, embora não constituam classificações estáticas, tem-se verificado que os países que entram nesta categoria raramente conseguem sair, o que aponta para a persistência da situação de fragilidade (Ferreira, 2005). Por exemplo, a OCDE afirma que 35 dos países considerados frágeis em 1979 pelo Banco Mundial (embora não com essa designação) continuam a ser frágeis em 2009 (OECD, 2009). Estima-se que um país com o estatuto de LICUS (segundo a classificação do Banco Mundial) permaneça em média 56 anos nessa condição (Chauvet e Collier, 2004).

Isto está relacionado também com as críticas sobre as abordagens utilizadas para responder aos desafios da fragilidade do Estado, nomeadamente por serem concebidas externamente e atingirem questões de soberania e independência do próprio Estado. Como refere Engberg-Petersen relativamente às abordagens de reforço do Estado:

The derived notion of state-building is also criticised by some, partly on the grounds that states cannot be built from the outside, but need to be formed in interaction with society, and partly because the notion begs for detailed engineering by donors, thereby undercutting the state’s independence (Engberg-Petersen et al, 2008b:7).

Em quarto lugar, apesar de poderem figurar numa mesma categoria, os Estados frágeis podem diferir de forma significativa nas características dessa fragilidade, exigindo por isso estratégias diferenciadas. Com efeito, os próprios estudos efectuados para a elaboração dos índices revelam que o desempenho dos Estados é muito desigual consoante a dimensão que analisamos. Nomeadamente, países com fraco desempenho ao nível das questões de segurança ou estando afectados por conflitos podem ter melhor desempenho nas questões económicas e outras, e vice-versa. Pode referir-se um exemplo concreto: Angola figura em algumas listas de Estados frágeis, mas se pode ser considerada como tal tendo em conta as grandes desigualdades sócias e económicas ou a insuficiente prestação de serviços

básicos à população, será que pode ser também considerado um Estado frágil se analisarmos as questões relativas ao sector da segurança ou de projecção de influência regional? E como conciliar essa classificação de fragilidade com o facto de o país ter tido uma das mais altas taxas de crescimento *per capita* do mundo na última década? Nos índices analisados sobre Estados frágeis, os métodos de agregação são aditivos, o que significa que diferentes dimensões de um conceito possam compensar-se entre si, deturpando assim a compreensão da realidade.

Charles Call conceptualiza esta diversidade de dimensões ao distinguir entre *gaps* de capacidade, de segurança e de legitimidade, afirmando que estes raramente coincidem num dado país, que podem verificar-se tensões e contradições entre estes *gaps* e que as respostas para cada um deles divergem de forma significativa (Call, 2010). Apesar de a maioria das definições de Estado frágil afirmarem que essa fragilidade se manifesta ao nível da autoridade, da legitimidade e da capacidade do Estado, as pesquisas empíricas demonstraram que a maioria dos países considerados frágeis apresenta falhas apenas numa destas dimensões e que nenhum falha nas três em simultâneo (Stewart e Brown, 2009 cit. in Bertoli e Ticci, 2010:8).

Mais do que classificar um Estado como frágil, seria assim interessante analisar quais os sectores, áreas e factores que podem mais facilmente degenerar num conflito violento ou num processo de falhanço do Estado e quais as áreas de actividade do Estado que têm contribuído para a sua resiliência (Putzel, 2010).

Em quinto lugar, os índices não são abrangentes. É fácil identificarmos dimensões, estruturas ou características importantes para a fragilidade do Estado que não estão abrangidas pelas diferentes tipologias existentes (Maxwell et al, 2008). Verifica-se ainda que normalmente é descurado o papel desempenhado pelos actores e políticas externas na fragilidade do Estado, incidindo apenas a análise sobre (algumas) dimensões internas.

Sexto, a classificação é um processo estático, que diz respeito à categorização de uma realidade isolada no tempo, não contribuindo para a análise dos processos. Para além disso, muitas das análises focalizam-se apenas em indicadores quantitativos, não tomando em devida consideração a evolução qualitativa do país em diferentes sectores. Por exemplo, dois Estados numa mesma categoria podem estar em situações diversas em termos de evolução, um num processo de reforço das suas estruturas estatais e outro de deterioração das mesmas ou de aumento das tensões sociais e políticas conducentes a uma situação de conflito. Isto significa que intervenções baseadas nestas categorizações podem estar a contribuir para um

aumento dos factores de fragilidade, em vez do contrário, já que não têm em conta a evolução desses mesmos factores.

Em sétimo lugar, a categorização de Estado frágil apresenta-nos uma realidade dividida entre Estados que são frágeis e Estados que não o são, como se fosse possível traçar uma linha imaginária que distinguisse claramente uns dos outros. Isto assenta na presunção de que o Estado moderno que se desenvolveu na Europa e América do Norte é por definição “realizado”, “maduro” e “estável”, enquanto o Estado nos chamados países do Sul é “pré-moderno”, “instável” e “subdesenvolvido” (Hoehne e Hagman, 2007).

Por outras palavras, a categoria é apresentada como um grupo de países que é qualitativamente diferente dos restantes. Mas, como já foi referido, vários níveis de fragilidade podem coexistir numa sociedade, num Estado e num dado território (seja ele considerado na globalidade como “frágil” ou não), tornando muito difícil separar analiticamente estes países dos outros países em desenvolvimento.

Esta distinção “cega” pode ser agravada pelo facto de a maior parte dos Estados que figuram nos índices existentes serem países da África Subsaariana⁴¹. Ou seja, existe a potencial tendência para identificação da categoria de “Estados frágeis” com essa zona geográfica, mascarando situações e processos muito diversos nos países africanos (e com consequências enormes na elegibilidade desta região para fluxos de ajuda externa).

Oitavo, os índices e definições de Estado frágil centram-se nas instituições, na capacidade das instituições estatais, e não nas pessoas. Ou seja, avalia-se a capacidade e vontade dos governos em cumprir as suas funções básicas, mas não se analisa a relevância e impacto dessas funções, políticas e reformas na criação e reforço das capacidades humanas. Para além disso, mesmo que admitamos que são as instituições fracas e as suas políticas fracas que causam fragilidade, é necessário ter em atenção que são as pessoas que impulsionam a democratização e o grau de funcionalidade das instituições. Por outro lado, o enfoque estrito no desempenho das instituições e das políticas estatais negligencia as condições e os constrangimentos que marcam o processo histórico de formação de cada Estado. Estas dimensões – relacionais, sociológicas e históricas – estão ausentes, em grande medida, das categorizações e definições existentes.

⁴¹ 29 dos 49 países identificados como frágeis pela OCDE em 2009 são na África Subsaariana (European Union, 2009). Analisando alguns dos índices existentes, mais de 30 dos países subsaarianos já foram classificados como frágeis entre 2005 e 2009.

Por fim, uma crítica mais geral diz respeito ao facto de sabermos muito pouco sobre as dinâmicas e processos subjacentes à fragilidade do Estado para os podermos categorizar. A própria categorização nada avança nessa compreensão, na medida em que constitui uma simplificação da complexidade, diversidade e multi-dimensionalidade dos fenómenos de fragilidade do Estado. É, por isso, inútil na avaliação da evolução histórica, das dinâmicas sociais e políticas, das análises de economia política, das relações Estado-sociedade e das características específicas de cada situação, que devem estar sempre na base de qualquer intervenção.

A necessidade de ter em conta cada contexto específico e não utilizar modelos padronizados de actuação nestes Estados – não recorrendo a abordagens do tipo “*one size fits all*” – é reconhecida e defendida pela generalidade das agências e países doadores, pelo menos no plano teórico. Face ao que foi exposto, qual a utilidade e relevância analítica de incluir alguns países na designação de “Estado frágil”?

1.5. Causas e características dos chamados Estados frágeis

1.5.1. Factores internos ou externos?

Uma das principais cisões teóricas sobre as causas da fragilidade ou falhanço do Estado está entre aqueles que as atribuem principalmente a factores e dinâmicas internas, por um lado, e os autores que dão maior ênfase aos processos externos e forças sistémicas, por outro.

Entre os primeiros, são enfatizadas questões relacionadas com a governação interna. Para Buzan (1991), que identifica a governação ilegítima e autoritária como uma causa profunda do falhanço do Estado, uma governação forte e legítima é necessariamente um produto das capacidades de regulação da própria sociedade – as quais não poderão sobreviver em condições de regime autoritário.

Outros salientam o papel da exploração e predação pelas elites políticas internas, em que a aparência externa de caos e disfuncionalidade mascara um sistema institucionalizado de corrupção, clientelismo⁴² e governação neo-patrimonial⁴³ (Rotberg, 2002; Maass e Mephram, 2004; Hentz, 2004).

⁴² O “clientelismo” refere-se a um conjunto de relações “patrono-cliente” em que os líderes ou elites (“patronos”) fornecem recursos do Estado, na forma de créditos, subsídios, emprego, ou outras

O papel predatório das elites políticas está associado às teorias instrumentais dos conflitos étnicos, que identificam como causa principal dos conflitos a capacidade e habilidade dos líderes políticos instrumentalizarem as divisões étnicas e motivarem membros dos seus grupos étnicos a recorrerem à violência, como meio para realizarem as suas ambições políticas pessoais. O aproveitamento intencional das estruturas estatais por parte das elites internas está patente em várias análises sobre os Estados africanos e voltará a ser referido mais adiante.

As teorias que enfatizam a responsabilização interna incluem igualmente os casos em que os governos e elites políticas promovem políticas - nomeadamente económicas - que acabam por ter impactos negativos ao nível económico e social, prejudicando a própria capacidade do Estado em fornecer os serviços básicos (Chesterman et al., 2005).

Esta perspectiva pode ser encarada como uma tentativa de remeter para as políticas internas erradas e para instituições fracas e inadequadas a responsabilidade de não conseguir alcançar um modelo idealizado de Estado, ou seja, como uma “falha local de modernidade” por contraponto a um modelo liberal de aparente sucesso (Pureza et al, 2005:11). Ou seja, pode também ser encarada como uma ausência de modernidade, de civilização e de desenvolvimento dos governantes e dos actores internos, sendo que a solução passaria pela introdução de padrões adequados de modernidade e de desenvolvimento, com base nas oportunidades da globalização (Dorff, 2002; Rotberg, 2003a).

Relativamente ao segundo grupo, que aponta o papel dos actores externos – através da influência das grandes potências ou da natureza do próprio sistema internacional – como determinantes para o falhanço do Estado, destacam-se as teorias sobre o legado colonial. Estas englobam duas variantes: uma que se centra nas dinâmicas de poder entre ex-colonizadores e ex-colonizados no período pós-colonial (abrangendo as teorias do neo-

beneces, a um conjunto de indivíduos ou grupos (“clientes”) de forma a assegurar o apoio e lealdade desses “clientes”.

⁴³ O termo “patrimonialismo” foi utilizado originalmente por Weber para designar um sistema em que não existe uma separação clara entre os interesses públicos e privados e onde os recursos públicos são usados para fins privados, num contexto de autoridade personalizada. Para Weber, o patrimonialismo é uma forma de dominação tradicional, tal como o feudalismo e o patriarcalismo. O termo neo-patrimonialismo foi usado pela primeira vez por Eisenstadt na década de 1970. No final da década de 1980, Médard realizou uma análise dos Estados africanos por contraposição a esta concepção-tipo, aplicando o conceito de neo-patrimonialismo à realidade dos Estados pós-coloniais, relacionando-o com a burguesia burocrática que se constituiu em “classe-Estado” após as independências.

colonialismo como perpetuador das desigualdades mundiais e fomentador da fragilidade do Estado) e outra que atribui ao próprio período colonial e ao seu fim essa fragilidade. Assim, o facto de os poderes coloniais terem definido, em África, fronteiras pouco consentâneas com as dinâmicas sociais e políticas anteriores e terem retirado no processo de descolonização sem uma consolidação das estruturas estatais em termos de capacidades e recursos humanos locais, terá contribuído para a incapacidade do Estado pós-colonial conseguir assegurar as funções estatais básicas.

Também ligadas à influência dos factores externos, estão as teorias dependentistas, que explicam a manutenção dos desequilíbrios internacionais em matéria de distribuição da riqueza e de perpetuação da pobreza, ou, de uma forma mais alargada, as teorias estruturalistas. Destes, Johan Galtung – que nos fala de uma violência estrutural que está subjacente ao sistema internacional – e Immanuel Wallerstein – com a sua teoria do sistema-mundo e das relações de desigualdade entre centro e periferia – são dois autores fundamentais nesta análise.

Nos anos mais recentes, emergiram estudos sobre como os processos de globalização e de preponderância da economia neo-liberal influenciam os processos de falhanço do Estado, bem como os impactos da promoção de uma “paz liberal”. O debate nesta área é marcado por posições ideológicas e teorias divergentes, com a escola neo-liberal e os autores que defendem a paz-liberal democrática a afirmarem que os Estados em desenvolvimento irão beneficiar da sua integração nas redes económicas e organizacionais transnacionais, bem como da generalização da governação democrática, enquanto os autores críticos apontam o papel da globalização e da ideologia democratico-liberal no desencadear e reforçar dos processos de fragilização do Estado (Kaldor, 2007; Duffield, 2001; Bendaña, 2005). As variantes críticas da literatura sobre Estados frágeis derivam, em grande medida, das teorias sobre o neo-imperialismo e teorias dependentistas, assentes na existência de uma lógica mundial de desigualdades e de acumulação de riqueza com impactos sobre os Estados e sobre a conflitualidade.

As forças sociais e económicas do processo de globalização, associadas à influência das ideologias neo-liberais – promovendo a integração dos mercados, o fluxo livre de capitais, a desregulação dos mercados, ou as políticas de emagrecimento do Estado através de programas macro-económicos de ajustamento – contribuem, nesta perspectiva, para enfraquecer o próprio Estado, a sua capacidade de fornecer bens públicos e responder eficazmente às necessidades das suas populações.

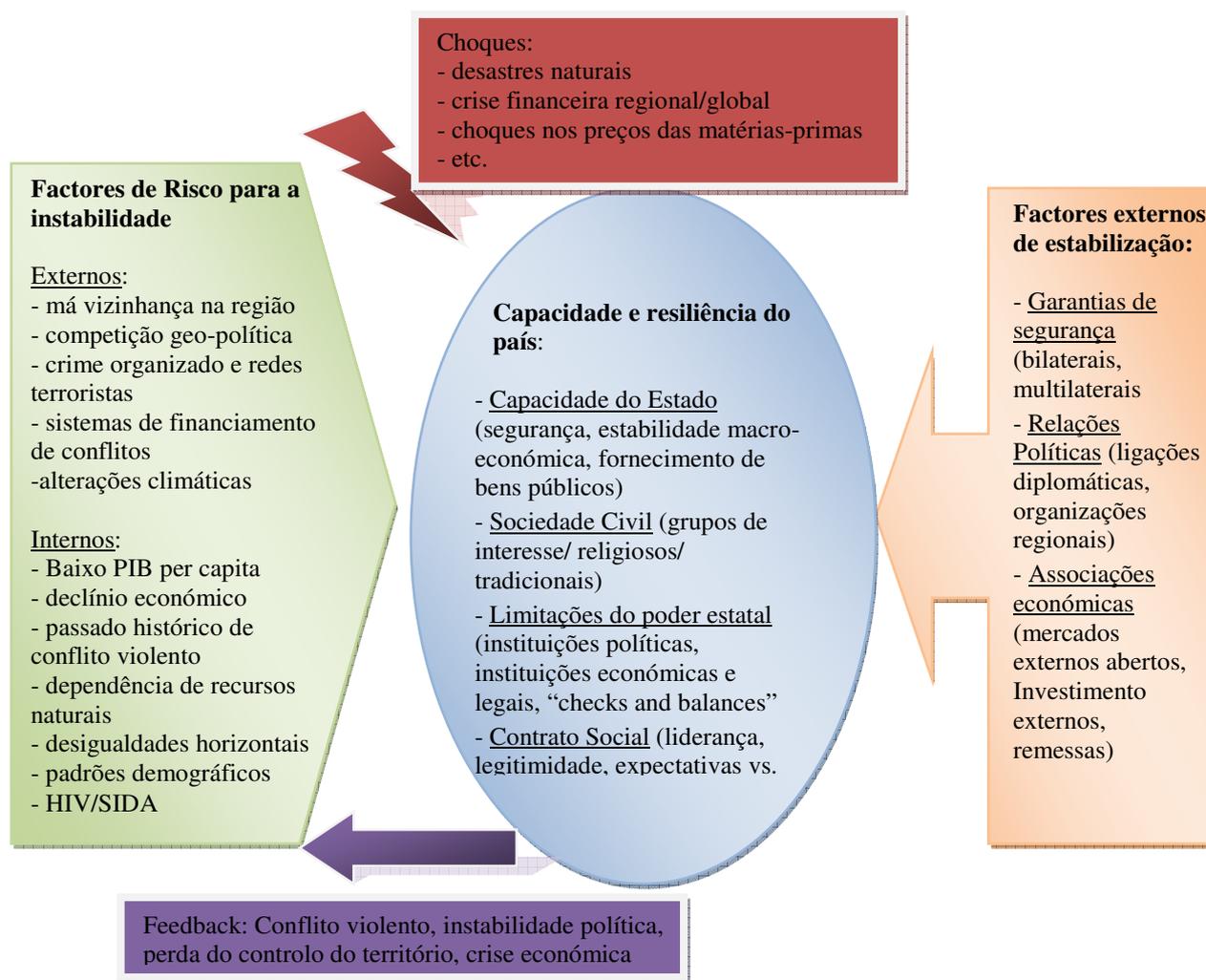
Para além disso, a abertura dos mercados e a porosidade das fronteiras permite o crescimento de fenómenos transnacionais como os fluxos de armamento, proliferação actividades ilegais, crime organizado e fenómenos terroristas, exactamente nos Estados que são menos capazes de os regular e controlar. Desta forma, pode ter-se passado do ideal de construção de um Estado que seja Nação para uma realidade de Estados criminais. As causas da fragilidade do Estado estarão, assim, ligadas à divisão crescente entre os Estados plenamente integrados na economia mundial e nas redes transnacionais e aqueles que são excluídos dessas redes mas estão sujeitos aos seus efeitos e são afectados pelas forças da globalização.

Actualmente, grande parte dos contributos teóricos já não pode assentar numa mera distinção entre factores endógenos e exógenos da fragilidade do Estado. Com efeito, a percepção do fenómeno como um problema intrinsecamente interno ignora a influência dos actores externos nas crises sociais e políticas, correndo o risco de demonizar os actores internos e encarar as intervenções externas como as únicas forças capazes de rectificar esses problemas e “salvar” os Estados de si próprios (sendo o mesmo verdade em sentido contrário). E ambas as perspectivas ignoram a interacção entre os contextos interno e internacional.

Assim, várias investigações têm centrado as suas conclusões sobre as causas da fragilidade numa combinação entre elementos internos (como a governação, conflitos e tensões sociais internas, condições económicas estruturais, instituições formais fracas, questões de legitimidade e autoridade) e externos ou sistémicos (como a globalização, as actividades transfronteiriças, a economia política internacional, a insegurança regional ou global, a influência das grandes potências, etc), não só como causas da fragilidade, mas também como factores de propagação ou “contágio” dessa mesma fragilidade (Hentz, 2004).

Um exemplo de operacionalização destas dinâmicas ao nível das agências doadoras pode ser visualizado na Figura 3.

Figura 3: Quadro-diagnóstico de Instabilidade⁴⁴



Fonte: Adaptado de Cammack et al, 2006:115.

Na literatura recente, verificam-se duas tendências na análise das causas de fragilidade. Por um lado, o surgimento de um “novo institucionalismo”, que está presente nas explicações de economistas e alguns cientistas políticos. Estas análises centram-se, essencialmente, nos indivíduos e nos incentivos existentes (por exemplo para a

⁴⁴ Tal como formulado pelo PMSU CRI Projecto do Reino Unido. Consiste num quadro de diagnóstico para identificação das causas e dinâmicas de instabilidade num país ou região, analisando a interacção entre três conjuntos de factores: (i) a resiliência e capacidade interna de um Estado; (ii) as causas subjacentes à instabilidade e (iii) os factores estabilizadores externos.

implementação de reformas). Por outro lado, as análises de economia política internacional, que incidem sobre a confluência de factores internos com elementos do sistema internacional, particularmente sobre como estes últimos influenciam a fragilidade ou capacidade de um Estado. Por exemplo, o impacto de choques externos e de factores muito recentes, como a crise económica global, a crise alimentar ou as alterações climáticas, reflectem-se nas tentativas de explicação da fragilidade do Estado.

Embora seja consensual a existência de múltiplas causas e dimensões da fragilidade, alguns autores colocam maior ênfase em certos factores ou analisam uma dimensão específica. Assim, podemos resumir os principais factores apresentados na literatura sobre esta temática – e que são considerados como causas e/ou como características dos Estados frágeis – em vários grupos (McLoughlin, 2010):

- Factores estruturais e económicos: pobreza, baixo rendimento e declínio económico, desigualdades económicas, conflito, riqueza ou escassez de recursos naturais, factores geográficos (países vizinhos, contexto regional), stress demográfico;
- Factores políticos e institucionais: crise da legitimidade e/ou autoridade do Estado, má governação, repressão da competição política, instituições formais fracas, multiplicidade institucional, crise nas transições políticas, reformas em Estados de regime autoritário, predação das elites e neo-patrimonialismo;
- Factores sociais: desigualdades horizontais, fragmentação identitária, exclusão social, desigualdades de género, falta de coesão social, sociedade civil fraca;
- Factores internacionais: legado do colonialismo, economia política internacional, intervenção externa, choques económicos globais, alterações climáticas, efeitos da globalização, entre outros.

Em suma, não existe um consenso sobre quais as características que incorporam a fragilidade de um Estado ou seja, sobre qual o conteúdo e critérios da categoria analítica “Estado frágil”. Muitas vezes, a definição dessas características reflecte uma mistura de preocupações da comunidade internacional em termos humanitários, de segurança e de desenvolvimento.

Não existe um processo único de causa-efeito que determine a fragilidade do Estado; cada caso é o resultado de um conjunto complexo de acontecimentos, factores e interacções. A proliferação de estudos sobre a matéria acaba, assim, por apontar para causas

multifacetadas e não-generalizáveis da fragilidade do Estado, que incluem factores tão variados como a existência de um conflito violento no passado, má governação e instabilidade política, desempenho económico fraco e desigualdades na distribuição de riqueza, stress demográfico, stress ambiental, baixos níveis de desenvolvimento humano, fraqueza institucional, entre outros. No entanto, grande parte da literatura existente não consegue distinguir estes factores como causa ou como consequência da situação de fragilidade, o que revela as dificuldades na identificação e análise das várias dimensões.

Não está claro, também, quais as interligações entre diversos destes factores. Algumas análises concluem que alguns destes elementos se reforçam mutuamente, ou seja, que existe uma “natureza circular” dos vários factores de fragilidade, incorporando o chamado ciclo vicioso ou “armadilha da fragilidade”. (Reynal-Querol, 2009a). Existindo um ciclo negativo de pobreza e instabilidade que se perpetua, isto aponta para a permanência da condição de “fragilidade” durante um longo período de tempo, o que suscita o debate sobre quais as possibilidades dos Estados saírem desta classificação.

Neste âmbito, Paul Collier (2007) identifica 4 “armadilhas” que fazem países e populações permanecerem em situação de pobreza, e que não se excluem mutuamente: a armadilha do conflito (dado os reflexos que uma situação de conflito tem em termos de desenvolvimento), a armadilha dos recursos naturais (com base na tendência da riqueza em recursos naturais prejudicar o desenvolvimento de outras actividades económicas, nomeadamente produtivas), a armadilha geográfica de ser um Estado rodeado de países pobres (já que os vizinhos ricos podem ter um efeito positivo de arrastamento, enquanto os vizinhos pobres têm um efeito de propagação e de manutenção da situação), e a armadilha da má governação num país pequeno. De acordo com os seus cálculos, 58 países e quase um bilião de pessoas sofrem destas armadilhas. No entanto, estas categorias centram-se mais nos factores estruturais que impedem a mudança, do que nos factores conjunturais do desenvolvimento, enquanto a actuação da comunidade internacional e dos doadores em países frágeis focaliza-se especialmente nas questões relativas às políticas e às capacidades (Engberg-Pedersen, 2008:27).

1.5.2. A causalidade conflito-pobreza-governança

A reflexão sobre as características e causas da fragilidade do Estado está ligada à análise de quais são, exactamente, os nexos de causalidade entre governança, pobreza e conflito, que são aqui brevemente abordados.

1.5.2.1. Conflito e fragilidade

Alguns autores defendem a ideia de que o que distingue os Estados considerados frágeis de outros Estados em desenvolvimento é o facto de terem vivenciado, no passado ou no presente, uma situação de conflito violento. Nesta perspectiva, o conceito de Estado frágil não difere do de um Estado afectado por conflitos. Era esta a abordagem de alguns relatórios no início da década de 2000, que entendia os países frágeis como aqueles que enfrentam conflitos latentes ou prolongados – incluindo situações de guerra –, como países que estão a emergir ou saíram de uma situação de conflito violento, ou como países indirectamente afectados por conflitos regionais (Da Câmara e Ferreira, 2001).

Segundo dados do International Alert, calcula-se que 75% dos Estados frágeis sejam afectados por conflitos e os restantes 25% sejam vulneráveis a uma situação de conflito (Hutchinson et al., 2005). Neste sentido, não parece existir grande distinção e utilidade do conceito de Estado frágil relativamente ao de um Estado afectado por conflitos.

Parece existir também um ciclo vicioso de conflito, já que é grande a probabilidade de Estados que já foram afectados por conflitos o sejam novamente (Collier, 2003). Calcula-se que entre um terço e metade de todos os conflitos cessados voltem a ressurgir num prazo de cinco anos (Call e Cousens, 2007) e dos cerca de 39 conflitos que se tornaram activos na última década, 31 corresponderam a um ressurgimento da violência armada de conflitos anteriores (Hewitt e tal, 2010).

Muita da literatura sobre as causas e características da fragilidade está intimamente ligada às teorias sobre as causas e características dos conflitos, que não são objecto da presente dissertação. No entanto, importa referir que a expansão do conceito de fragilidade interliga-se, em grande medida, com a alteração do tipo predominante de conflitos desde o fim da Guerra Fria. Com efeito, verificou-se a proliferação de conflitos intra-estatais, emergindo com novos contornos de sociedades multiétnicas e multiculturais, onde a crise de

soberania em muitos Estados conduziu a lealdades mais estreitas e exclusivas, ou seja, em torno da língua, da religião, de mitos históricos, da etnia, de clivagens regionais ou outros elementos constitutivos da sua identidade. A mudança na natureza dos conflitos originou, em vários casos, uma situação generalizada de desordem em diversos países e regiões e às chamadas “emergências políticas complexas”⁴⁵, em que se tornou impossível manter uma gestão permanente e prolongada dos conflitos (como acontecia durante a Guerra Fria) sem que se procurassem soluções mais duradouras (Schultz, 1994).

A inexistência de uma evolução gradual linear de uma situação de conflito para pós-conflito, ou de uma linha clara entre estas duas fases, está hoje reconhecida em grande parte da literatura sobre resolução de conflitos, tal como será referido no ponto 2.1. É esta situação de “nem guerra, nem paz”, ou de “paz violenta” (Duffield, 2001) que caracteriza muitos dos chamados “Estados frágeis”, pelo que o conceito de “Estado em crise” é um sinónimo válido⁴⁶.

A relação entre conflito e fragilidade é, normalmente, descrita de forma circular. Se o conflito é apontado simultaneamente como causa e consequência da fragilidade em grande parte da literatura, a fragilidade e o conflito são conceptualizados como dois processos que se reforçam mutuamente.

Como refere Azar (1990), “most states which experience protracted social conflict tend to be characterised by incompetent, parochial, fragile and authoritarian governments that fail to satisfy basic human needs” (Azar cit. in Miall et al, 2005). Por um lado, quando o

⁴⁵ O conceito surgiu no final dos anos 1980 como reflexo de um novo tipo de conflitualidade caracterizada por uma longa duração e com causas multidimensionais, englobando normalmente tensões intergrupais de natureza política, económica, religiosa ou étnica. As causas estariam relacionadas com as relações entre grupos sociais na sua luta por necessidades humanas básicas como a segurança, o reconhecimento e a aceitação, o acesso justo ao poder político e económico (MIALL et al, 2005).

⁴⁶ Sabemos que muito do apoio internacional a Estados frágeis e países afectados por conflitos baseia-se ainda no pressuposto de que existe uma transição linear do conflito para a paz, que corresponderia a uma diminuição gradual da ajuda humanitária e aumento da ajuda ao desenvolvimento. No entanto, na prática isto revela-se impossível de implementar: cerca de 50% da ajuda humanitária é, actualmente, ajuda de longo-prazo (mais de oito anos) e é direccionada para grandes países que registam crises prolongadas, instabilidade política ou que entraram e saíram várias vezes de situações de conflito nas últimas décadas, como é o caso do Sudão, Iraque, R.D.Congo, Afeganistão ou Etiópia. A existência de compartimentos rígidos entre ajuda humanitária e de desenvolvimento, com princípios, regras, mandatos e gestão diferentes, não se adequa, assim, à realidade no terreno e aos desafios colocados por estes países (OECD 2010a), embora seja ainda uma realidade na actuação dos doadores.

Estado não consegue responder às necessidades das populações e assegurar serviços básicos, quando a sua autoridade é limitada ou exercida de forma autoritária, ou quando a sua legitimidade está em causa, o contrato social é afectado e a fragilidade pode manifestar-se ou contribuir para situações de conflito, de revolta popular ou violência intergrupala. Neste sentido, o conflito seria uma manifestação última da fragilidade. Por outro lado, a autoridade, legitimidade e capacidade do Estado são afectados pelos efeitos destrutivos de um conflito.

Outra perspectiva afirma que os Estados frágeis são aqueles que, tendo de lidar com choques imprevisíveis e de natureza diversa, apresentam um risco elevado de iniciar um processo de violência. Entre estes choques podem contar-se secas, choques nos preços das matérias-primas agrícolas, uma crise financeira ou queda abrupta das exportações. E entre os factores de propagação que espoletam a violência poderão estar a pobreza, instituições desadequadas, clivagens sociais, repressão política e fraca participação pública nos processos políticos, entre outros (Reynal-Querol, 2009b e 2011). No entanto, esta abordagem não demonstra quais destes factores realmente constitui causa de conflito ou se constituem apenas sintomas de uma fragilidade já presente.

Há ainda estudos que contestam a existência de uma ligação causal entre conflito e fragilidade, afirmando que o conflito tende a gerar outras formas de organização, social e política, que podem contribuir (como aconteceu no caso de vários Estados europeus) para o processo de formação do Estado e para o seu fortalecimento. Autores como Schlichte (2003) ou J.F. Bayart (2004) exemplificam este argumento, dizendo que os Estados não falham com a existência de conflitos, mas antes encontram novas formas de regulação do seu campo de actuação, estruturando os espaços sociais e económicos segundo uma lógica de organização diferente.

Na literatura operacional, os Estados frágeis são, normalmente, considerados como um terreno ideal para a proliferação de actividades nacionais e internacionais de terrorismo⁴⁷, de crime organizado (incluindo por exemplo o tráfico de drogas ou o tráfico humano) e de conflito violento, as quais se inserem nos conflitos violentos assimétricos que foram genericamente apelidados de “novas guerras” (Kaldor, 1999)⁴⁸. A teoria das novas

⁴⁷ A retórica de identificação dos Estados frágeis como potenciais apoiantes ou espaços de livre actuação para o terrorismo internacional contribuiu para, de certa forma, adulterar o caminho percorrido durante a década de 1990 no sentido de afirmação do conceito de segurança humana.

⁴⁸ De acordo com Kaldor, as novas guerras distinguem-se pelos seus objectivos, métodos de guerra e mecanismos de financiamento, podendo facilmente interligar-se os seus objectivos com questões

guerras conceptualiza a violência como desempenhando um papel funcional e presente na estrutura diária das relações sociais, salientando assim a sua irracionalidade – por contraponto à noção “moderna” de violência, que a conceptualiza como uma solução de último recurso. Nesse sentido, a violência presente nas “novas guerras” poderia ser identificada como uma falha de modernidade (Borges e Santos, 2009).

Aqui aplica-se também a causalidade circular, já que se afirma que os Estados frágeis constituem ambiente propício a grupos não-estatais com recursos derivados de actividades criminais e/ou militarizadas (retórica muito presente na agenda de segurança do Ocidente), mas esses grupos podem contribuir simultaneamente para um maior enfraquecimento do Estado.

Embora se admita que o terrorismo e outras formas de violência política sejam mais prevalentes em Estados frágeis do que em Estados não-frágeis, a investigação empírica sugere que as ligações são muito mais complexas do que a retórica actual sugere. Não existem grandes evidências sobre a ligação entre terrorismo e fragilidade e nem todos os territórios com fraca governação ou falta de controlo estatal são propícios a tornarem-se portos seguros para actividades terroristas (Patrick, 2006; Andersen, 2008).

Da mesma forma, a identificação dos Estados frágeis com ameaças à segurança pode ser questionada se compararmos a ameaça à segurança global representada por países como a Libéria ou a Somália – considerados frágeis ou falhados – por contraponto a países como a Rússia, o Irão ou o Paquistão – que raramente figuram nas classificações de Estados frágeis (Patrick, 2006).

Mais uma vez, estas percepções derivam, em boa parte, da alteração da natureza dos conflitos pós-guerra fria, com conflitos híbridos que já não são de natureza inter-estatal mas também não estão confinados às regras e tipologias usuais dos conflitos intra-estatais. Oliver Ramsbotham e Tom Woodhouse denominam-nos de “conflito social internacional”, ou seja, “conflicts that are neither pure international (interstate) conflicts, nor pure social (domestic) conflicts, but sprawl somewhere between the two” e que se interligam com toda a problemática actual de porosidade das fronteiras, das actividades transnacionais ou das alianças entre actores internos e externos. Esta é uma dimensão essencial para a

de poder que convergem com políticas de identidade (1990, p.110). O “novo tipo de conflitos” é também analisado p.ex. em Goodhand e Hulme 1999. No entanto, há autores que consideram que estas “novas guerras” descrevem conflitos em países com uma governação menor ou menos efectiva, mais do que propriamente novas formas de conflito (p.ex. De Waal 2009).

compreensão daquilo que a comunidade internacional apelida hoje de Estados frágeis, para a sua interligação com conflitos e para as estratégias de resposta que são formuladas.

1.5.2.2. Pobreza e fragilidade

Vários estudos apontam a relevância da pobreza e de um fraco desempenho económico como causa de fragilidade e de conflito (p.ex. Collier and Hoeffler 1998), ou para a existência de uma vulnerabilidade económica estrutural como factor determinante de fragilidade (Guillaumont e Jeanneney, 2009).

O Banco Mundial considera que, nos chamados Estados frágeis, o progresso relativamente ao desenvolvimento tem sido menos visível e menos efectivo (World Bank, 2009). Neste sentido, o conceito de Estado frágil coincidiria com o de “*bottom billion*” de Collier (Collier, 2007), mas aplicado a países em vez de pessoas. Outros notam o ciclo vicioso entre a pobreza e o falhanço do Estado, na medida em que os governos fracos privam a população pobre de meios de subsistência, de tal forma que esta é “obrigada” a envolver-se em actividades ilícitas ou radicais - como o terrorismo - para sobreviverem (West, 2005).

No entanto, estas interligações e causalidades são objecto de controvérsia. Se existem estudos empíricos que demonstram que o nível de rendimento *per capita* é um factor determinante da fragilidade, com os maiores níveis de rendimento associados a menor fragilidade (Carment et al, 2008), outras investigações com amostras diferentes concluem que a fragilidade do Estado não é uma determinante significativa do crescimento económico e vice-versa (Bertocchi e Guerzoni, 2011). Um elemento há que considerar: um alto nível de rendimento e riqueza tendem a reduzir o potencial de conflito sobre a sua distribuição, uma vez que menos pessoas e grupos são deixados de fora dos benefícios sociais decorrentes dos recursos disponíveis (Vallings e Moreno-Torres, 2005).

Também relativamente à interligação entre pobreza e conflito, há indícios de que não existe qualquer ligação entre as duas variáveis⁴⁹, mas que poderá existir no que respeita às desigualdades (reais e percebidas), à alteração das condições económicas e à ocorrência de choques económicos ou variações súbitas do rendimento *per capita* (este último aspecto analisado por Miguel et al, 2004). Por outro lado, estudos há que alertam para o facto de o

⁴⁹ Reynal-Querol (2009b) comparou os 15 países mais ricos e os 15 mais pobres - no universo de países não-OCDE e chegou à conclusão que ambos tinham sofrido número idêntico de conflitos violentos.

crescimento económico poder aumentar os conflitos inter-grupais ao potenciar a discriminação entre sectores da sociedade.

Mesmo relativamente ao cumprimento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), a generalidade dos documentos estratégicos e políticos das agências doadores (multilaterais e bilaterais) afirmam que os Estados frágeis estão muito atrás dos restantes no progresso relativamente a estas metas, mas os resultados da investigação empírica aponta para a ausência de correlação entre a classificação de “Estado frágil” e o progresso nos ODM, revelando antes uma grande diversidade de trajectórias (Harttgen e Klasen, 2010).

As investigações efectuadas sobre esta matéria não fornecem uma explicação abrangente para o facto de existirem vários Estados com desempenho económico fraco onde não há um processo de falhanço do Estado ou de conflito violento – como é o caso da Zâmbia, Tanzânia, Ghana ou Venezuela. Por outro lado, um Estado como a Colômbia é marcado há décadas por um conflito violento mas apresenta indicadores de gestão e crescimento económico consideráveis. É preciso, portanto, algum cuidado para não cair no erro de equiparar a fragilidade do Estado à categoria genérica de “défices de desenvolvimento”, já que isso implicaria incluímos na categoria praticamente todas as regiões e países fora do bloco OCDE (Klingebiel, 2007:321).

Com efeito, muitas das classificações existentes tendem a fazer corresponder a fragilidade do Estado com o subdesenvolvimento.

A definição de fragilidade adoptada pela OCDE, referida anteriormente, não distingue entre as condições específicas da fragilidade e as do subdesenvolvimento, já que todos os países pobres registam, por definição, falta de capacidade para reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento.

O índice mais utilizado para afectação da ajuda ao desenvolvimento a Estados frágeis - o CPIA, do Banco Mundial – possui um enfoque considerável nas questões do desenvolvimento e da economia, pretendendo avaliar em que medida o quadro institucional e de políticas de cada país é propício à redução da pobreza, ao crescimento sustentável e à utilização eficaz da ajuda ao desenvolvimento (World Bank, 2006).

Esta última perspectiva já indica que não é a relação entre pobreza e fragilidade que se assume como mais relevante, mas sim a combinação da pobreza e do declínio económico, por um lado, com a presença de instituições estatais fracas que não conseguem gerir as

tensões causadas, por exemplo, pela distribuição desigual de recursos ou pelo acesso desigual a instituições formais, por outro lado.

Vários autores defendem, assim, a ideia de que o efeito dos factores económicos nos conflitos depende do ambiente e quadro institucional (p.ex. Besley e Persson cit. in Reynal-Querol, 2009b:15-16.)

Isto significa que nos chamados “Estados frágeis” as instituições políticas não são suficientemente fortes para gerir de forma eficaz e não violenta os conflitos que naturalmente ocorrem nessa sociedade. Mais, pode também significar que as desigualdades horizontais⁵⁰ podem ser manipuladas para gerar violência política, já que as tensões e mobilização grupais geradas por essas desigualdades podem originar conflitos violentos se não forem geridas ou neutralizadas pelo Estado (Hilker and Fraser, 2009). Exemplos de como as desigualdades grupais e a sua manipulação tiveram um papel importante no espoletar de conflitos encontram-se no Ruanda, no Sudão, ou na Costa do Marfim.

O conceito de “violência estrutural” de Galtung (também denominada por alguns autores de violência institucional) é instrumental na nossa análise, já que coloca o acento tónico na repartição desigual do poder e dos recursos. O conceito identifica-se, em grande medida, com a noção de injustiça social, não no sentido individual e de direitos humanos, mas no que respeita ao poder de quem decide sobre a repartição de recursos (Galtung 1969 cit. in Ferreira, 2005:69-71). A existência de decisões discriminatórias de determinados grupos no acesso a posições e a serviços sociais está ligada à luta pela apropriação do aparelho de Estado, e nesse sentido, a percepção de injustiça pelo facto de as estruturas económicas e políticas serem dominadas por um grupo específico – étnico, religioso ou outro – e contribuir para perpetuar essa dominação (através da violência estrutural), pode ter um papel importante no espoletar de conflitos.

A violência em situações de fragilidade está igualmente relacionada com a competição pelo acesso e controlo de recursos naturais, tais como comprovam os casos da R.D.Congo, da Serra Leoa, de Angola ou do Sudão⁵¹. Mas em que medida?

Collier e Venables consideram que a abundância de recursos naturais afecta a qualidade da governação e aumenta o risco de fragilidade do Estado por três razões: porque

⁵⁰ Desigualdades horizontais são desigualdades entre grupos sociais (definidos por factores de identidade social como a etnicidade, a religião ou a casta, p.ex.) ao longo de dimensões políticas, sociais ou económicas.

⁵¹ Para uma análise detalhada desta relação, ver por exemplo Keen 1998, Ross 2004; Collier e Hoeffler 2002; Collier e Venables 2009.

permite que sejam retirados recursos ao governo (“*looting*”), porque pode modificar o comportamento dos governos no sentido de uma menor transparência e reduzir o escrutínio dos cidadãos, e porque tornam o ambiente económico mais volátil (ao ser dependente de um recurso com poucas ligações à criação de emprego ou de desenvolvimento sustentável) (Collier e Venables, 2009).

Assim, considera-se que não é a presença destes recursos naturais que contribui para o conflito ou para a fragilidade (uma vez que existem casos de sucesso como o Botsuana), mas sim a desigualdade na distribuição da riqueza e a manipulação política de grupos em competição pelo poder – onde se inclui o controlo dos recursos naturais. O modelo do ‘*rentier state*’ sugere também que a riqueza em recursos naturais não favorece o bom funcionamento dos regimes democráticos, na medida em que elimina a necessidade do Estado negociar ou celebrar pactos que suportem o contrato social, motivando, em vez disso, uma política de patrimonialismo.

Uma boa parte da literatura sobre fragilidade tem-se debruçado sobre o impacto da riqueza derivada dos recursos naturais sobre o (não) crescimento económico e sobre a (má) governação política, embora a ligação deste factor com a fragilidade do Estado seja grandemente contestada. Por exemplo, alguns investigadores defendem que a inexistência de recursos naturais valiosos pode ser causa de falhanço do Estado, na medida em que reduz os incentivos para a consolidação de uma autoridade central. Outros investigadores apelam a uma análise mais aprofundada das razões pelas quais alguns países com riquezas naturais são mais estáveis do que outros.

Após a eclosão de um conflito, parece estar devidamente documentado o papel que determinados recursos naturais têm na perpetuação desse conflito (como demonstram os casos de Angola ou da República Democrática do Congo) e na criação de “economias de guerra” – aquilo a que Duffield apelida de “economia política de guerra interna” (Duffield, 2001). Estas economias baseiam-se na exploração desses recursos e numa série de actividades ilegais que constituem um sistema de economia paralela (com ramificações regionais e internacionais), que permitem que o conflito se prolongue, se sustente e se desenvolva (Pureza et al, 2005:9-10).

1.5.2.3. Governação e fragilidade

O debate sobre a ligação entre governação e fragilidade é complexo e fragmentado numa série de sub-temáticas e de posições. Tomou-se assim a opção de abordar apenas sucintamente as questões relativas ao regime político, à autoridade e legitimidade do Estado (numa óptica de relações entre o Estado e a Sociedade), bem como a sua interligação com as abordagens multi-níveis da governação.

Vários autores consideram que a má liderança e governação política estão na raiz do falhanço dos Estados (p.ex. Rotberg, 2002; Chesterman et al, 2005), envolvendo questões complexas de responsabilidade interna que foram já brevemente abordadas no início do ponto 1.5.1.

Apesar de boa parte das análises efectuadas pelas agências doadoras apontarem como fonte do problema a existência de um governo autoritário⁵², os governos autoritários podem ser estáveis, e em alguns casos funcionais e eficazes. A literatura de ciência política tem demonstrado que o tipo de regime não distingue os países em termos de estabilidade política, de tomada de decisões e capacidade para a sua implementação.

Várias investigações concluem que os países com regimes intermédios - parcialmente democráticos ou também denominados “regimes híbridos”⁵³ - são mais propensos a conflitos violentos do que autocracias ou democracias (Reynal-Querol, 2009b; Hegre et al, 2001). Isto pode ter a ver, em parte, com as expectativas de um governo relativamente à manutenção do poder, as quais podem influenciar a estrutura de incentivos, a adopção de políticas, as estratégias de acumulação prosseguidas e a forma de gestão de conflitos intergrupais, o que por sua vez pode ter consequências em termos de conflitos e de fragilidade (Vallings e Moreno-Torres, 2005).

Apesar de a democracias reais sofrerem menos recrudescimentos de conflitos do que outros tipos de regime, os estudos demonstram que a inclusão de disposições democráticas nos acordos de paz não tem grande influência na durabilidade da paz e que, nos denominados países frágeis (Binningsbo, 2005) e que as instituições democráticas parecem ter um impacto limitado no risco de ressurgimento da violência em sociedades pós-conflito, uma vez que são vulneráveis aos mesmos factores que contribuem para esse ressurgimento (Hewitt et al, 2010).

⁵² Esta perspectiva é também defendida por alguns académicos como Rotberg , 2002 e 2003a.

⁵³ Na maior parte dos casos, são regimes onde a existência de legislaturas democraticamente eleitas e de processos eleitorais coexistem com executivos e práticas autocráticas.

Para além disso, a relação entre a transição para a democracia e a transição para a paz são complexas e não lineares. Nomeadamente, os países pobres que fazem essa transição são mais propensos a um conflito violento durante e nos anos imediatamente seguintes a essa transição⁵⁴.

A este propósito, Lyons (2002) salienta a natureza dual dos processos de transição democrática pós-conflito, uma vez que estão simultaneamente ligados à dinâmica da resolução do conflito (com o objectivo de prosseguirem a paz) e à dinâmica de transição política (com o objectivo de atingirem a democracia), resumizando esta natureza no conceito de “desmilitarização da política”. Este conceito está ligado à capacidade que as instituições interinas e organismos de transição criados no contexto de um acordo de paz têm (ou não) para ultrapassar alguns legados da situação de guerra civil e transformar as estruturas reforçadas durante o conflito (militarização da sociedade e das estruturas políticas, redes de mercado negro, etc) para estruturas baseadas na segurança, na confiança e na prossecução da paz e da democracia (partidos políticos, sociedade civil, desmobilização dos militares). As questões sobre qual o modelo de governação é o mais adequado e quais as políticas que devem ser prosseguidas nesse sentido (aos mais diversos níveis da sociedade), é algo que difere consoante as condições específicas de cada situação pós-conflito, mas a generalidade da literatura refere a necessidade de reformas estruturais (institucionais, políticas e económicas) para promover a justiça social.

Existem estudos empíricos que demonstram que são as instituições políticas e a sua consistência, qualidade e capacidade⁵⁵ – e não a democracia ou ausência dela – que constitui uma determinante importante da fragilidade e dos conflitos (Vallings e Moreno-Torres, 2005; Bertocchi e Guerzoni, 2011; Reynal-Querol, 2009b). Se não existe uma coerência institucional, se o Estado não assegura as suas funções básicas perante os seus cidadãos e estes têm de se voltar para comunidades não-estatais para satisfação das suas necessidades (materiais e não materiais), isso pode contribuir para o seu enfraquecimento. Relacionada com esta perspectiva, a abordagem das necessidades básicas também afirma existir uma tendência de os países que experienciam formas de conflito social prolongado estarem nas

⁵⁴ Para uma análise aprofundada das dificuldades e contradições da dupla transição para a paz e para a democracia, ver Lyons 2002. A relação entre as transições democráticas e o surgimento de conflitos violentos é também analisada nos trabalhos de Larry Diamond, Arend Lijphart, ou S.M. Lipset, entre outros.

⁵⁵ Instituições políticas são os quadros institucionais de regras que estruturam o comportamento dos actores políticos, que exercem, distribuem e implementam o poder político. Podem ser formais (p.ex. a polícia nacional) ou informais (p.ex. tribunais comunitários), estatais (como os parlamentos) ou não-estatais.

mãos de governos incompetentes, paroquiais e autoritários, que não cumprem as suas responsabilidades e, em última análise, não satisfazem as necessidades básicas da sua população (Azar, 1990).

No entanto, a visão institucional aponta principalmente para questões de capacidade, quando a governação e as relações entre Estado e sociedade estão também ligadas às questões da autoridade e legitimidade numa dada sociedade. Estas vão muito para além da capacidade ou eficiência do Estado na prestação de serviços, apesar da análise efectuada pelos doadores enfatizar normalmente apenas esse aspecto.

State-society relations are often understood as being formed around functional linkages between state institutions and the lives and organizations of citizens, non-citizens, corporations and other private entities within the national territory. But whether and how these relations actually function and lead to expected outcomes has to do with how the state is perceived in terms of its authority and legitimacy” (Engberg-Petersen et al, 2008b:7).

A resiliência do Estado, seja num regime autoritário ou democrático, depende da medida em que este comanda a autoridade, a qual, por sua vez, depende da medida em que é percebido como legítimo (Di John 2008:38). Existe, portanto, uma forte ligação com aquilo que são as expectativas dos cidadãos sobre o Estado – e vice-versa (OECD, 2008).

Neste sentido, a fragilidade pode ser identificada com um rompimento do contrato social que deve sustentar um laço mútuo de direitos e obrigações entre a sociedade e o Estado (Migdal, 1988).

A existência de práticas de repressão, de corrupção e/ou de patrimonialismo indicam um aproveitamento do Estado por parte de uma elite em seu proveito próprio e podem contribuir para a sua fragilidade, uma vez que contribuem para uma perda de legitimidade aos olhos de alguns segmentos da população (Brinkerhoff, 2007). A questão do controlo e da participação também assumem um papel importante na estabilidade do Estado, uma vez que quando existem limites ao poder executivo, quando a competição política está institucionalizada e há um bom nível de envolvimento dos cidadãos nos processos políticos (de uma forma não discriminatória de certos grupos sociais), os riscos de instabilidade política ou de resolução das disputas através da violência são consideravelmente mais baixos

do que nos casos contrários (Vallings e Moreno-Torres, 2005). A “boa governação”⁵⁶ aparece, assim, como uma panaceia para curar a fragilidade do Estado e para prevenir conflitos violentos, elemento este largamente reproduzido na retórica das agências doadoras.

Para além disso, enfatiza-se usualmente o papel do poder central na governação, não a conceptualizando como um sistema multi-níveis, e confundindo um Estado centralizado com um Estado forte.

Com efeito, existem várias formas não-estatais de autoridade, que são reconhecidas pelas sociedades como legítimas e que têm um papel importante nas relações de governação mas tendem a ser descuradas nas definições e abordagens sobre Estados frágeis. Estas formas não-estatais podem actuar em nome das instituições do Estado, podem substituir-se ao Estado no desempenho de algumas funções (por exemplo segurança, serviços sociais básicos) e até opor-se ou desafiar o Estado. A perspectiva dominante ao nível dos doadores tende a considerar como sinais negativos de fragilidade a existência de estruturas de governação que são diversas, voláteis e que incorporam diferentes formas de poder e de legitimidade, bem como o facto das obrigações e direitos dos “cidadãos” coexistirem com outras lealdades – por vezes mais fortes - a instituições não-estatais ou grupos sociais (Moe, 2010:29). A existência de outros actores com autoridade pode, de facto, ser problemática, se as várias fontes de legitimidade presentes tiverem interesses contraditórios e criarem expectativas diferenciadas para os representantes e acções do Estado, por exemplo entre lógicas consuetudinárias, patrimoniais e legal-rationais que sejam impossíveis de conciliar (Jung 2008).

⁵⁶ A Governação foi definida pelo Banco Mundial como a maneira como o poder é exercido na gestão dos recursos económicos e sociais para o desenvolvimento, ou seja, a boa governação seria a gestão do poder de forma a que os recursos sejam utilizados em prol do desenvolvimento.

PARTE II

INTERVENÇÕES EXTERNAS EM ESTADOS FRÁGEIS ATRAVÉS DE PEACEBUILDING E STATEBUILDING: DUAS FACES DA MESMA MOEDA?

“Peacebuilding and statebuilding are reinforcing processes that support the building of effective, legitimate, accountable and responsive states. These overlapping but distinct processes are essential elements for guiding national and international efforts in addressing state fragility and promoting peace and stability in situations of conflict and fragility”

OECD, 2010c

PARTE II – INTERVENÇÕES EXTERNAS EM ESTADOS FRÁGEIS ATRAVÉS DE PEACEBUILDING E STATEBUILDING: DUAS FACES DA MESMA MOEDA?

2.1. Da resolução de conflitos à sua transformação

A investigação sobre as questões da paz tem cerca de cinquenta anos de existência. Desde que Johan Galtung formulou o conceito de “paz positiva”⁵⁷, um longo caminho foi percorrido no sentido de elaborar estratégias de paz abrangentes, desde o *peacemaking*, ao *peacekeeping* e, mais recentemente, ao *peacebuilding*. Esta é uma área que tem registado evoluções significativas em termos de pensamento teórico e de operacionalização nas últimas duas décadas, pelo que importa analisar sucintamente algumas das principais alterações.

A alteração da natureza e tipo predominante de conflitos no pós-Guerra Fria, para conflitos intra-estatais (muitas vezes com ligações transnacionais) e envolvendo novos actores e novas formas de violência, resultou na constatação de uma desadequação das estratégias de gestão tradicionalmente aplicadas no campo da resolução de conflitos. Para além disso, a constatação de que muitas negociações de paz tinham sido, no passado, eficazes em obter acordos de cessar-fogo que representavam no curto-prazo uma resolução do conflito, mas que negligenciaram ou deixaram intactas as causas profundas desse mesmo conflito, conduziu os investigadores a um enfoque no conceito de *sustentabilidade* dos processos de paz.

As teorias de resolução de conflitos, sendo consideradas como um corpo científico autónomo, entraram, assim, a partir de meados dos anos 90, numa fase de “fadiga teórica” e de questionamento por parte de diversos cientistas sociais. Nomeadamente no que respeita à validade dos métodos de trabalho até então propostos e aos pressupostos culturais que os enformam – normalmente associados a uma visão ocidental da paz, da ordem social e da

⁵⁷ Enquanto a paz negativa corresponde à mera cessação da violência física, a paz positiva refere-se à redução ou eliminação das causas subjacentes da guerra e dos conflitos violentos através de processos de mudança pacífica no plano social, económico e político (Galtung, 1988). A paz negativa corresponde a um horizonte temporal de curto-prazo e pode identificar-se principalmente com questões de segurança (eliminação das ameaças imediatas); a paz positiva corresponde ao longo-prazo e está ligada às concepções alargadas de justiça (criação de condições para uma sociedade não-violenta).

justiça. A maior parte dos conflitos actualmente existentes no Mundo desenvolve-se em zonas geográfica e culturalmente distantes do conhecimento ocidental, onde as respostas consideradas há pouco mais de duas décadas como adequadas deixaram de produzir resultados sustentáveis, acabando por constituir reacções ad-hoc que assentam em visões pré-concebidas e imutáveis da estrutura social, e por preconizar soluções que reforçam e perpetuam essas estruturas que estiveram na própria base do conflito (Miall et al, 1999). Este *gap* entre os modelos abstractos de gestão de conflitos e a realidade social, prática, de cada caso, é algo referido por vários teóricos da escola de Bradford a partir de meados da década de 90, como sejam Fetherson e Parking (1997).

O actual questionamento no campo da gestão e resolução de conflitos está ligado, em parte, às próprias críticas sobre as teorias “realistas” das Relações Internacionais, que, encarando o conflito como um acontecimento objectivo na sua essência (por exemplo de competição por recursos escassos) e a paz como a ausência de violência, privilegiam consequentemente abordagens de negociação objectiva de ganhos, de controlo racional das políticas e dos processos de tomada de decisão, e de técnicas de gestão de crises que permitam atingir a meta principal, que é a obtenção de um acordo entre as partes. Esta perspectiva tem tido como contraponto uma abordagem denominada de “idealista”, segundo a qual as causas da violência podem incluir situações de frustração derivadas de discriminação e desigualdade económicas, injustiça social e outras, as quais só podem ser combatidas com abordagens construtivas, viradas para as condições profundas que permitiram o surgimento do conflito e que têm de ser encaradas como um problema comum que as partes partilham e têm interesse em resolver.

No seguimento da perspectiva “idealista”, o papel de uma terceira parte mediadora tem por objectivo central ajudar as partes e trabalharem em conjunto para alterarem as percepções mútuas e reverem a sua relação para formas de cooperação que permitam uma resolução duradoura do conflito. Esta abordagem, denominada de “paradigma da resolução” ou de “resolução de conflitos interactiva”, encontra em John Burton o seu maior defensor, o qual preconiza a ideia de “workshop de resolução de problemas”, amplamente utilizado hoje em dia pelas pessoas que trabalham directamente no terreno (Burton, 1987). Subjacente está a constatação que os conflitos são processos interactivos e intersociais dirigidos quer por cálculos racionais de poder e de interesses, quer por necessidades e medos colectivos, em grande medida subjectivos – tal como defendem Montville (1998), Fisher (1999), Lumsden e Wolfe (1996) e outros.

Neste contexto, John Lederach e Adam Curle têm desempenhado um papel significativo, ao questionarem as teorias da mediação e da diplomacia tradicional, centradas nos interesses racionais dos contendores e na negociação de factores objectivos, descurando elementos essenciais para a resolução dos actuais conflitos, como sejam os aspectos culturais e psicológicos do comportamento humano, os valores, as percepções subjectivas e as emoções (Curle, 1996; Lederach, 1997).

É neste âmbito que se situam as teorias subjacentes à “multi-track diplomacy”, que privilegiam uma abordagem holística e com uma multiplicidade de “peacemakers”, incluindo nas acções para a resolução de conflitos não apenas as actividades oficiais dos diplomatas (como a negociação, mediação, arbitragem), mas igualmente actividades informais (Track II, definida em 1982 por Montville) e acções de um vasto leque de intervenientes – como a comunidade de empresários (que John McDonald denominou, em 1995, de Track III), programas de cooperação e partilha entre cidadãos – agentes culturais, grupos de peritos, organizações não governamentais internacionais e locais (Track IV) ou ainda os media (Track V).

Outros autores preferem enunciar, para além das diplomacias Track I e II, as actividades de construção da paz desenvolvidas ao nível das “raízes da sociedade”, que privilegiam as capacidades locais endógenas das sociedades em conflito, e que constituem recentemente um novo tipo de abordagem da *peacebuilding* da base para o topo (*bottom-up*). As teorias de resolução de conflitos assentes no valor da cultura local e das abordagens tradicionais locais, surgidas no início dos anos 90 (Burton, 1990; Augsburger, 1992), são aplicadas também à construção e reforço da paz em situações de pós-conflito.

Partindo da defesa que as percepções (de “nós” e dos “outros”) são elas próprias fundamentais para a paz e relacionando a construção da paz com o desenvolvimento, Adam Curle introduz em 1995 essa ideia de construção da paz e “cura da violência” a partir do indivíduo e da comunidade em que este se insere, correspondendo ao conceito de “*citizen peacemaking*”. Ligado a este está o maior contributo que Lederach ofereceu ao campo teórico da resolução de conflitos, a noção de “*empowerment*”, ou seja, de que as pessoas de uma dada comunidade envolvida num conflito acumularam ao longo do tempo e têm em si próprias um conhecimento profundo e capacidades de desenvolver as estratégias apropriadas para resolver esse mesmo conflito.

A intervenção externa e a resolução de conflitos devem, assim, alterar o enfoque central do seu pensamento e actuação, de uma prescrição de receitas e soluções, para

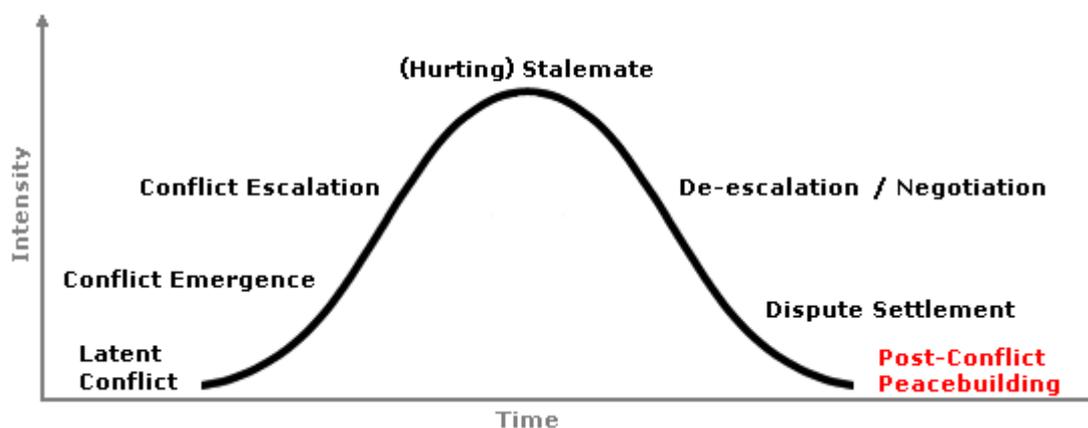
promover a utilização e reforço dos mecanismos, recursos e modalidades de construção da paz que já existem dentro do contexto social em causa (Lederach, 1997).

É hoje praticamente consensual que a resolução de conflitos, para ser efectiva, deve actuar aos vários níveis e com os diversos actores – “*top-level approach*” (líderes políticos e outros cargos de alta chefia), “*middle-range approach*” (figuras com autoridade que têm um papel central na educação, saúde, ou outras actividades reconhecidamente importantes), e “*grass-roots approach*” (pessoas envolvidas nas comunidades locais). O dilema entre optar por soluções negociáveis que cessem o mais rapidamente possível a violência, ou por actuar ao nível das relações sociais e das condições estruturais, tem marcado, especialmente na última década, as teorias sobre resolução de conflitos, embora actualmente a generalidade dos autores preconize uma solução de combinação entre urgência e sustentabilidade.

Estas reflexões têm estado igualmente na base de algumas transições importantes no pensamento teórico recente.

Uma delas diz respeito ao processo de evolução de um conflito, que se pensava ser linear e progressivo, passando pelo chamado “ciclo do conflito” e terminando na sua eventual resolução (figura 4). A persistência de situações de “nem guerra, nem paz” em diversas partes do mundo, ou a regressão frequente de situações consideradas de “pós-conflito” para novas situações de conflito violento, vieram questionar essa concepção e a existência de uma linha clara divisora entre as fases de conflito e pós-conflito. Pelo contrário, sabemos hoje que o processo de mudança não é linear mas antes circular, podendo sofrer avanços e recuos na sua evolução (figuras 5 e 6).

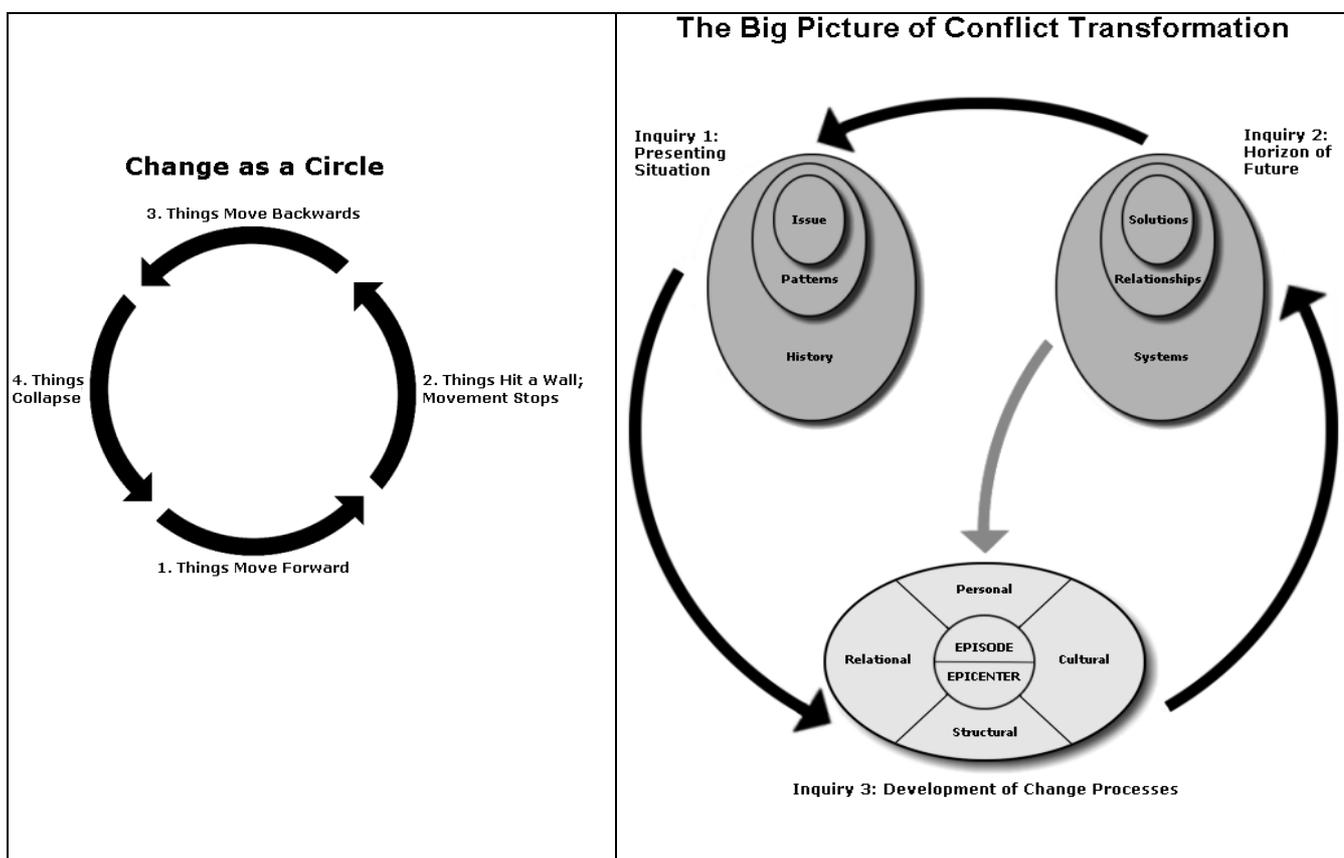
Figura 4: O ciclo de conflito



Fonte: Brahm, 2003.

Figura 5: O círculo da mudança

Figura 6: O círculo da transformação de conflitos



Fonte: Lederach, 2003b.

É esta reflexão que está na base do surgimento da “transformação dos conflitos” (partindo do conceito de paz como processo dinâmico e sem fim de Galtung), por contraponto à sua “gestão” ou “resolução” – e defendida por autores como John Paul Lederach. Nesta perspectiva, os conflitos sociais não são, nem fenómenos de curto-prazo que podem ser eliminados permanentemente (“resolução de conflitos”), nem devem ser objecto de um controlo que simplesmente os mantenha geríveis (“gestão de conflitos”), mas sim fenómenos em permanente evolução, de natureza dialéctica, que transformam os indivíduos e as relações interpessoais e intergrupais, alterando as percepções e os padrões de comunicação e de organização social. O conflito produz alterações em diversas dimensões, incluindo a dimensão pessoal, relacional e cultural.

Neste sentido, a actuação deve pautar-se pela prossecução da transformação desse conflito no sentido de melhorar a compreensão mútua e promover formas não-violentas de expressão das tensões sociais, promovendo processos construtivos ao nível das dimensões

referidas. Uma breve comparação entre a abordagem de resolução de conflitos e de transformação de conflitos é apresentada na Tabela 5⁵⁸.

Tabela 5: Comparação das abordagens de resolução e de transformação de conflitos

	Perspectiva de Resolução do Conflito	Perspectiva de Transformação do Conflito
Questão Central	Como terminamos algo não desejável?	Como terminamos algo destrutivo e construímos algo desejável?
Objectivo	Atingir um acordo e solução para o problema presente que está a criar a crise	Promover um processo construtivo de mudança, incluindo, mas não limitado, às soluções imediatas
Desenvolvimento do processo	É construído em torno das questões imediatas dos relacionamentos onde os problemas actuais se apresentam	Está preocupado com as respostas aos sintomas e em envolver os sistemas nos quais as relações se desenvolvem.
Quadro temporal	Horizonte de curto prazo	Horizonte de médio a longo prazo
Perspectiva do Conflito	Centra-se na necessidade de diminuir a escalada dos processos de conflito.	Encara o conflito como um fluxo dinâmico que deve ser redireccionado para a mudança construtiva

Fonte: Adaptado de Pereira, 2006, com base em Lederach, 2003b.

2.2. Da manutenção da paz (peacekeeping) à construção da paz (peacebuilding)

Cada vez mais, uma panóplia de organizações – desde agências doadoras, organizações multilaterais, ONG e outras – utilizam o conceito de peacebuilding para enquadrar e organizar as suas actividades em cenários de crise e de pós-conflito. Contudo, o conceito de peacebuilding está em permanente evolução e não se encontra devidamente delimitado, nem em termos teóricos nem práticos. Isto faz com que a conceptualização e operacionalização da peacebuilding seja substancialmente diferente consoante os autores (para além das várias abordagens sobre *como* realizar essa construção da paz).

⁵⁸ Uma análise do estado da arte sobre transformação de conflitos consta p.ex. de Reimann, 2004.

Isto deriva, em parte, da evolução histórica do conceito, que surgiu para enquadrar uma série de actividades que posteriormente se foram expandindo e agregando, de forma a abarcar um leque cada vez mais vasto de estratégias e acções.

2.2.1. A abordagem teórica do conceito

O termo peacebuilding tem as suas origens conceptuais na área dos estudos para a paz, onde na década de 1970 Johan Galtung distinguia já a peacekeeping e peacemaking de outros mecanismos que suprimissem as causas dos conflitos e oferecessem alternativas à guerra em situações onde esta pudesse ocorrer.

Naturalmente, a evolução do conceito está ligada à forma como se alteraram as percepções sobre a conflitualidade violenta e sobre as perspectivas de resolução de conflitos. John Paul Lederach conceptualizou a paz não apenas como uma condição ou uma etapa, mas como uma construção social, que faz parte de um processo de transformação do conflito (Lederach 1997 e 2003b). Este processo envolve uma evolução do “negativo” para o “positivo” em termos de relações, comportamentos, atitudes e estruturas, como já aqui foi referido.

Nesta perspectiva, a peacebuilding consiste em mais do que a reconstrução após um acordo de paz, já que envolve uma série de processos, abordagens e fases necessárias para transformar um conflito num relacionamento pacífico e sustentável entre as partes (Lederach, 2003a). Ou seja, o objectivo da peacebuilding não é terminar ou neutralizar a conflitualidade, na medida em que este constitui uma força criativa para a mudança nas sociedades, mas sim criar as capacidades internas para que tais conflitos sejam geridos e resolvidos sem recurso à violência (Lerche, 1999). A peacebuilding implica, assim, uma transformação das relações Estado-Sociedade, para que as instituições políticas sejam capazes de mediar os interesses dos vários grupos sociais de forma mais equitativa, justa e, principalmente, pacífica (Hamber e Van der Merwe, 1998).

O surgimento da peacebuilding como elemento-chave das missões de paz internacionais a partir de meados dos anos 1990 reflecte uma alteração teórica e normativa profunda no sistema internacional nesta altura (Talentino, 2004), cujos elementos constitutivos já foram referidos no capítulo anterior, na medida em que interligam com o surgimento da temática da fragilidade do Estado nas agendas internacionais.

Em primeiro lugar, a *expansão da agenda de segurança* no pós-guerra fria foi fundamental para, juntamente com o desenvolvimento de um consenso mais alargado sobre direitos humanos, governação responsável e ideais democráticos, alargar as agendas internacionais de promoção da paz. As experiências dos Estados que estavam anteriormente no bloco soviético vieram salientar a inadequação do conceito de segurança tal como era entendido anteriormente, contribuindo para alargar o conceito de forma a incluir assuntos não-militares e um maior enfoque nos indivíduos. Os conceitos humanitários e os padrões de governação começaram igualmente a ser incluídos nas concepções de segurança, na medida em que são considerados centrais para a estabilidade dos Estados.

Em segundo lugar, *os conceitos de soberania interna e de responsabilidade internacional* sofreram alterações profundas no espaço temporal de uma década, em virtude não só dos impactos do processo de globalização – que erodiram o conceito de soberania e afectaram o poder regulador autónomo do Estado – mas também da constatação do falhanço das interpretações tradicionais de soberania e não-intervenção na promoção da paz. As organizações humanitárias e as ONG tiveram um papel importante ao chamar atenção para estas questões, bem como o insucesso da intervenção na Somália (1993) e a incapacidade de resposta no Ruanda (1994).

Por exemplo, os direitos humanos passam a ser considerados como tendo uma qualidade que “transcende a soberania”, que justifica os esforços para a sua protecção, no quadro de uma abordagem que passa a considerar os assuntos internos como alvos legítimos de intervenção. Esta perspectiva ficou consagrada em termos internacionais nos conceitos de segurança humana e de responsabilidade de proteger, afirmados na Cimeira Mundial das Nações Unidas em 2005 enquanto expressão prática do “novo humanitarismo”. Outras organizações reconheceram formalmente os limites ao princípio de soberania dos Estados com base em razões humanitárias. É o caso da União Africana, que no art. 4º do seu Acto Constitutivo afirma o direito de intervenção da UA em circunstâncias graves que incluem crimes de guerra, genocídio e crimes contra a Humanidade (African Union, 2000).

Terceiro, *a proliferação de conflitos de uma tipologia diversa* teve efeitos na forma como se tentou lidar com as suas causas e procurar alterar as fontes de violência, distinguindo cada vez mais o fim da violência do desenvolvimento de condições para uma paz sustentável.

Por um lado, verificou-se um aumento da consciência sobre a complexidade da tarefa de promoção da paz, reconhecendo-se que vai muito para além da cessação da violência

armada (Crocker et al, 2001; Rothchild, 2002; Miall et al, 2005). Por outro lado, as “novas faces da guerra” e o conceito de Estados frágeis emergiram como uma ameaça não apenas para as populações desses países, mas para os países vizinhos e para a segurança da comunidade internacional em geral (Rotberg, 2002; Carment, 2003)⁵⁹.

Para além disso, o facto de a grande maioria dos conflitos ocorrerem nos países em desenvolvimento, onde se considera que o Estado não está consolidado, veio alertar para a existência de uma ligação estreita entre a consolidação interna da legitimidade e as questões de segurança e da governação. Surgiram nesta altura diversos estudos que consideravam a existência de estruturas estatais fracas e/ou discriminatórias como um factor essencial de conflito. Como refere Talentino, “peacebuilding reflected this new understanding by putting emphasis on increasing the capacity of governments to govern, which was gradually recognised as a crucial task in addressing the challenge of collapsed states” (Talentino, 2004:39).

Importa referir que a teorização do conceito de peacebuilding engloba uma divisão importante, entre aqueles que consideram o conceito no seu sentido estrito (construção da paz pós-conflito, com ênfase na criação de condições imediatas para o bom funcionamento dos Estados) e a perspectiva mais alargada (que pretende remover as causas profundas do conflito através de um processo de longo-prazo que consolide a paz). Dada a realidade operacional descrita no ponto seguinte, o conceito aqui adoptado segue esta segunda abordagem. Podemos referir como exemplo a definição avançada por Roland Paris, segundo a qual a peacebuilding consiste numa “attempt to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict” (Paris, 2004:2-3).

Nesta perspectiva alargada, a peacebuilding envolve necessariamente três dimensões:

- uma dimensão estrutural (centrada nas condições sociais que impulsionam o conflito violento, em que o objectivo é promover instituições e alterações estruturais ao nível político, económico e social de forma a eliminar a violência,

⁵⁹ Importa referir que, não obstante o aumento de relevância destas ameaças no debate internacional e a proliferação de acções de peacebuilding, alguns estudos apontam para uma redução global tanto dos conflitos violentos, como dos fenómenos denominados de fragilidade do Estado, em resultado de melhorias significativas nas tendências mundiais de conflito, de governação e de desenvolvimento. P.ex., o Human Security Report 2009-2010 e o Marshall e Cole Global Report 2009 demonstram uma diminuição da incidência da conflitualidade nas últimas duas décadas (menor número de conflitos e de vítimas) e um aumento no número de democracias no mundo (Human Security Centre, 2010; Marshall e Cole, 2009).

responder às necessidades humanas e aumentar a participação pública nos processos decisórios);

- uma dimensão relacional (que pretende reduzir os efeitos da hostilidade gerada pela guerra e transformar as relações danificadas, lidar com o passado de forma não-violenta e promover a confiança e a coesão social, encontrando caminhos para uma real reconciliação da sociedade);
- e uma dimensão pessoal (centrada nas mudanças necessárias ao nível individual, incluindo processos de cura que têm repercussões sociais, económicas e políticas mais alargadas) (Maiese, 2003).

A ênfase das intervenções externas de peacebuilding tem sido na transformação da dimensão estrutural, com grande enfoque nas reformas institucionais.

2.2.2. A operacionalização do conceito

Em termos operacionais, o conceito é indissociável da história recente das Nações Unidas, no que diz respeito às suas abordagens e missões de promoção da paz.

As raízes práticas da peacebuilding estão na tradição de intervenção das Nações Unidas em termos de manutenção de paz – peacekeeping –, a qual teve início em 1956 com a criação da Força de Emergência das Nações Unidas no Egipto (UNEF 1). Esta intervenção marcou a definição de alguns princípios das operações de peacekeeping, ou seja, o consentimento do país em causa, a imparcialidade e o recurso à força armada apenas em legítima defesa. As missões que se lhe seguiram tinham por objectivo apenas criar as condições para que houvesse negociações de paz, consistindo essencialmente em forças de interposição para separação das partes beligerantes.

Este cenário começou a alterar-se com a missão das Nações Unidas na Namíbia, em 1988, onde para além do apoio a um acordo de paz, se pretendeu estabelecer procedimentos eleitorais e uma estrutura institucional.

Na Agenda para a Paz (1992) o Secretário-Geral Boutros-Ghali diversifica os conceitos ao incluir, como corolários da peace-keeping, a peace-making (tentativa de estabelecer acordos de paz através de meios coercivos e não-coercivos), a peace-enforcement (uso da força para assegurar a adesão a um acordo) e a peace-building (entendida como uma tarefa de reabilitação pós-conflito).

A Agenda para a Paz define peacebuilding como “a process that facilitates the establishment of durable peace and tries to prevent the recurrence of violence by addressing root causes and effects of conflict through reconciliation, institution building, and political as well as economic transformation”. (UN, 1992). Esta definição encara a construção da paz como algo que se situa num contexto pós-conflito, mas que abarca uma dimensão importante de resposta às causas dos conflitos e de prevenção do ressurgimento dos mesmos. No entanto, as medidas enunciadas neste documento, tendiam a privilegiar a garantia de segurança, mais do que o alcance de uma paz duradoura (como é o caso do desarmamento, destruição de armas, regresso dos refugiados e deslocados, restabelecimento da ordem, etc.)

Durante o início dos anos 1990 estes conceitos são materializados em missões de paz “*de segunda geração*”, que incluem já objectivos expressos de reabilitação e reforma, questões de segurança e de desenvolvimento económico e social pós-conflito⁶⁰. As missões das Nações Unidas em Angola, Moçambique, El Salvador e Cambodja são exemplos da evolução para operações multidimensionais em meados dessa década. No entanto, estas missões exemplificam a perspectiva, ainda dominante na altura, de que a realização de eleições pós-conflito seria o ponto de conclusão da missão, em que esta teria cumprido as suas funções.

O Suplemento da Agenda para a Paz (1995) salienta a necessidade de construir um sentimento de confiança e de bem-estar na população, definindo a peacebuilding pós-conflito como “comprehensive efforts to identify and support structures which will tend to consolidate peace and advance a sense of confidence and well-being among people” (UN, 1995). Com efeito, a experiência anterior demonstrava que a implementação dos acordos de paz ia muito para além de questões técnicas, mas antes envolvia uma multiplicidade de tarefas que incluíam questões tão complexas como a reconciliação ou a reforma dos Estados. Assim, o ênfase na criação de estruturas para a institucionalização da paz é um dos aspectos importantes do documento. Outro dos aspectos é o facto de expandir o conceito a todas as fases dos conflitos. As tarefas descritas deveriam, assim, ter por objectivo também prevenir o ressurgimento da violência, preconizando um alargamento da resolução de conflitos a dimensões de prevenção.

A peacebuilding expandiu-se consideravelmente, de uma noção de operações com impactos limitados na estrutura política dos Estados, para missões alargadas com objectivos

⁶⁰ Para uma análise destas missões, ver p.ex. O’Neil, 2005. A natureza dúbia entre peacekeeping e peaceenforcement é analisada de forma detalhada em Ruggie, 1993.

deliberados de envolvimento efectivo na reabilitação e reforma do Estado (sendo que em alguns casos tomam mesmo em mãos a responsabilidade estatal em várias áreas, como acontece nos casos de administrações transitórias). As missões no Burundi, República Democrática do Congo, Timor-Leste, Serra Leoa ou Costa do Marfim são alguns exemplos desta realidade⁶¹.

A chamada “*terceira geração*” de operações de paz inclui frequentemente objectivos de state- ou nation-building, com programas de reformas alargadas e tendo como objectivos a criação de estruturas económicas e políticas reforçadas ou totalmente novas. Esta terceira geração distingue-se também das anteriores pelo ênfase na força militar (não apenas em legítima defesa mas como meio de imposição da paz - peace-enforcement) e pela possibilidade de ausência de dois dos requisitos anteriormente consagrados: a existência de um acordo de paz aceite pelas partes e o consentimento expresso do país à realização da intervenção.

O Relatório sobre as Operações de Paz das Nações Unidas, conhecido como Relatório Brahimi (2000) veio consagrar o contexto alargado de intervenção das missões de paz das NU, definindo as operações alargadas de paz como “missões integradas” que podem abranger várias componentes.

O relatório Brahimi (2000) reforça a ideia de a peacebuilding engloba “activities undertaken on the far side of conflict to reassemble the foundations of peace and provide the tools for building on those foundations something that is more than just the absence of war” (UN, 2000). Nesse sentido, implica um processo de longo-prazo para consolidar a paz, alterando condições estruturais de forma positiva, melhorando as relações entre as partes em conflito e incentivando mudanças construtivas nas atitudes, com o objectivo último de evitar o recurso à violência. Em suma, a abordagem de peacebuilding passou a englobar tanto uma função negativa (acções de curto-prazo destinadas a conter a violência) como uma função positiva de criação das condições para a reconstrução sustentável, para a reconciliação e para a remoção das causas do conflito (paz positiva, através de acções de longo-prazo). E é na relação e intersecção entre as duas que residem muitos dos seus desafios (Ramsbotham, 2000:171-172).

⁶¹ Refira-se que a expansão das operações de paz não foi apenas qualitativa, mas quantitativa. Em 2009 estavam activas 20 missões de paz das Nações Unidas, com 110 mil efectivos, o que representa um aumento de sete vezes face a 1999.

A União Europeia (2005), não tendo adoptado nenhuma definição de peacebuilding (nem possuindo uma estratégia que agregue as abordagens e actores europeus que operam nesta área), adopta também uma abordagem alargada de peacebuilding envolvendo uma grande variedade de necessidades, actores e instrumentos, bem como um amplo espectro de actividades. Nestas incluem-se a protecção de civis, o desarmamento e reintegração de combatentes, a reforma do sector de segurança, a reconciliação, a reconstrução de infra-estruturas e serviços básicos, o apoio ao desenvolvimento económico e social, a criação de mecanismos de governação eficaz e democrática, a plena e igual participação das mulheres, entre outras (European Union, 2005).

A abordagem preconizada pela União Africana identifica peacebuilding com a reconstrução pós-conflito, entendendo esta como um sistema complexo de programas de curto, médio e longo prazo destinados a evitar o ressurgimento do conflito e consolidar uma paz sustentável (NEPAD/AU 2005).

Estas abordagens salientam que o conceito é genericamente utilizado em contextos que sofreram conflitos violentos, ou seja, como aplicável principalmente em situações de pós-conflito. No entanto, há actividades de peacebuilding que podem ser prosseguidas antes ou no decurso de conflitos, como é o caso de destacamentos de missões preventivas (militares ou policiais), acções de mediação, acções de ajuda ao desenvolvimento, etc.

Estes documentos revelam, igualmente, que existe uma crescente compreensão da peacebuilding como uma estratégia global e integrada⁶² para lidar com contextos que experimentaram conflitos violentos. Este entendimento alargado e global está patente na criação da Comissão de Peacebuilding das Nações Unidas, que se pretendia vir a ser um órgão de confluência de diferentes actores, instrumentos e abordagens.

A nova geração de abordagens de apoio à paz inclui uma mistura - nem sempre com fronteiras definidas - entre instrumentos militares, humanitários, político-diplomáticas e de desenvolvimento. Isto faz com que se possa falar de um *continuum* “prevenção de conflitos-

⁶² Para este entendimento contribuiu o chamado “Ustein Study on Peacebuilding”, do Peace Research Institute Oslo (PRIO), que fez, em 2003, uma avaliação abrangente das experiências de peacebuilding do Reino Unido, Noruega, Alemanha e Holanda, com vista a fornecer orientações estratégicas e práticas para estas actividades. Uma das principais conclusões do estudo foi que o impacto limitado das acções de peacebuilding decorria da falta de estratégias abrangentes que englobassem diversos instrumentos e acções num conjunto coerente (Smith 2004). Este estudo deu origem ao conceito de “Peacebuilding estratégica” e contribuiu para definir um quadro comum de actuação que actualmente é o modelo predominante de peacebuilding (ver ponto 2.2.3).

peacemaking-peacekeeping-peacebuilding”. As chamadas “operações de paz” no geral podem, assim, englobar missões que têm actividades de peacekeeping no sentido tradicional, apoio a negociações políticas, observação eleitoral, monitorização de direitos humanos, desmobilização e reintegração de combatentes, reforma do sector de segurança, projectos de desenvolvimento comunitário, entre outros.

O mesmo se aplica à intervenção da comunidade internacional em geral, ou seja, a maior parte dos Estados ou agências multilaterais aplica aquilo que se denomina em inglês como “*blanket approach*”, ou seja, uma abordagem alargada que se pretende abranger todas as questões importantes para promover a paz num contexto de fragilidade do Estado, de crise e/ou de pós-conflito.

Dado o crescente aprofundamento e envolvimento da ONU na resposta à conflitualidade internacional ao longo das últimas décadas do sec.XX e do sec.XXI, é natural que a evolução do conceito de peacebuilding esteja ligada à história da intervenção das NU nesta área. É frequente, assim, existir uma confusão e identificação da peacebuilding com as operações de paz complexas das NU, embora a promoção da paz ao nível internacional envolva um leque muito mais alargado de intervenções e de actores.

O conceito operacional de peacebuilding engloba vários níveis e dimensões de actuação, várias fases e vários intervenientes, internos e externos. “It is not only *multi-dimensional* but also *multi-sectoral* in terms of *what* the international community should be doing on the ground, *multi-leveled* in terms of *how much* should be done, and *multi-staged* in terms of *when* the international community should be involved” (Lund, 2003).

Ao longo da última década, uma panóplia de intervenientes, estatais e não-estatais, agindo nas áreas político-diplomática, da segurança, do desenvolvimento ou da acção humanitária, passaram a recorrer ao “conceito-chapéu” de peacebuilding para enquadrar as suas actividades em Estados frágeis e em situação de pós-conflito. A palavra é, por vezes, usada como sinónimo para conceitos tão diferentes como “gestão civil de crises”, “prevenção e resolução de conflitos”, “reabilitação e reconstrução”, “recuperação pós-conflito”, “estabilização”, “statebuilding” e nationbuilding”, entre outros⁶³. Desta forma, “organizations are likely to adopt a meaning of peacebuilding that is consistent with their already existing mandates, worldviews, and organizational interests” (Barnett et al, 2007:36).

⁶³ Para um quadro alargado dos conceitos e entendimentos de peacebuilding utilizados pelos países e agências doadoras, ver HPCR International, 2009.

As diferenças significativas que existem na interpretação do que significa peacebuilding podem ser ilustradas em seis dimensões cujo entendimento diversos dá origem a utilizações e compreensões diferentes do termo consoante o actor que o utiliza (Haugerudbraaten, 1998):

- O objectivo: pode visar a supressão das causas profundas do conflito ou encontrar formas de resolver os conflitos de forma pacífica;
- Os meios: pode referir-se a esforços principalmente na área política, da segurança, da ajuda humanitária, ou da reconstrução económica e social, ou de todos estes em simultâneo;
- O horizonte temporal: pode dizer respeito a um envolvimento internacional/medidas de curto, de médio, ou de longo-prazo;
- Os agentes: pode variar nos principais intervenientes, entre actores internos e externos;
- A abordagem processo/acção: pode referir-se a um conjunto de acções concretas ou a um processo global e agregado (existindo um debate acérrimo sobre a questão da sequenciação das reformas);
- A organização: pode ser um processo a partir do topo ou a partir da base, ou ambos.

O Berghof Handbook on Conflict Transformation (2008) define peacebuilding como “um termo genérico para cobrir todas as actividades destinadas a incentivar ou promover relações pacíficas e superar a violência”. Goodhand considera que peacebuilding inclui qualquer actividade realizada “com o objectivo de prevenir, atenuar ou resolver os conflitos violentos (Goodhand 2006 cit. in CES, 2008:18). Neste contexto, alguns investigadores consideram que o conceito de peacebuilding alargou-se de tal forma que perdeu o seu significado e utilidade prática.

2.2.3. O modelo predominante de peacebuilding

As estratégias multidimensionais e multifuncionais de promoção da paz em Estados denominados frágeis ou em situação de pós-conflito confluíram, ao longo da década de 1990, num modelo comum de intervenção das Nações Unidas, que Clapham designou de mecanismo padronizado de resolução de conflitos e de construção da paz (Clapham, 1998), e

Ramsbotham de “procedimento operacional padrão” (“*Standard Operating Procedure*”, Ramsbotham, 2000).

Esse mecanismo envolve preocupações de curto e de longo-prazo, mas assenta na convicção (entretanto generalizada) de que a reconstrução pós-conflito passa por 3 fases: a fase de emergência, a fase de transição e a fase de desenvolvimento⁶⁴, tal como expresso na Tabela 6.

Tabela 6: Objectivos por dimensão durante as três fases de *peacebuilding* e reconstrução pós-conflito

DIMENSÕES FASES	Fase da Emergência	Fase da Transição	Fase do Desenvolvimento
Segurança	Estabelecer um ambiente seguro	Desenvolver instituições de segurança legítimas e estáveis	Consolidar as capacidades locais
Transição Política, Governança e Participação	Definir as estruturas de governação, as bases para a participação e os processos para a transição política	Promover instituições políticas legítimas e processos participativos	Consolidar as instituições políticas e os processos participativos
Desenvolvimento Socioeconómico	Providenciar ajuda humanitária e de emergência	Estabelecer as bases, as estruturas e os processos favoráveis ao desenvolvimento	Programas de desenvolvimento institucional de longo prazo
Direitos Humanos, Justiça e Reconciliação	Desenvolver mecanismos para lidar com as queixas passadas e correntes	Construir o sistema legal e estabelecer processos de reconciliação e a monitorização do respeito pelos direitos humanos	Estabelecer um sistema legal funcional e baseado em normas internacionais aceites
Coordenação e Gestão	Desenvolver mecanismos consultivos e de coordenação para os actores externos e internos	Desenvolver estruturas técnicas para facilitar os programas de desenvolvimento	Desenvolver processos internos sustentáveis e capacidades para coordenação

Fonte: Association of the US Army & Centre for Strategic Studies, 2002. Post-Conflict Reconstruction: Task Framework. Washington D.C. In CES, 2008.

⁶⁴ Uma análise crítica deste continuum pode ser consultada em Harmer e Macrae, 2004.

O modelo padronizado de intervenção tende a incluir medidas em quatro dimensões distintas, que pretendem ultrapassar quatro défices identificados nas sociedades afectadas por conflitos: (i) o problema militar e de défice de segurança; (ii) a falta de capacidade das estruturas políticas e institucionais, incluindo o défice democrático destas estruturas; (iii) o cenário económico e social debilitado pelo contexto de conflito e/ou de crise; e (iv) o trauma psico-social decorrente do conflito. O modelo desenvolve-se através de objectivos específicos em cada uma destas dimensões (Ramsbotham, 2000:174).

A dimensão de segurança visa lidar com os problemas mais imediatos de evitar o ressurgimento da violência armada, através de medidas que visam a desmilitarização da sociedade, a reintegração de combatentes na vida civil e, numa perspectiva mais alargada, a reforma de todo o sector de segurança.

A dimensão política centra-se na tentativa de criar uma autoridade política legítima, reedificar o aparelho do Estado, promovendo um sistema político representativo através de várias reformas. Entre as suas componentes conta-se, normalmente, a realização de eleições com vista à instauração de um regime democrático, a reforma da administração pública (*institution-building*) e o apoio a uma sociedade civil participativa.

A dimensão sócio-económica centra-se não apenas na reconstrução das infra-estruturas físicas e produtivas destruídas pela guerra, mas também pela adopção de um sistema de economia de mercado e um sistema económico liberal, através de reformas macro-económicas profundas. Os fluxos financeiros externos destinados ao desenvolvimento estão normalmente anexados à imposição de condicionalidades ligadas a estas reformas, por parte das instituições financeiras internacionais.

A dimensão psico-social da *peacebuilding* visa essencialmente promover a reconciliação e a reconstrução do tecido social, através de medidas variadas na área da justiça (incluindo, nomeadamente, Comissões de Verdade ou Tribunais específicos para os crimes de guerra), de estratégias de resposta a situações de perda e traumas provocados pelos conflitos, de promoção de mecanismos não-violentos de resolução de conflitos ao nível interno, etc. (Last, 2003; Lerche, 1999). O equilíbrio entre paz (principalmente a paz negativa, de curto-prazo), a justiça e a reconciliação é frágil e pode envolver opções diversas⁶⁵.

⁶⁵ Para uma análise do conceito de reconciliação ver p.ex. Hamber & Van der Merwe, 1998; Assefa, 1999; e Meng-Try, 2003. Sobre as dificuldades e desafios dos processos de reconciliação,

O modelo padronizado emergiu como a incorporação de um “Consenso de Peacebuilding” (Richmond, 2004:129-150), ou seja, de uma versão da paz que se globalizou enquanto discurso e prática, ao nível epistemológico⁶⁶ e político, e se generalizou nas intervenções de paz pós-Guerra Fria. Este inclui uma série de componentes e medidas, normalmente distribuídas por quatro ou cinco dimensões, que estão resumidas na Figura 7.⁶⁷

consultar Bohman 2003; Lerche 2000; e Simpson 2000. Especificamente sobre as contradições entre paz e justiça, Pankhurst 1999; Borris 2000; e Graybill, 2004.

⁶⁶ Para uma análise de como este modelo se interliga com a evolução dos Estudos para a Paz, ver Pureza e Cravo, 2005.

⁶⁷ Este diagrama constitui uma tentativa de resumir o modelo padronizado de intervenção externa para a promoção da paz, com base numa diversidade de documentos e perspectivas sobre o mesmo. Assim, alguns autores variam na designação das dimensões, embora correspondendo a uma abordagem semelhante. Outros consideram uma quinta dimensão (p.ex. Ramsbotham inclui uma “dimensão internacional”, outros – particularmente doadores – referem também uma dimensão de coordenação e gestão, etc). Outros ainda fundem a dimensão política e de segurança num único grupo. No entanto, esta é a organização mais consensual, que acabou por estar expressa de forma semelhante em documentos das agências multilaterais (OCDE e ONU).

Figura 7: Dimensões e componentes do modelo padronizado de peacebuilding



Fonte: Adaptado pela autora, com base em diversos documentos, nomeadamente OECD/DAC (2008): *Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*, Paris.

Da análise dos documentos que tentam efectuar alguma avaliação dos resultados das intervenções externas de peacebuilding (p.ex. Hampson 1996), as opiniões variam consideravelmente, desde os que subscrevem o impacto positivo destas intervenções, passando pelos que aceitam a sua utilidade geral mas criticam algumas missões ou aspectos destas, pelos que criticam a forma como tem sido implementada a agenda de peacebuilding mas concordam com os seus objectivos de longo-prazo, até aqueles que rejeitam o próprio modelo de paz que está subjacente a estas intervenções.

A crítica mais abrangente diz respeito ao tipo de paz que se pretende construir e ao questionamento das motivações daqueles que intervêm. Isto significa que é necessário situar os processos de intervenção externa para a promoção da paz num contexto mais alargado dos interesses e relações de poder ao nível global.

O actual consenso internacional de peacebuilding constitui uma manifestação da “paz liberal”, que engloba a liberalização política (através da instauração da democracia) e a liberalização económica (através da instauração da economia de mercado industrializada), partindo do pressuposto de que estas duas dimensões são elementos centrais da consolidação da paz⁶⁸. A liberalização económica materializa-se na reestruturação interna do Estado numa economia capitalista (por exemplo através de privatizações) e a sua integração no mercado global de capitais (por exemplo abrindo o mercado ao investimento estrangeiro, promovendo o comércio externo, etc). A democracia contribui para o empoderamento de partidos e sectores da sociedade anteriormente excluídos e fornece um quadro de procedimentos para a resolução pacífica de conflitos. Assim, as sociedades que implementarem estas reformas, seriam menos propensas ao retorno a conflitos violentos e a fenómenos de desintegração do Estado.

Este consenso foi construído principalmente pelas abordagens – ambas liberais mas distintas – das Nações Unidas, dos Estados Unidos e dos seus aliados, como resposta a um imperativo ético de solidariedade entre os povos, mas também como um imperativo estratégico de promoção da segurança e do desenvolvimento (Richmond, 2004:140).

A receita democrático-liberal, decorrente do modelo triunfante no pós-guerra fria, tem sido aplicada pela intervenção internacional nos chamados Estados frágeis e em situação pós-conflito através da reprodução de um modelo estandardizado à escala mundial, que visa

⁶⁸ Os antecedentes deste consenso remontam à “tríade wilsoniana” da paz, democracia e mercado livre. (Mandelbaum 2002 cit. in Richmond, 2004). O nome deriva de Woodrow Wilson, 28º Presidente dos Estados Unidos, que acreditava no liberalismo e na democracia como factores-chave para a paz, a segurança e o progresso.

a recriação de uma sociedade-tipo ideal de acordo com o modelo liberal dominante (Pureza et al, 2005). Nesse sentido, pode constituir um projecto de engenharia social e política, através daquilo que Roland Paris apelida de “missão civilizadora” (Paris, 2002). Pode também ser identificada com uma manifestação neo-imperialista de legitimação do Consenso de Washington, enquanto reedição radical das teorias da modernização (Schellhaas e Seegers, 2009).

É, portanto, necessário questionar a noção de que a peacebuilding constitui uma tarefa técnica de gestão da violência ou uma forma a-política de gestão internacional de conflitos, já que as missões e intervenções de peacebuilding veiculam um tipo particular de globalização: a globalização de um modelo específico de Estado (westefaliano e weberiano) e de um padrão concreto de governação interna (a democracia liberal de mercado) (Paris, 2002).

Mais do que promover métodos pacíficos de gerir conflitos sociais e políticos através de capacidades internas de resolução de disputas, o modelo predominante preconiza uma transposição de normas e instituições liberais, do centro para a periferia do sistema internacional. Essa transposição do modelo liberal é efectuada segundo quatro mecanismos: a inclusão do liberalismo político e económico nos acordos de paz, a provisão de aconselhamento técnico durante a implementação, as condicionalidades ligadas à ajuda económica e ao desenvolvimento, e a institucionalização de uma “*proxy governance*” (Paris, 2002).

Muitos estudos apontam para a perspectiva de que a peacebuilding (e o próprio statebuilding) perdeu o seu valor normativo e se tornou um instrumento de política externa das grandes potências, materializando-se na aplicação de poder militar e económico (peace-enforcement) para forçar as mudanças de regime e posteriormente reformular as instituições governamentais de uma forma “*western-oriented*” e “*market-friendly*” (Bendaña, 2005).

É necessário, porém, fazer aqui uma distinção entre vários tipos de operações de peacebuilding, já que estas vão desde o Iraque e o Afeganistão até às lideradas pelas Nações Unidas, nomeadamente em África. As duas primeiras referidas são casos não tão usuais de peace- e statebuilding após uma invasão externa, o que contrasta com a (ainda) regra de intervenções após a assinatura de um acordo de paz e a pedido dos governos ou partes beligerantes locais. No entanto, o argumento geral pode alertar-nos para a existência de critérios duplos na escolha de onde e como intervir, segundo motivações que pouco têm a

ver com a pura necessidade dos países-alvo. Por outras palavras, a responsabilidade de proteger continua a ser altamente selectiva).

Para além destas críticas abrangentes, uma revisão da literatura revela-nos um conjunto de críticas que derivam da discrepância entre o que está teoricamente consolidado como sendo mais adequado para a promoção da paz e aquilo que tem sido a implementação prática através de missões e acções de peacebuilding. Algumas das principais críticas estão resumidas na Tabela 7.

Tabela 7: Principais críticas às intervenções de peacebuilding

Formulação teórica e lições aprendidas	Críticas à implementação prática
<p>1) É uma tarefa de longo-prazo</p> <p>As questões de consolidação da paz jogam-se em dois planos distintos: um de curto-prazo – mais ligado a questões de segurança, reassentamento das populações deslocadas e desarmamento dos soldados -, e outro de longo-prazo, materializado numa série de questões estruturantes como a reconstrução económica e social, o reforço das instituições democráticas, o respeito pelos direitos humanos, e outras.</p> <p>O tempo apontado como mínimo para uma intervenção bem sucedida situa-se nos 2 a 5 anos para a estabilização e os 5 a 10 anos para a reconstrução.</p>	<p>Alguns estudos referem como falhas a limitação temporal excessiva das operações de peacebuilding e o facto de continuarem a apostar em dinâmicas de resolução rápida (<i>quick fixes</i>), em vez de apostar em programas integrados e sustentáveis que reflectam uma visão estratégica da paz em cada contexto.</p> <p>A ênfase nas necessidades mais imediatas e urgentes leva a não considerar ou adiar as reformas mais profundas e de longo-prazo, descurando a sustentabilidade. Leva também a que algumas missões apostem num curto-periodo de grande actividade (motivadas pela pressão humanitária e pelas prioridades dos países doadores), seguido de retirada abrupta (por exemplo após a realização formal de eleições).</p>
<p>2) É uma tarefa de carácter político</p> <p>Peacebuilding é uma tarefa eminentemente política, com objectivos políticos de criar condições para a reconciliação e reconstrução, que aliás a distinguem de actividades humanitárias e</p>	<p>O modelo predominante em sido implementado numa perspectiva tecnicista e burocrática, tentando realizar soluções técnicas e institucionais para questões políticas e descurando alguns aspectos que determinam o sucesso ou insucesso dessas</p>

<p>de desenvolvimento em cursos em países em crise (Ramsbotham 2000:172).</p> <p>Lida directamente com as dinâmicas Estado-Sociedade, os princípios e normas que organizam determinada sociedade.</p>	<p>respostas (por exemplo as relações de poder, as dinâmicas inter-grupais, a desigualdade histórica das relações sociais, a dimensão informal, etc)</p>
<p>3) Envolve uma dinâmica de transformação e inclui dimensões intangíveis</p> <p>O conceito de peacebuilding está ligado à capacidade de ultrapassar alguns legados da situação de guerra civil e operar uma transformação das estruturas reforçadas durante o conflito (militarização da sociedade e das estruturas políticas, redes de mercado negro, etc) para estruturas baseadas na segurança, na confiança e na prossecução da paz e da democracia (partidos políticos, sociedade civil, desmobilização dos militares).</p> <p>Para além da dimensão estrutural e institucional, inclui necessariamente uma dimensão relacional, de transformação das relações sociais. Esta vasta agenda de mudança deve ter como objectivo último a reconciliação, na medida em que essa é a condição principal para evitar o ressurgimento do conflito.</p>	<p>As intervenções centram-se nos resultados mais rápidos, visíveis e quantificáveis, em detrimento das dimensões intangíveis que têm a ver com processos qualitativos de mudança (reconciliação da sociedade, confiança nas instituições públicas, novas formas de resolução de disputas, etc).</p> <p>A pressão por resultados rápidos contribui para a implementação de abordagens “<i>security first</i>”, ou seja, em que a peacebuilding é identificada apenas como estabilização. Privilegiam-se algumas dimensões em detrimento de outras, ou seja, verifica-se uma maior atenção, apoio e intervenção no campo, por exemplo, da segurança, em detrimento da dimensão socioeconómica ou psico-social, de carácter relacional e mais subjectivo.</p> <p>Privilegia-se a intervenção macro de carácter formal, subalternizando o nível micro e informal das dinâmicas sociais e políticas.</p>
<p>4) Exige medidas simultâneas e flexíveis segundo a volatilidade do contexto</p> <p>Não existe uma sequência temporal e linear das fases pós-conflito e o ciclo do conflito é, em grande medida, desadequado para reflectir situações altamente voláteis, que podem sofrer avanços e retrocessos frequentes. Mais, os países podem permanecer em situação de crise e de “nem guerra nem paz” durante tempo considerável.</p> <p>A fase de emergência, a fase de transição</p>	<p>Muito do apoio internacional a Estados frágeis e países afectados por conflitos baseiam-se ainda no pressuposto de que existe uma transição linear do conflito para a paz, que corresponderia a uma diminuição gradual da ajuda humanitária e aumento da ajuda ao desenvolvimento, bem como a uma compartimentação entre uma situação de conflito e de pós-conflito (com as correspondentes abordagens e estratégias de actuação distintas).</p>

<p>e a fase de desenvolvimento não decorrem numa progressão linear e cronológica, mas antes podem envolver progressões coincidentes no tempo e processos de reforço mútuo. Por outras palavras, “o curto-prazo e o longo prazo começam ambos hoje”, ou seja, as medidas podem ser tomadas em simultâneo para as diferentes fases. É necessária uma abordagem holística e multidimensional, que tenha em consideração a prevenção desde o primeiro momento.</p>	<p>A prevenção é uma dimensão frequentemente descurada; ainda se verifica o cumprimento de um calendário internacional e uma sequência temporal pré-definida de peacemaking, peacekeeping e peacebuilding.</p> <p>As missões são encaradas ainda principalmente como pós-conflito, sendo esta fase vista como o fim de um processo (e não como uma primeira fase de muitas outras do envolvimento internacional)</p>
<p>5) Cada caso é um caso</p> <p>Existe desde há muito um debate considerável entre os advogam abordagens mais universais e genéricas à resolução de conflitos e os que defendem a diferenciação e pluralismo cultural radical (Ramsbotham 2000:179) . No entanto, é actualmente consensual a importância de existir uma análise profunda da realidade local.</p> <p>É importante que as acções externas contribuam para reforçar práticas e processos locais (por exemplo o apoio a mecanismos locais de resolução pacífica de disputas)</p> <p>É essencial uma análise política e social profunda, que reflecta a complexidade de cada situação.</p>	<p>Falta de atenção às necessidades, interesses e particularidades de cada situação de conflito, adoptando abordagens “<i>one size fits all</i>”.</p> <p>Estratégia impositiva e padronizada, descurando as capacidades nacionais, os mecanismos e instituições locais, as dinâmicas internas específicas de cada contexto.</p> <p>Não há uma avaliação profunda do que resulta, ou não resulta, e do que pode ser válido ou relevante em determinados contextos.</p>
<p>6) É importante envolver os actores locais de base e não se centrar apenas no Estado</p> <p>As abordagens mais recentes privilegiam uma abordagem de peacebuilding que engloba a necessidade de transformação das relações Estado-sociedade, para que as instituições políticas sejam no futuro capazes de mediar os interesses dos vários grupos sociais de uma forma mais equitativa, justa e, principalmente, não-violenta.</p>	<p>É implementada uma estratégia estatocêntrica e com enfoque institucional, não tendo em devida consideração o papel dos actores não-estatais e a relação entre instituições formais e informais.</p> <p>Estratégia do topo para a base, com enfoque nas estruturas e processos de</p>

<p>As intervenções devem implementar uma perspectiva multi-níveis, actuando em vários níveis e com os diversos actores, combinando a “<i>top-level approach</i>” (líderes políticos e outros cargos de alta chefia), com a “<i>middle-range approach</i>” (figuras com autoridade que têm um papel central na educação, saúde, ou outras actividades reconhecidamente importantes), e a “<i>grass-roots approach</i>” (pessoas envolvidas nas comunidades locais).</p>	<p>nível macro, negligenciado agentes locais, recursos internos e intervenientes mais micro.</p> <p>Em muitos casos, não existe uma visão partilhada, entre actores internos e externos, de uma estratégia global integrada de peacebuilding que se insira numa estratégia global de desenvolvimento dos países.</p>
--	--

Fonte: Elaborado pela autora.

2.3. A convergência com a agenda de statebuilding

O enfoque na construção, consolidação e reforço do Estado tem estado, ao longo das últimas duas décadas, no centro da actuação internacional em Estados frágeis ou afectados por conflitos. O que determinou esta evolução? Como é que o conceito tem sido operacionalizado? Como é que o statebuilding e a peacebuilding se articulam nas estratégias internacionais de resposta a conflitos e à fragilidade do Estado?

2.3.1. A emergência do statebuilding

Cada vez mais, os direitos humanos, segurança humana e desenvolvimento humano são conceitos ligados directamente à capacidade do Estado. Desta forma, a ideia de que as dimensões humanitária/de desenvolvimento e de segurança/conflito estão interligadas e se reforçam mutuamente, particularmente em Estados frágeis, motivou o surgimento de um “novo paradigma da ajuda ao desenvolvimento” nos anos 1990, baseada em intervenções de larga escala para “reconstruir os Estados e as suas sociedades” (Duffield, 2001).

Zartman afirma que a fragilidade do Estado se refere a uma situação em que “the structure, authority (legitimate power), law and political order have fallen apart and *must be reconstituted in some form, old or new*”⁶⁹. O autor distingue o colapso do Estado do colapso

⁶⁹ Destaque da autora.

da sociedade, referindo-se a este último como sendo “the extended breakdown of social coherence: society, as a generator of institutions of cohesion maintenance, can no longer create, aggregate and articulate the supports and demands that are the foundations of the state” (Zartman, 1995b). No entanto, a actuação da comunidade internacional parece ter-se voltado para o colapso dos Estados e não das sociedades, de tal forma que, como afirma Dorff (1999), “the restoration of the basic functions and the legitimacy of the state apparatus therefore become the core objectives of any strategy for saving the state from failure” (Dorff, 1999:14).

É importante referir que esta perspectiva está também ligada ao aprofundamento de um outro debate, que tem evoluído ao longo das décadas e com relevância para a temática, sobre o papel do Estado no desenvolvimento.

Um dos aspectos deste debate é sobre a defesa de *mais* ou *menos* Estado. Nos anos 1950-60, a falta de confiança no mercado preconizada pela heterodoxia traduziu-se na exaltação do papel do Estado como um dos principais motores da economia, resultando no crescimento significativo do sector público, quer nos países industrializados, quer nos países em desenvolvimento.

Simultaneamente, a teoria da modernização aplicada ao contexto do Estado pós-colonial e do então Terceiro Mundo valorizava o Estado como principal motor da mudança social, agente de desenvolvimento e de construção das Nações (por forma a realizar o ideal de Estado-Nação). Por outras palavras, em vez de o Estado ser encarado como reflexo dos valores e normas já existentes na sociedade, o Estado seria o criador desses valores, o impulsionador do desenvolvimento, da modernização e da mudança.

No entanto, os excessos vieram posteriormente revelar os limites da acção pública (monopólios, corrupção, políticas mal concebidas, etc). O Estado passou a ser encarado mais como parte do problema do que parte da solução, por absorver uma grande quantidade de recursos, ser pouco produtivo e causar distorções graves na economia com custos ao nível do bem-estar. Assim, a partir do final dos anos 70, passou a considerar-se o mercado como o meio mais eficaz de obter o equilíbrio, em detrimento do Estado, cuja contracção era advogada pelos defensores do paradigma neoclássico então em vigor. E as proclamadas ligações entre statebuilding, nationbuilding e desenvolvimento foram desvalorizadas.

No âmbito do Consenso de Washington, protagonizado pelo Banco Mundial e pelo FMI (bem como por um conjunto de políticos dos Estados ocidentais), defendia-se a existência de sectores públicos mais pequenos, mercados livres e uma sociedade civil

vibrante. Nas décadas de 1980 e parte de 1990, o Banco Mundial e o FMI materializaram esta visão pela implementação, nos países em desenvolvimento, de programas de ajustamento estrutural, cujas principais componentes incluíam privatizações, austeridade fiscal, liberalização e cortes na despesa do Estado através da diminuição do sector público.

Reconhece-se actualmente que estes programas levaram a um enfraquecimento da administração pública em muitos países, a uma desestruturação dos sistemas de apoio social básico (educação e saúde) e a um esvaziamento do Estado em geral. Não existe, porém, consenso relativamente à responsabilidade, já que enquanto uns apontaram o dedo à receita aplicada, outros consideraram que o problema estava essencialmente na incapacidade de implementação por parte dos receptores. Ou seja, a incapacidade ou falta de vontade das entidades governamentais dos países em implementarem as reformas e o programa de ajuda, ligada a fenómenos como a corrupção ou a burocracia das estruturas, fez com que os programas não resultassem, segundo esta perspectiva.

Na segunda metade dos anos 1990, houve uma revisão das abordagens, com base num novo entendimento daquilo que seria o papel de um Estado eficaz no processo de desenvolvimento de cada país. Esta revisão foi impulsionada por vários acontecimentos e evoluções internacionais, como o colapso das economias centralizadas da União Soviética e a recomposição estatal na Europa Central e de Leste; a crise fiscal do Estado-providência na maioria dos países industrializados, o papel importante do Estado no chamado milagre de desenvolvimento das economias asiáticas; e a proliferação de emergências complexas e crises humanitárias em várias partes do mundo (Banco Mundial 1997 cit. in Engberg-Petersen et al, 2008b:17).

Estes acontecimentos originaram não tanto uma discussão sobre a questão de “mais” ou “menos” Estado, mas antes um debate sobre a *eficácia* do Estado e sobre a importância de reforçar as instituições e reformular as políticas estatais como condição fundamental para o desenvolvimento económico e social.

Isto deu origem à agenda da boa governação, que passou a estar no cerne das preocupações da comunidade doadora particularmente a partir de meados dos anos 1990⁷⁰. Ou seja, o desempenho dos Estados é medido, cada vez mais, segundo um conjunto novo de

⁷⁰ O Relatório de Desenvolvimento Mundial publicado em 1997 marcou o ponto de viragem para o reconhecimento internacional da importância de um Estado eficaz e com bom desempenho (World Bank, 1997). Na edição de 2000/2001 da mesma publicação, o Banco Mundial reconhecia também que os Estados deveriam responder às necessidades e vulnerabilidades dos seus cidadãos, de forma a conseguir implementar um desenvolvimento a favor dos pobres.

critérios, que incluem as preocupações com o bem-estar das populações, os direitos humanos e as liberdades individuais, a democracia e outros. E quando as instituições formais do Estado apresentam falhas de funcionamento ou se revelam incapazes de cumprir as suas funções de acordo com os padrões internacionais de boa governação e direitos humanos, o enfoque da actuação externa está em tornar o Estado mais eficaz, através de acções que se designam de “statebuilding”.

O apoio ao reforço das instituições governamentais e à construção das chamadas “capacidades de governação” assumiu-se, assim, como um meio de luta contra a fragilidade do Estado e para a própria transição para o desenvolvimento.

As iniciativas de statebuilding foram ganhando cada vez mais relevo também no contexto específico de pós-conflito e de promoção da paz, em parte devido à emergência de uma nova agenda de segurança global. O facto de Estados com fraca governação interna passarem a ser considerados como uma ameaça à segurança fez com que a reconstrução desses aparelhos estatais passasse também a ser encarada como muito importante nas respostas à insegurança internacional (Chandler, 2006)⁷¹.

Assim, ao mesmo tempo que a ONU e outras agências internacionais apostavam em abordagens cada vez mais alargadas e abrangentes de peacebuilding, constatava-se que esses esforços não teriam resultados duradouros se não houvesse um apoio à reconstrução do Estado. Desta forma, o statebuilding, através do “*institution-building*”, tornou-se um elemento central das operações de paz das Nações Unidas (Brahimi, 2000) e os seus resultados passaram a ser medidos, frequentemente, em termos de statebuilding (Manning, 2003).

Podemos considerar estas evoluções como parte do surgimento e consolidação de um “consenso liberal”, que veio colocar a responsabilidade dos governos para com os seus cidadãos como uma parte da agenda internacional. Isto significa que as abordagens internacionais actuais de promoção do statebuilding e de peacebuilding está imbuída numa perspectiva ocidental e liberal de como o mundo, as relações económicas, sociais e políticas

⁷¹ Paralelamente ao surgimento da construção dos Estados como resposta à conflitualidade internacional, as estratégias punitivas em relação alguns países verificaram também um aumento significativo. Os anos 1990 assistiram a um número sem precedentes de aplicação de sanções internacionais, o que reflecte uma maior selectividade e condicionalidade não só na ajuda ao desenvolvimento mas nas próprias relações internacionais. Na década de 1990, o Conselho de Segurança votou 12 resoluções de imposição de sanções a países, por contraposição a apenas 2 (Rodésia e África do Sul) entre 1945 e 1990 (Macrae et al 2004, p.14). O mesmo se verificou relativamente à imposição de sanções bilaterais, por parte dos EUA.

devem funcionar. Por outras palavras, e independentemente das críticas (já abordadas também relativamente à peacebuilding), a realidade demonstra que existe, de facto, um modelo predominante de abordagem e de actuação com impactos inevitáveis nas estruturas sociais e políticas dos Estados onde é prosseguido.

2.3.2. O conteúdo da agenda de statebuilding

É hoje afirmado pela generalidade da comunidade internacional que o esforço de consolidação da paz e do Estado é um processo primordialmente interno, que cabe em primeiro lugar aos Estados em questão. Contudo, também sabemos que as agências de desenvolvimento e de segurança dos países desenvolvidos determinam, em boa parte, as estratégias para a recuperação dos chamados Estados frágeis ou falhados (Woodward, 2004). As agendas de peace- e statebuilding nestes países são grandemente determinadas pela presença e envolvimento dos actores internacionais.

Actualmente, a generalidade das instituições multilaterais e países doadores identifica o statebuilding como um dos seus principais objectivos de apoio externo, principalmente em situações de conflito e de fragilidade. (Fukuyama, 2004; Dobbins, 2007; Fritz e Menocal, 2007). Um exemplo desta tendência é a elaboração dos Princípios para uma Intervenção Internacional em Estados e Situações de Fragilidade, adoptados pela OCDE em 2007, e no qual o statebuilding aparece como o objectivo central de actuação nestes cenários (OECD, 2007).

Encara-se aqui o statebuilding como a construção de instituições políticas (Bickerton, 2007), de instituições governamentais eficazes e legítimas (Paris e Sisk 2007), para que estas sejam dotadas de instrumentos de governação capazes de assegurar a segurança física e económica da população (Chandler, 2006; Chesterman, 2004)⁷².

A premissa do statebuilding é, assim, a de restaurar os Estados enquanto “repositórios constituídos de poder e autoridade dentro das fronteiras” e de “fornecedores de bens políticos” (Rotberg, 2003a). Nesse sentido, o statebuilding envolve a construção do Estado como entidade soberana reconhecida pela sociedade de onde emana, a construção do Estado como arena principal do envolvimento político e a construção do Estado como

⁷² O statebuilding distingue-se aqui do nation-building, na medida em que se centra nas estruturas do Estado, mais do que na construção de uma identidade. No entanto, também há uma identificação dos dois processos, já que o objectivo de construção corresponde ao modelo de Estado-Nação.

redistribuidor de riqueza e recursos. O fortalecimento das instituições estatais inclui o melhoramento das capacidades dos actores estatais para controlarem, regularem e implementarem as áreas básicas da condição de Estado, como a segurança interna, os serviços sociais básicos ou o Estado de direito (Boege et al, 2008a).

A este propósito, refira-se que não existe uma lista consensual de funções a desempenhar pelo Estado nem do grau em que o Estado as deve desempenhar, embora girem normalmente em torno (i) da provisão de segurança, normalmente apoiada pelo monopólio dos meios de coerção, (ii) do bem-estar, ou a capacidade de extrair e distribuir recursos económicos, e (iii) da representação de uma população que habita um território definido (Giddens cit. in Raeymaekers, 2005). Outros autores elaboram sobre estas funções básicas e incluem no conjunto a segurança, adjudicação do conflito, estado de direito, celebração de contratos e protecção de propriedade, participação política, fornecimento de serviços sociais, infra-estrutura, regulação da economia (Rotberg, 2003). Por exemplo, a OCDE distingue cinco funções prioritárias do Estado (i) garantir a segurança e justiça; (ii) mobilização de receitas; (iii) estabelecer um ambiente propício ao fornecimento de serviços básicos; (iv) desempenho económico e (v) criação de emprego (OECD, 2007).

Ghani identifica dez características da soberania, ou funções do Estado: o monopólio legítimo do uso da força, o controlo administrativo, uma gestão adequada das finanças públicas, o investimento no capital humano, a definição de direitos e deveres de cidadania, o fornecimento de infra-estruturas, a formação do mercado, a gestão dos activos do Estado, as relações internacionais (incluindo os contratos internacionais e o financiamento externo), e a manutenção do Estado de Direito (Ghani et al., 2005). Existem autores que defendem uma hierarquização de funções (Fritz e Menocal, 2007).

O grau em que o Estado deve assegurar estas funções é um debate que não constitui o âmbito desta dissertação, mas que importa referir pelo facto de estar fortemente marcado por divergências ideológicas e políticas – nomeadamente sobre qual o papel do Estado no desenvolvimento, como referido.

Actualmente, o statebuilding, tal como é promovido pela comunidade internacional, já não se centra exclusivamente na reconstrução das instituições políticas após um conflito ou em caso de colapso do Estado, mas antes se alargou a uma série de objectivos mais ambiciosos, que incluem processos políticos, relações de poder e a interacção Estado-sociedade a vários níveis (Faria 2011). A definição da OCDE de statebuilding vai

exactamente neste sentido, ao defini-lo como “a process of strengthening the capacity, institutions and legitimacy of the state, driven by state-society relations” (OECD, 2011).

Neste contexto, engloba um leque alargado de políticas e acções empreendidas pela comunidade internacional, cuja definição varia consoante os investigadores (no plano teórico) e os intervenientes externos (no plano operacional). Um agrupamento possível destas actividades é-nos fornecido por Schneckner (2007) e aqui reproduzido na Tabela 8.

Tabela 8: Medidas de statebuilding

Áreas Funcionais	Medidas de Statebuilding
SEGURANÇA	Reforma do sector de segurança Desmilitarização, desmobilização e reintegração de combatentes Reforma e capacitação da polícia e dos militares Luta contra o crime organizado e grupos armados não estatais Segurança das fronteiras externas Controlo das armas ligeiras Apoio a processos de paz Envio de forças policiais internacionais e de manutenção da paz
BEM-ESTAR	Ajuda e créditos financeiros Construir e implementar uma administração fiscal e aduaneira Aumentar o investimento público na educação e na saúde Construir ou reconstruir infra-estruturas, planificar um uso mais eficiente dos recursos Desenvolver as pequenas e médias empresas, fortalecer os mercados ao nível local e regional Melhorar o acesso da população a bens básicos Construir sistemas de segurança social
LEGITIMIDADE E ESTADO DE DIREITO	Reformas constitucionais, direito ao voto Ajuda à democratização, apoio a sistemas multipartidários, monitorização e organização de eleições Luta contra a corrupção Construir e reformar o sistema judicial, reformar a administração civil Promoção dos direitos humanos, protecção das minorias e liberdade de imprensa Implementar medidas de descentralização/federalização, fortalecimento das estruturas municipais Fortalecer e integrar grupos e organizações civis

Fonte: Schneckner 2007 cit. in CES, 2008.

2.3.3. O statebuilding como via para a peacebuilding?

Na amálgama de medidas aqui explanadas, verificamos que muitas delas constam do modelo predominante de peacebuilding, incluindo acções na área da segurança, da política e governação, ou da promoção do desenvolvimento económico e social. Por outro lado, a promoção da paz surge na tabela acima como uma medida de statebuilding.

Hoje em dia, uma intervenção-tipo da comunidade internacional num país afectado por conflitos começa normalmente com uma operação mista (militar-civil) de paz para estabilizar a situação interna em termos de segurança, continua com um plano de peacebuilding que envolve acções nas quatro áreas acima descritas no modelo predominante e termina com um processo de state-building. Neste *continuum*, pretende-se que a liderança seja gradualmente transferida dos intervenientes externos para o governo local.

No entanto, não está claro se o statebuilding é um objectivo de longo-prazo da peacebuilding (ou vice-versa), se constitui uma abordagem específica para a prossecução da paz (dentro do modelo dominante de peacebuilding), se existem diferenças nas abordagens de statebuilding e peacebuilding, ou qual a delimitação e interligação entre as duas áreas.

Com efeito, as agendas de peacebuilding e statebuilding sofreram ambas um alargamento significativo ao longo das duas últimas décadas, bem como uma aproximação, facilitada pelo facto de ambas partilharem os mesmos objectivos (Grävingholt et al. 2009). As duas agendas combinam o desenvolvimento, a segurança e a governação como eixos de um mesmo quadro de luta contra a conflitualidade e fragilidade do Estado. E as duas foram sendo de tal forma alargadas que torna muito difícil a sua delimitação, a distinção entre causas e efeitos, e a compreensão dos objectivos de cada uma enquanto processos de mudança⁷³.

⁷³ A junção das agendas de peacebuilding e statebuilding pode ser ilustrada na prática pelo surgimento de fundos, fóruns, estratégias e abordagens que agregam claramente os dois conceitos no seio das agências multilaterais. É o caso do Diálogo Internacional sobre Peacebuilding e Statebuilding (um processo promovido pela INCAF – International Network on Conflict and Fragility, da OCDE, que inclui membros da OCDE e de países em desenvolvimento); do “State and Peace-Building Fund” criado pelo Banco Mundial em 2008 para as questões da fragilidade e conflito; ou do projecto “Statebuilding for Peace in Countries emerging from Conflict”, promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). É também o caso

Nas intervenções externas em Estados denominados de frágeis ou pós-conflito – e também em alguma literatura académica – parte-se frequentemente do pressuposto que a peacebuilding e o statebuilding são processos lineares e cumulativos que se reforçam mutuamente (Paris e Sisk, 2007). Neste quadro, existe actualmente um consenso em torno da ideia de que a presença de um Estado que funcione minimamente bem é essencial para manter a paz. No entanto, algumas evidências empíricas e históricas demonstram que as relações entre os dois processos são muito mais complexas do que à partida é apresentado.

A comunidade internacional tende a incorporar uma visão do statebuilding como um processo inclusivo, democrático e pacífico, tal como parece emanar dos princípios definidos pela OCDE (OECD, 2007). No entanto, na prática, o processo é inerentemente político e acaba por criar vencedores e perdedores, por alterar as relações de poder, o que potencialmente gera conflitos. Sabemos que a formação e consolidação do Estado é algo que envolve níveis consideráveis de violência política e mesmo de conflito, como apontam as evidências históricas. Para além disso, a conflitualidade foi, historicamente, um elemento importante de formação dos Estados, contribuindo para a sua formação, recomposição e consolidação.

As dificuldades associadas com o statebuilding reflectem, portanto, uma tensão entre duas componentes da peacebuilding: a paz negativa (cessação da violência) e positiva (reconstrução com vista à prevenção de conflitos).

In some contexts activities aimed at achieving positive peace, such as state- or nation-building, may undermine the conditions required for achieving negative peace, through entrenching existing political divisions and disputes and preempting or preventing processes of dialogue, mediation, negotiation and so on (Atack, 2003:28-29).

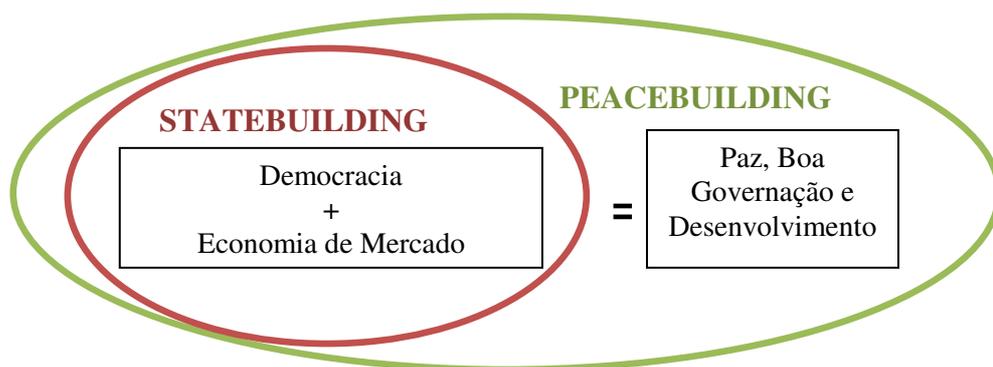
Os passos necessários para consolidar a paz também podem não ter como efeito um reforço do Estado. Por exemplo, os doadores tendem frequentemente a confiar a organizações não-governamentais (locais ou internacionais) o fornecimento de serviços básicos em situações de pós-conflito, o que, tendo como objectivo gerar melhorias rápidas e visíveis nas condições de vida das populações (“dividendos da paz”), pode também ter consequências negativas no processo de reforço do Estado a longo-prazo. Também a tentação de amenizar alguns elementos desestabilizadores em nome da paz que se quer

de algumas abordagens das agências bilaterais, que juntam a peacebuilding e statebuilding num único enquadramento estratégico e operacional, nomeadamente no Reino Unido e em alguns países nórdicos.

construir rapidamente (por exemplo através de acordos de partilha de poder e de perdão pelos crimes cometidos) pode funcionar como um reforço de regimes repressivos ou como factor desestabilizador da capacidade do Estado no longo-prazo (Menocal, 2009).

Ora, actualmente, as estratégias de statebuilding e peacebuilding são aplicadas partindo do pressuposto que são intrinsecamente boas pelo facto de exprimirem um “universalismo liberal” que legitima a intervenção internacional independentemente do contexto específico; no entanto, pouco tem sido avançado no sentido de perceber até que ponto a fragilidade do Estado não é, ela própria, também resultado das políticas que são aplicadas para a ultrapassar (Eriksen, 2009). O modelo não questionado e aplicado pela generalidade dos países e agências doadoras encontra-se sistematizado na Figura 8.

Figura 8: O modelo liberal de statebuilding e peacebuilding



Fonte: Elaborado pela autora.

O esquema ilustra a centralidade e fundamentação do modelo num único tipo de sistema político e de governação – a democracia liberal – e o entendimento liberal dos papéis das instituições, subjacente actualmente às intervenções de statebuilding (Richmond 2004)⁷⁴ Este modelo tende a identificar os processos de statebuilding e de democratização como idênticos, ideia que tem sido internalizada na retórica e forma de actuação das Nações Unidas, cujo Secretário-Geral argumentou, em 2000, a favor da democracia enquanto meio altamente eficaz de prevenir conflitos e reforçar o Estado.

⁷⁴ A crítica à transposição das lógicas estruturantes de um tipo específico de governação política e económica do centro para a periferia do sistema internacional pode ser analisada em autores como Duffield, Wallerstein, Richmond, entre outros.

Na realidade, esta correlação é cada vez mais questionada no plano teórico, na medida em que o statebuilding diz respeito ao reforço da autoridade política central, enquanto a democratização tende a limitar essa autoridade. Por exemplo, Fukuyama identifica uma contradição essencial nas intervenções externas de statebuilding: ao mesmo tempo que se quer reforçar o poder central do Estado e o seu monopólio do uso da força, constroem-se e promovem-se instituições legais e públicas que podem restringir e limitar esse monopólio (Fukuyama 2005 cit. in Jung, 2008:39).

Nesta perspectiva, a democratização deveria ser prosseguida num quadro já de bom funcionamento do Estado⁷⁵. Isto leva alguns investigadores a recomendar que a institucionalização deve preceder a liberalização (Paris, 2010) e que deve existir uma sequência de reformas, em contraste com a abordagem holística que começou a ser formulada na década de 1990.

Para além disso, ao promover uma agenda de institucionalização de novas formas de governação antes de promover a paz através da reconciliação, o statebuilding poderá acentuar a conflitualidade interna, como o caso da Somália demonstra. Também no Ruanda, os planos para liberalização política e eleições democráticas no início dos anos 1990 contribuíram para o colapso de uma paz frágil, ao acentuarem as tensões sociais e políticas numa sociedade altamente polarizada.

Assim, a prossecução de agendas de statebuilding assentes na democracia liberal pode ter efeitos ambíguos num contexto de conflitos em que existem disputas sobre o controlo do Estado, a formação do Estado e o falhanço do Estado. Se é o próprio Estado que está em disputa, os esforços externos para estabelecer um Estado forte e centralizado podem exacerbar o conflito político e social em certos contextos, contrariando objectivos de peacebuilding.

Outra crítica aos processos de statebuilding tal como são promovidos pela comunidade internacional e que podem vir a prejudicar a consolidação da paz é o facto de se centrarem no aparelho central do Estado e descurem a ligação entre processos macro e micro de formação do Estado. Ao dirigir os esforços apenas para as instituições formais e centrais do Estado, descurem-se actores não-estatais, instituições informais e sub-nacionais, outras fontes de legitimidade, regras e práticas sociais, de importância significativa para a promoção da paz a longo-prazo. Descurem-se, no fundo, a própria sociedade, quando sabemos

⁷⁵ Por exemplo, a análise de transições democráticas sem consolidação da democracia em África pode ser encontrada em Sandbrook, 1996.

que a medida em que as instituições estatais estão ou não enraizadas nas sociedades de onde é suposto emanarem, é um factor decisivo para a estabilidade e legitimidade do Estado.

Com efeito, o statebuilding é, frequentemente, abordado de forma isolada das práticas sociais de uma sociedade⁷⁶. Neste sentido, Schiefer refere que “the collapse of societies does not seem to get as much attention as the collapse of states. International agencies seem to feel stronger when their ‘development partner’ institutions cease to function completely than when societies fall apart” (Schiefer, 2002:31). Mas os processos sociais e políticos pelos quais as estruturas estatais falham - ou deixam de ser interlocutores eficazes dos actores externos – só podem ser compreendidos através dos processos sociais subjacentes.

Para além disso, as respostas sociais e das elites locais ao processo de fragilidade do Estado constituem elas próprias maneiras informais de transformação das ordens políticas, mas raramente a dimensão interna das relações de poder é tida em conta na formulação de respostas da comunidade internacional⁷⁷. E quando é de facto tida em consideração, é-o frequentemente na perspectiva de confrontar conceitos em oposição - como Estado e Sociedade, ordem e desordem, tradicional e moderno – em vez de serem analisados os diversos interesses, as dinâmicas de dominação e oposição entre forças que competem por controlo social nestes contextos (Raeymaekers, 2005).

2.3.4. Construção do Estado a partir do exterior?

Quais os resultados destas intervenções? Verificou-se que não existe uma avaliação imparcial e abrangente dos impactos (positivos e negativos) das missões externas de peacebuilding e statebuilding, nem critérios objectivos de medida desse sucesso/insucesso. As análises oficiais são normalmente efectuadas pelo agente da intervenção, para cada caso específico, e com motivações que se relacionam com a justificação dos gastos efectuados ou com a necessidade de confirmação das políticas prosseguidas perante os seus pares (Boas e Jennings, 2005).

⁷⁶ Para uma análise aprofundada das dinâmicas Estado-sociedade, ver p.ex. Migdal, 1988.

⁷⁷ A defesa da importância de colocar as dinâmicas de poder no centro das análises de state-building pode ser encontrada p.ex. no trabalho de Merilee Grindle.

Por um lado, os decisores políticos e agências doadoras tendem a assumir que as hipóteses de sucesso no statebuilding dependem da intensidade e durabilidade dos esforços dos actores externos, expressos na ajuda ao desenvolvimento que disponibilizam ou no tamanho e mandato das missões de paz. Esta perspectiva de que “mais statebuilding é melhor statebuilding” parece não ser confirmada pelos factos, já que parece haver algum impacto positivo da intervenção externa em termos de melhoria das condições de segurança, mas não nas outras vertentes de statebuilding no longo-prazo, sejam missões menores ou maiores e mais robustas (Zuercher, 2006). No geral, parece que a comunidade internacional está mais bem preparada para acções que contribuam para o fim da violência no curto-prazo, do que para a criação de instituições estatais efectivas e sustentáveis (Englebert e Tull, 2007).

Por outro lado, o sucesso ou insucesso não parece ser critério de decisão para intervir ou não em determinado país, sendo essa intervenção antes determinada por considerações externas relacionadas com a segurança internacional (ou seja, a segurança dos países desenvolvidos) e com o desenvolvimento. Neste âmbito, a motivação para as acções de statebuilding parece ser criar Estados mais eficientes para que girem de melhor forma a ajuda externa concedida. Ou seja, “states have to become more effective in order to make aid more effective and vice versa” (Fritz e Menocal, 2006:27)

No entanto, isto resulta, frequentemente, nos governos destes países a implementarem políticas e reformas superficiais, de acordo com as preferências e condicionalidades externas, em troca de mais assistência. Com efeito, as acções de reforço do Estado não terão qualquer impacto quando as elites políticas locais não têm vontade política para implementar as reformas necessárias. Alguma literatura sobre actores não-estatais, como a sociedade civil e o sector privado, debruça-se sobre o apoio a estes actores como forma de fortalecer sectores da sociedade que podem constituir actores de mudança. Contudo, a comunidade internacional tende a apoiar estes actores apenas em termos de desenvolvimento, o que não os transforma numa força capaz de influenciar reformas, mas antes lhes permite efectuar algumas das tarefas do Governo, marginalizando ou contribuindo indirectamente para uma maior fragilização do Estado.

Em vários casos, parece evidente que as missões de statebuilding se prolongam e cristalizam, não havendo uma segurança assegurada de forma sustentável (como é o caso do Iraque, Afeganistão, Bósnia) nem criando condições para um rumo próprio de desenvolvimento – já que muitas vezes a dependência da ajuda internacional aumenta

(Woodward, 2004). Perante os resultados dúbios das intervenções, alguns autores sugerem mesmo que haja uma retirada generalizada das missões de statebuilding internacional, de forma a permitir à sociedade afectadas por conflitos prosseguirem a sua recuperação e reconstrução de forma autónoma (Weinstein, 2005). Outros investigadores rejeitam esta via, preferindo enfatizar a necessidade de melhorar as intervenções (p.ex. Paris, 2004).

Não podemos, também, descurar o impacto que as perdas materiais e humanas têm nas opiniões públicas e nos orçamentos dos países interventores, pelo que se torna muito difícil manter a opção política de um envolvimento continuado e de longo-prazo no peace- e statebuilding (como se verificou na via decidida há alguns anos para o Iraque e o Afeganistão pelos EUA e aliados).

Os autores da escola crítica argumentam ainda que os processos de statebuilding dirigidos externamente tendem a produzir Estados artificiais, em que há uma transferência da responsabilidade e legitimidade para o exterior, uma vez que os governos respondem mais perante a comunidade internacional do que perante os seus cidadãos (p.ex. Chandler, 2006). Nesse sentido, o envolvimento externo pode ter contribuído para a paz no curto-prazo, mas também para uma maior desconexão entre o Estado e a sociedade. Esta posição contrasta com perspectivas opostas, que defendem um envolvimento internacional maior, na medida em que é necessária uma presença mais forte, mais longa e com um controlo mais efectivo para que seja possível estabelecer um Estado mais capaz e efectivo (p.ex. Rotberg, 2003; Krasner, 2004). Há ainda uma terceira abordagem, que considera mínimo o impacto que actores externos podem ter nos processos de statebuilding, ou seja, que as estruturas locais de poder não são substancialmente alteradas por essa acção.

Isto está relacionado com uma questão essencial, de fundo, sobre a exequibilidade de construir a paz e os Estados a partir do exterior. Embora seja reconhecido e afirmado internacionalmente que a responsabilidade primordial de construir a paz e reforçar o Estado recai sobre os próprios países, a realidade é que continuam a verificar-se expectativas demasiado altas sobre o que é possível realizar através de uma intervenção externa, em face de tarefas que envolvem a reestruturação de princípios, interesses e de relações de poder (Chesterman et al., 2005).

Paris e Sisk sistematizaram, neste âmbito, algumas das contradições e tensões que estão presentes nestas intervenções e que podem prejudicar o objectivo último de statebuilding: o facto de ser uma intervenção externa a impulsionar a autoridade nacional e a governação interna; o facto de ser o envolvimento e controlo internacional a tentar criar uma

apropriação local (*ownership*) e a definir líderes locais legítimos; o facto de se aplicarem valores universais da tradição liberal como remédios para problemas locais, em contextos diversos; a tensão entre continuidade e mudança, já que o statebuilding implica simultaneamente uma ruptura com o passado e uma reafirmação da história; e o facto de as necessidades e exigências de curto-prazo entrarem em conflito com objectivos de longo prazo (Paris e Sisk, 2007).

Para além disso, identificam ainda outros dilemas operacionais⁷⁸, que têm a ver como grau de intrusão ou envolvimento do apoio internacional (“*footprint dilemmas*”), a duração da intervenção face às necessidades de longo-prazo (“*duration dilemmas*”), a questão de quem envolver no processo e de que forma (“*participation dilemmas*”), o risco de aumentar a dependência do exterior para manter os novos modelos gerados pela peacebuilding externa (“*dependency dilemmas*”) e a coordenação entre os actores internacionais, que pode tornar-se um fim em si mesmo (“*coherence dilemmas*”). Paris e Sisk aconselham, assim, a que se conceba a tarefa de statebuilding pós-conflito como um empreendimento inerentemente contraditório, em vez de o abordar como uma sequência linear de reformas e passos cumulativos (Paris e Sisk, 2007).

É aqui importante referir que os dilemas supra mencionados envolvem escolhas sobre o tipo de intervenção, os métodos do envolvimento de vários actores, quais as prioridades, entre outras questões, que são escolhas eminentemente políticas e com impactos nos países-alvo ainda não totalmente reconhecidos, compreendidos ou analisados pela comunidade internacional.

⁷⁸ Os “dilemas” são aqui interpretados como questões complexas que não englobam processos rígidos de escolha (“isto ou aquilo”), mas antes propõem objectivos diferenciados, não incompatíveis entre si.

PARTE III

INTERVENÇÕES DE PEACEBUILDING E STATEBUILDING EM ÁFRICA

“State creation in Africa depends on internal rather than external dynamics, and attempts by external forces to maintain a structure of order within which ‘state-building’ may be undertaken can only be short-lived at best, and may be counter-productive at worst”.

Christopher Clapham, 2009

PARTE III – INTERVENÇÕES DE PEACEBUILDING E STATEBUILDING EM ÁFRICA

3.1. O falhanço do Estado em África?

Muita da investigação sobre assuntos africanos tem incidido sobre o papel da História na formação dos Estados africanos, particularmente sobre o impacto do período colonial nas dinâmicas sociais e políticas.

A colonização impôs uma ruptura nas trajectórias de formação e consolidação das unidades políticas anteriormente existentes, impondo novas dinâmicas e estruturas que se manifestaram através de vários elementos, nomeadamente, o carácter artificial das fronteiras territoriais impostas, a tentativa de imposição de uma visão monolítica de soberania, as dinâmicas de dependência política e económica das colónias relativamente à metrópole, a imposição de estruturas políticas diversas e conflituantes com as instituições e formas de governação anteriormente existentes, o sistema de governação indirecta ou o papel explorador da dominação colonial, entre outros (Lange 2004). Não obstante a brevidade histórica do período colonial, este teve grande impacto nas dinâmicas políticas africanas, uma vez que interrompeu os processos de formação estatal em curso, impôs novas ideias de territorialidade e de controlo, anteriormente muito distintas.

Por contraponto, considera-se que a passagem do período colonial para o período pós-colonial representou mais uma continuidade do que uma ruptura, no sentido em que o aparelho de Estado (colonial) foi apropriado por uma elite (pós-colonial) que manteve e reproduziu, em grande medida, as instituições e lógicas de actuação política anteriores.

Davidson radicaliza este argumento ao afirmar que a adopção do modelo colonial, em termos de estruturas administrativas, fronteiras, quadro jurídico e legal, etc, representou a imposição de um modelo alienígena às próprias sociedades africanas, pelo que rapidamente “failed to achieve legitimacy in the eyes of a majority of African citizens, and soon proved unable to protect and promote the interests of those citizens, save for a privileged few” (Davidson, 1992:25). Da mesma forma, Myrdal (1972) atribui a fragilidade estatal no período pós-colonial ao facto de os regimes se terem apoiado em instituições estatais introduzidas externamente, as quais provocaram nos cidadãos um sentido de oposição e uma

relutância em cumprir essas normas ou respeitar essas instituições. O período colonial construiu, assim, “pseudo-Estados” (Mbeki, 2010), que se tornaram depois palco para os conflitos entre elites que emergiram no período pós-colonial para controlo dessa estrutura estatal.

A rejeição da realidade pré-colonial como base para a fundação e construção de um modelo pós-colonial teve motivações várias, desde a preservação da estabilidade e segurança (uma vez que a abertura da questão das fronteiras iria certamente determinar conflitos e processos prolongados de disputa), passando pelos interesses das potências colonizadoras e do mundo desenvolvido em geral (interessados em ter interlocutores válidos e em construir relacionamentos com entidades similares e claramente definidas), até aos interesses das próprias elites africanas – quer porque a existência de Estados devidamente definidos seria uma condição para a participação de pleno direito no plano internacional, quer porque essas elites (políticos, burocratas, soldados, intelectuais) tinham surgido e ganhado relevância interna exactamente no enquadramento do Estado colonial.

A manutenção, até ao presente, da divisão territorial herdada do período colonial (com as excepções apenas da Eritreia e do Sul do Sudão) pode ser considerada um sinal de resiliência e de sobrevivência do Estado territorial em África, pelo menos no plano formal⁷⁹. Importa aqui, porém, assinalar que algumas características de cada Estado, como a sua geografia e localização, as suas infra-estruturas, a distribuição e densidade da população, os recursos económicos, entre outros, tornaram alguns Estado inerentemente mais difíceis de governar do que outros (Herbst, 2000). Outro facto de diferenciação é a presença de uma comunidade política pré-colonial e quais as suas tradições de governação. Por exemplo, a capacidade do Gana manter uma democracia estável há décadas pode ter por base algumas das dinâmicas do legado do governo das unidades políticas Akan (no centro e sul do país), enquanto a desagregação da Somália deriva em boa parte das estruturas sociais anárquicas do pastoralismo Somali (Clapham, 2009:6). No entanto, como demonstram o caso da Libéria ou do Ruanda, a existência de uma unidade política anterior, mais ou menos consolidada, não é uma determinante, por si só, de estabilidade posterior.

⁷⁹ No entanto, são os Estados europeus, objecto de recomposições territoriais várias e recentes, que são considerados fortes e sustentados por séculos de história. A dinâmica das soberanias europeias está muito ligada à reformulação das fronteiras para reflectir identidades “nacionais”. Quando isso não acontece, como no caso da Bélgica, da Irlanda do Norte, ou do País Basco, as tensões são evidentes (Clapham, 2001).

O facto de o Estado territorial se ter mantido revela igualmente a inexistência de uma ideia alternativa de Estado que pudesse ser mobilizada para o desafiar⁸⁰. Para além da questão territorial, o modelo de Estado moderno ocidental foi apresentado a muitos países africanos, após a descolonização, como se fosse um produto terminado e de sucesso, pelo que os países recentemente independentes tentaram, na maioria dos casos e no plano formal, replicar os modelos políticos europeus (por exemplo ao nível constitucional, das estruturas políticas, das instituições). A declaração formal da independência nada tem a ver, contudo, com a conclusão de um processo de formação estatal, já que em muitos destes novos Estados não existia qualquer tradição de governo unitário pré-colonial e o processo de identificação nacional (o sentido de “Nação”) estava, com apenas algumas excepções, num estado embrionário.

Assim, as independências dos países africanos representaram um adquirir da “soberania negativa”, ou seja, o reconhecimento jurídico de uma entidade formal com existência legal e representação externa no sistema internacional (Jackson 1992). No entanto, a qualidade empírica do Estado, enquanto instituição e prática social permaneceu, em boa medida, por realizar (Elias, 1994).

Os problemas de construir Estados viáveis sobre bases sociais e territoriais fracas foram reconhecidos pela maioria dos governantes logo após as independências. Porém, a adopção de uma concepção construtivista do nacionalismo permitia-lhes acreditar que qualquer elite governante poderia impulsionar e criar um sentido de identidade comum na população governada (Clapham, 2001:3). E, seja por esse ou por outros factores, muitos dos Estados africanos adquiriram, ao longo do período colonial e pós-colonial algum grau de identidade comum. Mas exemplos como a República Democrática do Congo ou a Somália demonstram que a existência de algum sentido de identidade comum não é base suficiente para a construção de um Estado viável, eficaz e legítimo (Clapham, 2001:3).

Algumas investigações têm enfatizado a diferença entre o processo de formação estatal na Europa e em África como determinante das dinâmicas de democratização e desenvolvimento, e da sua prossecução através das estruturas do Estado. Enquanto no caso Europeu a questão dos direitos humanos e de democracia surgiu após um processo em que a

⁸⁰ Mesmo os movimentos rebeldes ou de oposição não foram capazes de articular qualquer alternativa ao Estado pós-colonial. Líderes como Laurent Kabila (RDC), Jonas Savimbi (Angola), Charles Taylor (Libéria) ou Foday Sankoh (Serra Leoa) lutaram pelo controlo do aparelho do Estado e pelo poder das estruturas estabelecidas, sem aspirações de reconfiguração das fronteiras ou de outros elementos constitutivos do Estado.

maioria dos países tinha já feito um longo caminho de reforço da coesão interna e de institucionalização das estruturas estatais, em África isso não aconteceu. Mais, no contexto dos países desenvolvidos verificaram-se uma série de factores que incentivaram os decisores políticos a promoverem o desenvolvimento económico e que implicavam a construção de uma burocracia estatal forte e a introdução da democracia, imperativos esses que não existiram no contexto africano em virtude do próprio processo de formação estatal nesta região.

Akude (2007) resume esses imperativos, dos quais destacamos alguns:

- A necessidade de o Estado se sustentar a si próprio através dos impostos (enquanto esta necessidade se verificou na Europa como convergência dos interesses dos “fazedores da guerra” e da burguesia, esteve ausente em África na medida em que os governantes africanos dependem principalmente de fontes externas de receitas para a gestão do Estado, como rendimentos decorrentes das exportações e taxas aduaneiras, contrapartidas pela exploração de recursos naturais por parte de empresas externas, ajuda ao desenvolvimento);
- A necessidade do Estado manter a estabilidade interna para se proteger de agressores externos (o perigo de invasão externa foi um factor preponderante de promoção da estabilidade interna e da boa governação no caso europeu, mas não teve relevância no caso africano, já que se consagrou a inviolabilidade das fronteiras estabelecidas no período colonial)⁸¹ – factor este que é também salientado por Tilly, 1990;
- A separação do poder político e económico (na Europa a revolução industrial e comercial contribuíram para o surgimento de grupos económicos que não controlavam o poder político e para uma maior regulação das relações entre estas dimensões através das instituições estatais, mas em África os governantes

⁸¹ Assim como a ameaça externa constituiu um factor importante de statebuilding na Europa (na medida em que a ameaça externa conduziu a uma maior coesão interna e a uma maior legitimidade dos governantes enquanto defensores da população e do Estado), também no período pós-colonial, em África, boa parte da legitimidade dos movimentos de libertação e dos regimes que se constituíram após a independência derivava do facto de incorporarem em si mesmos a imagem de garantes da independência face a um agressor externo (a potência colonial). Esta fonte de legitimidade foi sofrendo uma erosão natural nas décadas que se seguiram à independência na maior parte dos países.

utilizaram o poder político para enriquecimento pessoal e para controlar o poder económico, levando a uma convergência entre as duas dimensões).

Numerosos estudos sobre a natureza do Estado pós-colonial demonstraram que este nunca funcionou de acordo com o que pressupõe o ideal weberiano e ocidental de Estado (p.ex. Bayart 1989; Chabal e Daloz 1999; Clapham 1996; Bratton e Van de Walle, 1997; Herbst, 2000; Mandami, 1996). Relativamente ao monopólio da violência, nomeadamente, a análise da história africana moderna revela-nos que o monopólio legítimo da força nunca se concretizou ou teve apenas um alcance limitado a algumas regiões, embora as elites pós-coloniais tivessem constantemente reclamado a sua existência.

Podemos considerar que muitos dos Estados africanos falharam antes de se formarem (Anderson, 2004). Pode até questionar-se a existência de um tipo de “Estado africano”, já que segundo esta perspectiva, este não é nem um Estado, nem africano (Englebert, 1997). Não é “Estado” porque falha em cumprir os critérios básicos do Estado weberiano e não é “africano” porque a sua estrutura formal foi criada de forma exógena através da importação de instituições. A ideia de restaurar algo que nunca existiu – através da re-construção, do re-suscitar, do re-estabelecimento de algo – parece, portanto, desadequada.

Na generalidade, verificamos que os modelos de análise usualmente empregues na avaliação daquilo que constitui o falhanço do Estado não têm em conta que as dinâmicas políticas, económicas e sociais informais são elas próprias formas normalizadas e reais de organização social em muitos países africanos. Neste sentido, podemos afirmar que a “fragilidade” tal como é concebida em termos teóricos e operacionais, tem sido em grande parte de África uma estratégia e modo permanente de actuação política, mais do que um estado temporário ou uma condição objectiva (Clapham, 1996; Englebert e Tull, 2008). Vejamos como.

A este propósito, Bayart sugere que a importação de estruturas e instituições constitui mais um elemento do processo local de formação do Estado, na medida em que o “Estado importado” é tornado híbrido por estratégias locais de poder e reapropriado por grupos locais (Bayart 1989).

Este processo, argumenta Bayart, teve início ainda no período colonial, quando as potências colonizadoras celebravam alianças com grupos locais para assegurar a estabilidade da sua dominação, uma vez que possuíam um controlo administrativo muito limitado sobre vastas extensões de território. Nestas alianças, concedia-se normalmente aos chefes locais parte da exploração de recursos e do uso da força de trabalho, numa dinâmica em que o

acesso ao poder do Estado formal se traduzia num benefício privado (Reno, 1995:33). Para além disso, se no período pré-colonial a maioria das comunidades podia decidir afastar os seus chefes do poder, essa decisão passou a estar nas mãos da administração colonial (Lugard 1992), o que erodiu a legitimidade desses chefes perante as suas comunidades. Assim, ao permitirem que as autoridades tradicionais locais utilizassem o seu poder como estratégia local de acumulação, a governação colonial favoreceu um processo de alienação e antagonização entre o poder tradicional e as anteriores fundações sociais e políticas (Mandani, 1996; Ranger 1983:211-262).

Neste sentido, o sistema de governação indirecta favoreceu a possibilidade de um despotismo descentralizado (Lange 2004), ao ter lançado as bases para uma privatização do Estado e para a lógica patrimonialista em vários países da África Subsaariana (Bayart 1989).

Também a utilização da “desordem como instrumento político” em África, explanada por Chabal e Daloz (1999), ilustra uma racionalidade que se opõe à visão generalizada do Ocidente relativamente à existência de caos e desordem derivados do falhanço do Estado.

Estes dois autores ilustram o funcionamento do Estado neo-patrimonial no continente africano, ao afirmarem que este é simultaneamente “strong and powerless, overdeveloped in size and underdeveloped in functional terms” (Chabal e Daloz, 1999:9). Ou seja, o Estado é em boa medida ilusório, porque opera em dimensões informais, e ineficaz, porque tem fracas capacidades para implementar políticas públicas; mas por outro lado, é também forte e essencial, uma vez que o controlo do Estado é o prémio mais apetecível para as elites políticas africanas. O controlo do aparelho estatal significa, portanto, o acesso não apenas ao poder político, mas também ao poder económico e ao reconhecimento social.

Neste âmbito, a acção política perde-se frequentemente na necessidade de assegurar a manutenção das redes de clientelismo que sustentam o regime. Assim, “patrimonial practices of personalised exchange, clientelism and political corruption have become internalised in formal political institutions and provide essential operating codes for politics” (Bratton e Van de Wall, 1997:63). Na prática, isto manifesta-se naquilo que Clapham designa de “Estado-monopólio”, ou seja, numa visão personalizada do poder, em que apenas um círculo muito restrito de pessoas tem a capacidade de influenciar o processo político e acesso a benefícios políticos (Clapham, 1996).

O carácter neo-patrimonial do Estado africano, conceptualizado por Médard (1991)⁸², está também ligado ao facto de nunca se ter institucionalizado a distinção moderna entre o Estado e a Sociedade. Em muitos Estados africanos, existe formalmente um Estado central mas as suas atribuições oficiais não correspondem aos poderes reais e efectivos, uma vez que existem outras formas de organização nas ligações entre o Estado e os diversos grupos sociais, nomeadamente assentes em acordos informais e em solidariedades com base na identidade social (por exemplo étnica ou outra). Existe, portanto, uma estrutura central na qual se materializa o paradigma normativo do Estado moderno, mas também uma fragmentação e pluralidade interna com hierarquias formais e paralelas, com redes oficiais e ocultas, que se relacionam entre si e com o próprio Estado de forma complexa e não linear.

Se o Estado não passou por um processo consolidado de diferenciação estrutural relativamente à sociedade em geral, a própria noção de “bem comum” ou de “vontade geral” não se arreigou na acção política. Os actores estatais sentem-se, primordialmente, responsáveis perante o seu círculo de apoio (segundo uma rede de clientelismo) e perante a sua comunidade, a sua etnia, a sua região, ou a sua religião, agindo segundo solidariedades relacionadas com a sua identidade social e/ou com o seu interesse político (Jackson e Rosberg, 1984; Sandbrook, 1998).

Não existindo uma separação clara entre a esfera privada e pública, ou entre os interesses pessoais e institucionais, as redes informais de clientelismo adquirem, assim, uma importância significativa e penetram na dimensão formal, e interligam-se com o Estado na medida em que este constitui uma fonte de recursos. Se existem casos onde o patrimonialismo e as instituições estatais estão interligados e harmonizados de tal forma que criam uma impressão de “*classic statehood*” (De Wall, 2009:102), como no Ruanda ou no Uganda, outros há em que as dinâmicas informais de predação e apropriação de recursos são mais prevacentes, como na R.D.Congo. Ou seja, se forem gerados recursos substanciais fora do Estado – nomeadamente, através de actividades económicas ilegais – estas redes podem operar sem ligações ao Estado formal (Andersen, 2005:6).

Estas dinâmicas asseguraram o funcionamento dos regimes neo-patrimonialistas em vários países africanos, podendo até ter gerado crescimento económico⁸³; no entanto,

⁸² Uma análise crítica do conceito de neo-patrimonialismo pode ser encontrada em Erdman e Engel, 2006.

⁸³ Considera-se, em grande parte da literatura, que a política neo-patrimonial significa necessariamente subdesenvolvimento e contracção económica, quando isso não corresponde à

reflectiram-se na legitimidade e eficácia do Estado no médio e longo prazo, já que contribuíram significativamente para o seu enfraquecimento. As dinâmicas são aparentemente contraditórias, pois ao mesmo tempo que se verificou uma expansão das agências e estruturas burocráticas do Estado em muitos países africanos, verificou-se também o declínio da sua eficácia enquanto garantes das funções do Estado e implementadoras de políticas públicas (Chazan, 1988).

Não queremos, no entanto, exprimir a ideia de que existe, nos Estados frágeis africanos, um único tipo de política neo-patrimonial. Em alguns países, o clientelismo levou a uma tentativa das elites políticas de centralizarem e burocratizarem o seu poder (como no Quênia, na Tanzânia, na Zâmbia, na Costa do Marfim, e mais recentemente em Angola), enquanto noutros casos os líderes não prosseguiram uma estratégia de - ou não conseguiram - controlar centralmente o clientelismo (como na Nigéria, Serra Leoa, Libéria). Se nos primeiros casos os partidos políticos foram substituídos pela burocracia estatal como principal fonte de distribuição de recursos clientelistas (através de um partido dominante e/ou da concentração no poder presidencial), no segundo caso o sistema neo-patrimonial tornou-se mais instável, com corrupção mais fragmentada e instituições políticas mais desintegradas (Allen 1995). Enquanto no primeiro caso há uma forma mais institucionalizada e inclusiva de clientelismo, no segundo existe uma maior fragmentação e selectividade na política neo-patrimonial, o que pode incluir estratégias de “dividir para reiniciar” (como Mobutu levou a cabo no então Zaire). Nestes casos, enquanto fonte principal de poder e de fundos, o Estado é delapidado nos seus recursos e esvaziado em função de interesses particulares, através daquilo de Bayart denomina da “*politique du ventre*”, ou seja, o Estado que se consome a si próprio pela acção das elites, sem benefícios de desenvolvimento para a população (Bayart, 1989).

Neste contexto, Reno afirma que os mercados informais em África não constituem apenas mecanismos de escape face ao carácter predatório das elites, mas antes desempenham um papel na construção, pelos governantes, de autoridades políticas paralelas num quadro de declínio das instituições formais (Reno, 1995:1). As elites utilizam o “poder estatal não-formal” para intervir nos mercados informais em busca de oportunidades e recursos, ou seja, enquanto estratégia de poder e acumulação. Nesse processo, que envolve necessariamente a

realidade histórica. Vários países em desenvolvimento foram capazes de gerar crescimento económico em contextos de clientelismo e corrupção (Di John 2011:6)

criação de alianças e de interligações entre as duas dimensões, verifica-se que as instituições formais herdadas do período colonial são progressivamente redefinidas (Reno, 1995:19).

O Estado neo-patrimonial em África apresenta não apenas elementos patrimonialistas, mas também elementos de “soberania moderna”, ou seja, instituições formais segundo os padrões ocidentais, transformadas no processo de interação com as dimensões informais. Ora o desempenho desses Estados e o seu grau de fragilidade é avaliado relativamente a essa dimensão moderna e formal, ou seja, relativamente à sua capacidade de deter o monopólio da violência, de controlar o território e de assegurar a provisão de serviços básicos às suas populações. E é nesta intersecção entre os aspectos modernos e patrimonialistas, entre formal e informal, que reside a compreensão de várias dinâmicas sociais, económicas e políticas em muitos países em desenvolvimento.

Ao analisar a história mais recente da formação do Estado em África, verificamos que a percepção de fragilidade ou falhanço das instituições estatais formais em muitos países africanos a partir da década de 1990 pode estar relacionada com o colapso do Estado neo-patrimonial – ou da sua utilidade e viabilidade – em consequência de um duplo processo de falta de sustentação política e económica.

Em primeiro lugar, o fim da Guerra Fria significou, para muitos regimes africanos, o fim do apoio político e financeiro de uma das duas super-potências mundiais, reduzindo consideravelmente os recursos disponíveis para assegurar a manutenção de redes de clientelismo que forneciam a base do apoio interno. Isto coincidiu também com um período de “fadiga da ajuda”, em que os resultados da cooperação para o desenvolvimento nas décadas anteriores foram questionados e as questões da boa governação, da democracia e dos direitos humanos surgiram como condicionalidades importantes para a afectação de recursos externos. O colapso de Mobutu no ex-Zaire, apoiado durante décadas pelos EUA, de Mengistu na Etiópia após o apoio continuado da URSS, ou até o falhanço do governo francês na protecção ao Presidente Habyarimana no Ruanda, são exemplos do fim de uma era. Embora os recursos externos continuem a ter grande importância na sustentação dos regimes internos em África, o cenário onde estes regimes têm de os procurar e assegurar é actualmente mais fragmentado e complexo, requerendo também ligações mais estreitas com actores e aspectos da política interna dos Estados (Clapham, 2009:5).

Em segundo lugar, a aplicação de um modelo neo-liberal (trionfante) preconizou um encolhimento do Estado, contribuindo para a perda de relevância do Estado enquanto centro de recursos, de riqueza e de poder⁸⁴.

Nomeadamente, estas políticas económicas prestaram pouca atenção às vulnerabilidades de países que estavam a sair de conflitos violentos, descurando os efeitos potencialmente destrutivos das “terapias de choque” subjacentes às políticas de ajustamento nesses contextos (Paris, 2010:36). Por outro lado, as acções de privatização, de desregulação, ou de redução dos défices orçamentais traduziram-se numa menor capacidade do estado central para comprar apoios e oferecer posições na burocracia estatal, o que pode ter contribuído para descentralizar e privatizar o controlo dos meios financeiros e o controlo da violência (Leander 2004, cit. in Di John 2008:29). Diminuir e privatizar as empresas e serviços do Estado, em muitos países africanos, sem que haja uma maior taxação, poder regulatório e perspectivas de investimentos geradores de emprego, contribuiu para uma maior informalização da economia, para a perda de receitas do Estado (ou até para a captura dessas receitas por grupos criminais ou por grupos que desafiam o Estado). Paralelamente, não foi criada uma base fiscal interna que permitisse aos Estados aumentar os seus próprios recursos, o que os tornou ainda mais dependentes da exploração de recursos naturais (como a R.D.Congo ou Angola) e/ou de recursos externos (através da ajuda ao desenvolvimento, como na Libéria dos anos 1990 ou na Serra Leoa dos anos 2000).

Ao limitar as capacidades dos Estados africanos, através da redução das suas funções operacionais e reguladoras básicas, foi também afectada a sua legitimidade – muitas vezes assente em dinâmicas neo-patrimoniais – e, em consequência, a sua fragilidade ou resiliência enquanto Estados.

A partir do início dos anos 1990, a pressão para a realização de reformas económicas (no sentido de implementação de economias de mercado, de uma gestão económica liberal e de racionalização do Estado) e de reformas políticas (no sentido da implementação de regimes democráticos multipartidários e de elementos de “boa governação”) vieram limitar o poder dos regimes então existentes e desafiar o seu poder.

Foram disponibilizados pacotes de ajuda para apoiar os Estados nestas transições, mas tendo por base a ideia de existência prévia de um Estado minimamente funcional, de

⁸⁴ Há autores que consideram também um outro factor: o facto de a globalização se ter intensificado após o fim da Guerra Fria, desafiando o papel do Estado na provisão de segurança, bem-estar e representação (Clapham, 2002b).

uma ordem pública básica e de uma economia viável, o que se verificava em alguns países (Gana, Moçambique, Uganda, Tanzânia), mas não noutros (R.D.Congo, Somália, Libéria, Serra Leoa). Desta forma, “precisely those mechanisms for political and economic reform that help to consolidate viable states now only serve to exacerbate the problems of those territorial units in which the foundations of statehood are feeble or non-existent” (Clapham, 2001:6).

O neo-liberalismo, ao prosseguir um dismantelamento ou recuo do Estado em termos institucionais, políticos e económicos – em países onde a afirmação desses poderes não estava ainda consolidada –, veio abrir caminho a que uma diversidade de outros actores “para se afirmarem no espaço público, bem como à proliferação de racionalidades sociais inesperadas e à implementação de dispositivos originais de organização”, alterando “de forma acentuada os processos de distribuição de recursos e as noções políticas de bem comum e de interesse geral” (Mbembe cit. in Pureza et al., 2005:29).

Os resultados foram, em alguns casos, meras mudanças de poder ou legitimação democrática dos regimes anteriores, por via da realização de eleições, e noutros casos, fenómenos de conflito e/ou de colapso estatal que lançaram vários Estados para uma situação de crise prolongada e instabilidade crónica. Não significa isto que a realização de eleições por si só constituiu um factor de conflitualidade, mas que esta transição política, por ter sido realizada no contexto de um Estado dismantelado e enfraquecido, contribuiu para o exacerbar de tensões sociais e políticas (como é exemplo o Ruanda em 1994, Angola em 1992, ou a Libéria em 1997)⁸⁵.

O facto de alguns Estados terem entrado em colapso (como o então Zaire, a Libéria ou a Somália) e outros apenas terem registado uma mudança ou confirmação pacífica de regime⁸⁶ é algo que está ainda pouco estudado e pode ter a ver com características específicas, relacionadas com as dinâmicas históricas sociais, económicas e políticas de cada

⁸⁵ Para uma análise aprofundada do papel das eleições no período pós-conflito, ver p.ex. LYONS, 2003.

⁸⁶ Existem casos de aparente mudança pacífica de regime que depois se revelaram conflituais em eleições posteriores, como é o caso do Quênia em 2007, ou em que as eleições tiveram como resultado um aumento da conflitualidade, como aconteceu no Ruanda em 1994, no Burundi em 1993, em Angola em 1992, para citar apenas alguns exemplos. Para uma análise dos processos de democratização em África ver p.ex. Cowen e Laakso, 2002 ou Pouligny, 2000. Na prática, a maioria dos Estados africanos têm regimes semi-democráticos ou democracias híbridas, em que a realização mais ou menos regular de eleições coexiste com práticas autoritárias e/ou neo-patrimoniais (Englebert e Tull, 2008; Ottaway, 2003).

país – envolvendo factores tão diferentes como uma geografia política favorável, o grau de coesão social, a tradição política de inclusão de vários grupos sociais de forma não-discriminatória, entre outros. No entanto, um elemento comum inquestionável é o ainda maior enfraquecimento das estruturas estatais, quer em termos geográficos (incapacidade de controlar regiões periféricas) quer funcionais (incapacidade de fornecer serviços básicos) -, o que teve repercussões evidentes no *modus operandi* do Estado neo-patrimonial em África.

O aumento de conflitos violentos na África Subsaariana durante a década de 1990⁸⁷ e os processos simultâneos de enfraquecimento do Estado formal não significaram que as redes informais de clientelismo e as economias “sombra” não tenham continuado a operar, mas antes que estas passaram a ter dinâmicas diferentes de actuação, adaptadas às novas circunstâncias.

No caso dos conflitos violentos, verificou-se que, em casos como a Serra Leoa ou o Sudão, a guerra não significou apenas o colapso de um sistema específico, mas uma forma de construir um sistema alternativo de lucro, de poder e até de protecção/segurança⁸⁸.

Nos casos de mera fragilidade do Estado, os exemplos de aproveitamento da instabilidade e fraqueza das instituições estatais para a apropriação de recursos por parte das próprias elites governantes são variados, através de actividades económicas paralelas (Serra Leoa, Libéria), contratos ilegais de exploração de recursos naturais (R.D.Congo), controlo informal de indústrias estratégicas para o desenvolvimento (Costa do Marfim relativamente ao cacau, Sudão relativamente ao petróleo), etc. As estratégias de sobrevivência política e económica das elites africanas nos períodos de transição (para a paz ou para a democracia) podem, assim, em certos casos, ter contribuído para acelerar e reforçar o processo de enfraquecimento das estruturas estatais⁸⁹.

⁸⁷ Entre 1990 e 1999, registaram-se pelo menos 17 conflitos violentos em África, dos quais 15 intra-estatais (África do Sul, Argélia, Angola, Chade, Congo-Zaire, Etiópia, Guiné-Bissau, Libéria, Moçambique, Ruanda, Sahara Ocidental, Serra Leoa, Somália, Sudão, Uganda) e 2 que poderão ser considerados interestatais (Rwanda-Uganda, Etiópia-Eritreia).

⁸⁸ As funções dos conflitos violentos na acumulação de capital e na luta pelo poder são salientados por Keen (1998) e os benefícios da violência para certos grupos são também afirmados por Collier (Collier e Hoeffler 2001; Collier e Venables 2009).

⁸⁹ As elites dos períodos de transição são, frequentemente, antigos ditadores e membros de grupos rebeldes ou líderes de facções armadas que lutaram entre si e que se vêm obrigados à coexistência em acordos de partilha de poder, como foi o caso da R.D.Congo, do Burundi, da Costa do Marfim, da Libéria, da Serra Leoa ou do Sudão.

Neste contexto, muitos dos conflitos africanos evoluem não para situações claras de pós-conflito, mas para situações de “nem guerra, nem paz”, em que o Estado se encontra numa crise persistente, com conflitos de baixa intensidade (por exemplo em regiões específicas) ou com episódios recorrentes de instabilidade. O leste da R.D.Congo, o norte da Costa do Marfim, a Nigéria, ou a Guiné-Bissau são exemplos diversos desta situação.

O vazio estatal e as situações de conflito violento resultaram frequentemente no surgimento de redes ilegais de exploração económica, potenciadas pela porosidade das fronteiras, pela maior facilidade de contactos transnacionais e pelo surgimento de actores sub-nacionais e não-estatais com capacidade de desafiar o poder do Estado. O Estado existe como imagem e como referência normativa enquanto estes actores prosseguem os seus objectivos no terreno, através daquilo que Schlichte denomina de “anarquia controlada”, com acordos políticos fragmentados em que há uma sobreposição de interesses e competências locais, nacionais, regionais, transnacionais e internacionais (Schlichte, 2003).

Para além do caso paradigmático da RDC (Vlassenroot e Raeymaekers 2004), outros exemplos – como a Serra Leoa (Richards, 1996), a Nigéria (Reno, 2002; Akude, 2007) ou alguns países do Sahel (Roltman, 2002) – ilustram, em menor grau, como a associação entre conflito violento e fragilidade do Estado conduziu ao surgimento de novos acordos institucionais entre comunidades de base, grupos armados, actores económicos e várias “elites” ao nível local, nacional e regional, as quais preconizam novas dinâmicas de integração social, económica e política. As novas configurações da política e da violência em África suscitam, assim, questões sobre as interligações entre redes locais e internacionais de negociação e de autoridade (Raeymaekers, 2005; Newbury, 2002).

Em alguns países, como a R.D.Congo, parte do poder militar transitou dos exércitos centrais formalmente constituídos para grupos rebeldes e/ou de base rural que controlam os recursos económicos locais e adquirem armas através de Estados vizinhos ou de redes informais de comércio de armamento que proliferam após o fim da Guerra Fria⁹⁰. Isto leva alguns autores a afirmar que o Estado territorial em África, definido pelas fronteiras criadas pela colonização, foi substituído por um “*trading state*”, que é definido pelo controlo de recursos transaccionáveis internacionalmente.

⁹⁰ Um aparente paradoxo reside no facto de o controlo dos recursos naturais poder ter contribuído para a manutenção da unidade territorial de alguns Estados com vasta extensão de território, no sentido em que os grupos políticos do Estado central ou de regiões com poucos recursos naturais pretendem manter o controlo dos rendimentos derivados da presença desses recursos noutras partes do país. Isto verificou-se na R.D.Congo, na Nigéria, ou durante décadas no Sudão.

A realidade supra descrita só é possível porque a ideia de Estado e a noção de cidadania é, em muitos países africanos, algo com pouco significado para largos sectores da sociedade. Uma boa parte da população está relativamente desconectada do poder central, não tem muitas expectativas relativamente às instituições estatais, e não possui um nível de consciencialização e informação sobre os seus direitos e obrigações face ao Estado (Boege et al 2008a). A noção de cidadania está ausente ou tem pouca relevância, na medida em que:

The state is perceived as an alien external force, far away not only physically (in the capital city), but also psychologically.(...) As members of traditional communities, people are tied into a network of social relations and a web of mutual obligations and these are much more powerful than obligations as a citizen (Boege et al.; 2008b).

Ora, como refere Migdal, os Estados têm de tornar-se um aspecto real e simbólico das estratégias diárias de sobrevivência das suas populações para que consigam assegurar o controlo social – sendo este um determinante da força e resiliência do Estado (Migdal, 1988).

A este propósito, foi já referido no ponto 1.2. o facto de a realidade empírica nos apresentar várias dinâmicas políticas, legitimidades e autoridades que se desenrolam a outros níveis que não o poder central do Estado. Isto é particularmente aplicável a muitos países africanos, onde o Estado não é mais do que um actor, entre outros, e muitas funções estatais são, na prática, asseguradas por formas não-estatais de autoridade. Estas incluem autoridades tradicionais (como anciãos, líderes comunitários, “homens grandes”, líderes religiosos, líderes de clãs, curandeiros), estruturas sociais tradicionais (famílias alargadas, clãs, aldeias comunitárias), e outros actores emergentes em situações de conflito (nomeadamente, senhores da guerra, redes criminais, milícias étnicas), os quais assentam a sua influência e poder no direito consuetudinário, nas normas e costumes sociais, em redes informais variadas, etc⁹¹.

O próprio colapso ou fragilidade do Estado parece ter contribuído para esta situação, já que deu origem à formação de novos centros de autoridade não-estatal baseados em

⁹¹ É importante clarificar que a referência a instituições “tradicionais” ou “consuetudinárias” de governação reporta-se a instituições e práticas que não tiveram origem no Ocidente mas são de natureza principalmente endógena nas sociedades africanas. Não quer isto dizer que sejam estáticas ou imutáveis, já que estas se adaptam a novas circunstâncias e são expostas a influências externas (p.ex. o colonialismo, a globalização, etc). Por outras palavras, pode não existir uma distinção clara entre instituições modernas exógenas e instituições tradicionais endógenas, já que há um processo de articulação, transformação e adaptação na interação entre as duas.

modelos alternativos de controlo social. Estas lógicas e instituições informais penetram nas frágeis estruturas estatais e estas tornam-se, frequentemente, objecto de luta entre grupos sociais em competição ou são utilizadas por esses grupos e pelos seus líderes em benefício próprio, independentemente da noção comum de “nação” ou de “cidadania”. Verifica-se, assim, em vários países africanos, exemplos em que estes actores e instituições têm uma posição ambígua relativamente ao Estado, apropriando-se das funções e da retórica do Estado mas prosseguindo simultaneamente agendas próprias (Boege et al, 2008b:7-8).

Os próprios sistemas consuetudinários de autoridade são desconstruídos e reformulados à medida que se vão incorporando nas estruturas e processos estatais ao nível formal e central, assumindo frequentemente um papel dual (de representantes da comunidade e agentes do Estado). Estes actores e instituições, que podem complementar, substituir ou até desafiar o Estado, dissolvem a distinção entre o que é estatal ou não (Lund, 2006), produzindo ordens políticas híbridas⁹². São híbridas em termos de autoridade e de capacidade, como acima descrito, mas também em termos de legitimidade, já que há uma coexistência da legitimidade tradicional, da legitimidade carismática e da legitimidade racional-legal de Weber.

O Estado enfraquecido em África também contribuiu para um ressurgimento do direito consuetudinário e das instituições tradicionais nas estruturas de governação.

Verificou-se inicialmente um período em que os líderes tradicionais foram desacreditados pelos regimes e elites políticas pós-independência, por serem identificados com a dominação colonial e com forças anacrónicas do passado que pouco tinham a contribuir na tarefa de construção de novos Estados-Nação. Na Etiópia, por exemplo, os sistemas descentralizados de poder com base em actores tradicionais foram, em grande medida, anulados pelo desenvolvimento de um sistema legal central (Assefa, s.a.). Também no Burundi, o vazio deixado pela erosão das estruturas tradicionais prosseguida pelos regimes pós-coloniais – ilustrada pela manipulação da instituição *abashigantahe* (conselhos

⁹² Para uma análise mais detalhada do conceito de “ordens políticas híbridas”, consultar Boege et al., 2008a e 2008b. Os autores consideram que nos chamados países frágeis coexistem diversas lógicas de ordem e práticas de luta pelo poder, nomeadamente a lógica do Estado formal, a ordem social tradicional e informal, e a fragmentação social derivada da globalização, sendo que estas interagem e se permeiam mutuamente, dando origem a uma ordem política distinta (híbrida). O neo-patrimonialismo pode ser encarado como uma prática ou tipo específico de ordem política híbrida.

de sábios) e a abolição da monarquia em 1966 – não foi substituída por estruturas viáveis e adequadas para a resolução de conflitos na sociedade burundesa (Ferreira, 2005:198).

No entanto, os actores e formas consuetudinárias de governação persistiram enquanto fonte de autoridade em muitas comunidades e regiões; muitos governos passaram então a reconhecer a sua influência enquanto actores locais, incorporando-os formalmente nas hierarquias do Estado (como aconteceu em Moçambique, na Namíbia, no Gana, no Uganda, na Zâmbia ou nos Camarões).

Em vários países, pretendeu-se utilizar as autoridades tradicionais como meio de reforçar a autoridade de Estado – por exemplo através da recolha de impostos ou do policiamento nas comunidades – e transferiu-se para esses actores o desempenho de algumas funções estatais, em decorrência da incapacidade do Estado central em as assegurar. O seu poder e autoridade são reconhecidos no decurso dos próprios conflitos: os rebeldes do Sul do Sudão, por exemplo, exibiam os chefes tradicionais e açoitavam-nos em público de cada vez que tomavam uma aldeia ou comunidade, de forma a demonstrar que já não detinham o poder e autoridade.

Em alguns casos, a presença e competição entre instituições, movimentos e actores, que se formaram no decurso de conflitos violentos ou em resposta ao vazio institucional do poder central, vieram substituir o ideal monopólio legítimo do uso da violência por parte do Estado, formando aquilo que Mehler designa de “oligopólios de poder” (Mehler, 2009). Por exemplo, a Libéria é um caso de oligopólio da violência em que muitos actores estatais e não-estatais controlaram os meios de imposição da força ao longo das últimas décadas. Por um lado, o Estado nunca foi um actor unitário no plano da segurança, em parte porque os regimes recentes utilizaram as forças de segurança como estruturas paralelas do Estado para fins específicos⁹³. Por outro lado, vários senhores da guerra e membros de milícias foram introduzidos nas estruturas formais do Estado no decurso do processo de partilha de poder e de formação de governos mais inclusivos (Ellis, 2005).

⁹³ Charles Taylor utilizou o seu movimento armado – a National Patriotic Front of Liberia (NPFL) como um instrumento pessoal e uma estrutura paralela do Estado após 1997. A este facto, junta-se a profusão de forças de segurança e policiais, com fins e lealdades diversas. Após a segunda guerra civil (1999-2003), a NPFL e os rebeldes do Liberians United for Reconciliation and Democracy (LURD) e do Movement for Democracy in Liberia (MODEL) continuaram a desempenhar diversos papéis, noemadamente como empregados por partidos políticos para tratar da sua segurança. A isto acrescem actores privados, actores comunitários e tradicionais e, no âmbito público, a missão internacional de paz (UNMIL). Para uma análise da profusão de actores de segurança, públicos e privados, na Libéria, ver Mehler 2009 e ICG 2009.

Estes actores surgiram, em certos casos, com base nas próprias autoridades tradicionais e estruturas sociais tradicionais. Em alguns países, como a R.D.Congo ou o Sudão, há exemplos de como os líderes de clãs ou de comunidades se tornaram senhores da guerra, ou de como guerreiros no contexto de uma tribo se reagruparam em milícias armadas. Noutros países, como na Somália, a dinâmica conflitual dos senhores da guerra está arreigada na própria estrutura social de clãs e tribos.

Na Somália, a fragilidade ou falhanço do Estado é uma característica enformadora da própria dinâmica política, mas também o é a existência de ordens políticas locais e regionais no seio (e para lá) das estruturas formais do Estado. A guerra civil na Somália não destruiu apenas o Estado central, mas deu origem a novas instituições políticas e formas locais de “governança sem Estado” que são sustentadas por uma diversidade de actores (Menkhaus 2006a). A coexistência de múltiplos sistemas de governança ao nível local, tanto formais como informais representa a emergência de um tipo de “estatidade” pouco consentâneo com o que são os modelos formais de análise do Estado moderno.

Mas a Somália não é o único exemplo de ordem híbrida, existindo regiões em vários países africanos onde essa combinação é uma realidade, através de sistemas de governança que fornecem “governança sem governo” (Boege et al, 2008b:14). Nas regiões rurais fronteiriças do Quênia e da Tanzânia, existem formas híbridas de organização, de resolução de conflitos e de manutenção da ordem, baseadas em leis consuetudinárias locais (*sungusungu*) e oficialmente autorizadas, que constituem novas formas de consciência e unidade política (Chopra 2009). Também no leste da R.D.Congo, no Kivu Norte, várias instituições não-estatais como igrejas e entidades tradicionais, tornaram-se instituições para-estatais ao preencher o vazio deixado pelo Estado. Nesta zona, foram estabelecidos concelhos de anciãos representativos dos vários grupos etno-linguísticos, que são responsáveis por questões de governança e conflitos (Boege et al 2008b:14).

Estes exemplos ilustram formas de governança e de acomodação positiva que são muito diferentes dos ideais ocidentais de organização da governança e do modelo weberiano de Estado, que serve de base às políticas internacionais de prevenção de conflitos e de reconstrução pós-conflito.

3.2. Análise crítica das abordagens externas de peacebuilding e statebuilding em África

O presente capítulo foi elaborado tendo por base a análise das missões externas de peacekeeping e peacebuilding presentes em África, abrangendo principalmente a última década como referência para a investigação. Naturalmente, o enfoque dos exemplos apresentados incide sobre aqueles Estados que são considerados “mais frágeis” pela comunidade internacional, utilizando a Tabela 3 do ponto 1.4. como referência.

Tomaram-se em consideração não apenas as operações das Nações Unidas (que incluem as missões de paz e escritórios de peacebuilding ou as chamadas “missões políticas” – centradas na mediação e no apoio a processos políticos) mas também as da União Africana e da União Europeia (no quadro da Política Externa e de Defesa Comum – PESD). O quadro com a designação, duração e mandato dessas missões é apresentado no Anexo I.

A influência que as estratégias externas de peacebuilding e statebuilding têm no contexto interno dos países manifesta-se não apenas directamente, através da presença militar e da intervenção directa, mas também indirectamente, por via dos programas de ajuda ao desenvolvimento (nomeadamente no âmbito da reforma do sector de segurança, da reintegração de ex-combatentes, do reforço das instituições estatais, do desenvolvimento de capacidades através de formações e assistências técnicas, etc). Esta dimensão não é aqui esquecida e tenta-se, sempre que possível, fazer a ponte com diversos tipos de intervenção, que combinam segurança e desenvolvimento nos seus objectivos.

3.2.1. Breve caracterização das missões de peacebuilding em África

Os anos 2000 representaram, para África, um ressurgimento da sua importância geopolítica (perdida em parte no decurso do fim da Guerra Fria) devido ao aumento das preocupações com a segurança global e o papel negativo que Estados “mais frágeis” poderiam ter nesse contexto.

Os atentados às Embaixadas norte-americanas no Quênia e a Tanzânia (1998) e as ligações da Al-Qaeda a grupos rebeldes africanos e ao tráfico ilícito de mercadorias (como os diamantes na África Ocidental), vieram perspectivar de forma diferente o papel do continente africano no quadro dos efeitos do 11 de Setembro, colocando a faixa do Sahel no panorama da luta global contra as actividades terroristas.

Não só o terrorismo desempenhou um papel importante, como a instabilidade das fontes petrolíferas, decorrente da invasão do Iraque e dos conflitos no Médio Oriente, conferiram urgência à necessidade de assegurar novas fontes de fornecimento de petróleo para os Estados Unidos, assumindo-se o Golfo da Guiné – da Nigéria até Angola – como uma das regiões estratégicas (Cardoso e Ferreira, 2005).

Os objectivos imediatos de segurança tomaram precedência sobre considerações de longo-prazo, particularmente na política externa dos EUA para África. Nomeadamente, foi estabelecida a base militar norte-americana de Camp Lemonier (Djibuti), foi restabelecida a relação com a Etiópia no plano da segurança regional (como meio de controlo dos elementos radicais islâmicos na Somália), apostou-se na criação de um “Comando Africano”⁹⁴ e foram reforçados os programas de formação de forças militares africanas. Os mesmos objectivos de segurança estão subjacentes à aproximação da OTAN ao continente africano, através da consagração de excepções ao art.º 6 da OTAN, no âmbito dos chamados “*out of area issues*”, que se reflectem no combate à pirataria no Corno de África (Operation Ocean Shield) ou no apoio logístico à AMIS (Missão da União Africana no Sudão) e à AMISOM (Missão da União Africana na Somália).

O mesmo aconteceu relativamente a outras potências do mundo ocidental, como a França ou o Reino Unido, cuja relutância de intervir directamente, através de efectivos, nos conflitos africanos, contribuiu para um apoio reforçado à criação de capacidades africanas de peacemaking e peacekeeping⁹⁵. No entanto, isso não impediu a manutenção de uma presença limitada de segurança no continente e a intervenção esporádica em situações de ameaça aos seus interesses de política externa – como foi o caso da França no Ruanda (Operação Noroit de 1990 a 1993 e Operação Turquesa em 1994), da França na República Centro-Africana (1996-97), da França na Costa do Marfim (operação Licorne, em 2002 e 2011), ou do Reino Unido na Serra Leoa (Operação Palliser, em 2000).

A União Europeia tem também apostado no reforço das capacidades africanas, através do apoio às capacidades institucionais da UA e ao nível das capacidades militares para as operações de paz (com apoio financeiro e iniciativas de formação/treino através do

⁹⁴ Para uma análise deste Comando Africano e da assistência militar e cooperação na área da segurança entre os EUA e África, ver Ploch, 2011.

⁹⁵ O incidente registado com as forças norte-americanas na Missão das Nações Unidas na Somália (UNISOM) em Outubro de 1993, influenciou decisivamente a forma como os Estados Unidos e outros países ocidentais encaravam o envolvimento directo dos seus efectivos nestas missões, marcando o início do declínio do número de efectivos ocidentais nas missões da ONU.

programa Euro-Recamp⁹⁶). A UE é o maior financiador da Arquitectura de Paz e Segurança Africana, através da Facilidade de Paz para África (desde 2004), que tem contribuído de forma decisiva para a prossecução de missões de paz no continente. A construção de uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e de uma Política Externa e de Defesa Comum (PESD) permitiram a formulação de intervenções militares como a Operação Artemis no leste do Congo em 2003 (Cardoso e Ferreira 2005), a EUFOR Chade/RCA em 2008 (Faria e Youngs 2010), ou a Operação Atalanta para combate à pirataria na costa da Somália (ex-Força Naval da UE para a Somália); de operações de apoio policial para eventos específicos como a realização de eleições, como na R.D.Congo (EUFOR RDC em 2006); e de missões de reforma do sector de segurança que são inseridas como acções de peacebuilding, como na Guiné-Bissau (EU SSR Guiné Bissau, 2008 a 2010).

Um dos aspectos que mais tem prejudicado a coerência da actuação europeia em termos de peacekeeping e peacebuilding é a dicotomia entre o multilateral e o bilateral, já que a variedade de interesses geo-estratégicos e políticos dos Estados europeus em África revela dificuldades da UE enquanto actor político. Isto transparece frequentemente na sua actuação externa através da inconsistência e incoerência nas posições europeias, ou através de uma inércia que prejudica a resposta a situações de conflito e/ou pós-conflito (veja-se o caso do Sudão).⁹⁷

No contexto continental, a criação da União Africana, em 2002, foi um passo importante para alterar o panorama de actuação nos conflitos africanos e abandonar a concepção rígida de soberania e não-intervenção defendida pela predecessora OUA. A criação do Conselho de Paz e Segurança da UA, em 2004, permitiu que um grupo de Estados africanos tomasse decisões em nome da União, incluindo decisões de intervir em Estados membros, em casos graves que incluem crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade (art.4º do Acto Constitutivo da União Africana).

A actuação da UA tem sido mais visível na área da mediação e intervenção em conflitos, como ilustram os processos de paz no Burundi (mediação sul-africana e missão da UA), Somália e Sudão (mediação do IGAD), Libéria e Serra Leoa (mediação e intervenção da CEDEAO).

⁹⁶ O Programa RECAMP (*Reinforcement de a Capacité de Maintien de la Paix*) foi concebido pela França em 1996, sendo mais tarde europeizado.

⁹⁷ Para uma análise crítica da actuação da UE no âmbito da peacebuilding e da resposta em Estados frágeis, ver Faria e Youngs, 2010. Para uma análise da incoerência e descoordenação internacional no Sudão, ver ICG, 2007a.

O reforço da capacidade de actuação da UA nos cenários de conflito e pós-conflito tem conduzido a uma maior capacidade de resposta e destacamento, devidamente sancionada pelas Nações Unidas. Várias missões de paz africanas foram utilizadas como missões de destacamento mais rápido para acelerar a resposta a determinada situação, sendo depois integradas e substituídas por missões das Nações Unidas, como aconteceu no Burundi (integração dos efectivos da missão da UA no contingente das Nações Unidas), na Libéria (integração da força da CEDEAO na Libéria – ECOMIL – na missão posterior das Nações Unidas) ou na Costa do Marfim (transferência dos efectivos da CEDEAO para a missão da ONU). A missão híbrida ONU-UA no Sudão reflecte um novo passo na colaboração entre as duas instituições e na forma como se encara a intervenção nos conflitos africanos.

A ONU continua a ter uma presença preponderante no continente. Nas suas quatro primeiras décadas de existência, as Nações Unidas patrocinaram apenas uma missão de paz (Congo 1906-64), até que a missão de paz na Namíbia (1989), para supervisionar o nascimento de um novo país, inaugurou uma nova era; nos anos 1990, dezassete missões da ONU foram destacadas para o continente africano. Em 2005, 82,4% dos efectivos de manutenção da paz no mundo estavam situados em África (Englebort e Tull, 2008). Cerca de 40% das operações de paz no mundo tiveram ou têm lugar em países africanos em situação de “fragilidade” (segundo o website da ONU). O envolvimento destas forças nos processos de paz tem variado significativamente, desde operações de simples apoio em fases eleitorais ou de supervisão de acordos de paz, até missões prolongadas que estabelecem quase administrações internacionais no apoio à paz e ao Estado (por exemplo Serra Leoa e Libéria).

Importa aqui referir o considerável aumento registado nas missões de paz em África na primeira metade da última década, quer em número de missões, quer nos efectivos de cada missão, quer ainda na duração das mesmas. Por exemplo, a Missão das Nações Unidas no Congo (MONUC) foi sendo, desde a sua criação em 1999, sucessivamente prolongada e o seu mandato alargado. Outro exemplo, relativo ao rápido crescimento das missões, muitas vezes enfrentando dificuldades operacionais logísticas e financeiras, é a Missão da UA na Somália (AMISOM), que num curto espaço de tempo viu o Conselho de Segurança das NU aprovar o aumento do seu número de efectivos, primeiro de quase 6 mil para 8 mil e depois

para 12 mil efectivos. No entanto, verifica-se que o número de efectivos presente nestas missões é consideravelmente pequeno, particularmente nos territórios mais vastos⁹⁸.

Muito recentemente, tem-se também verificado alguns sinais de maior relutância internacional para prosseguir missões multidimensionais de larga escala, quer devido a pressões financeiras, políticas e operacionais, quer pelo questionamento dos resultados destas missões por contraponto a acções mais políticas e flexíveis (nomeadamente no âmbito dos escritórios de peacebuilding e das chamadas “missões políticas” da ONU). A relutância de alguns governos nacionais relativamente a estas missões, como verificado no Sudão, na R.D.Congo ou no Chade, constituem outra dimensão destas pressões, tendo motivado mesmo a retirada da missão neste último caso.

É também importante cruzar estes dados com os fluxos globais da ajuda à reconstrução em África. Englebert e Tull demonstram que os compromissos financeiros tendem a aumentar no ano de assinatura de um acordo de paz ou de realização de eleições como parte de um período de transição, para decrescerem rapidamente a partir do ano seguinte (Englebert e Tull, 2008:35-36). Os fundos afectados aos países africanos são também consideravelmente menores, em custos per capita, do que os disponibilizados noutros locais, como o Afeganistão, Iraque, Kosovo, ou Timor-Leste (Englebert e Tull, 2008:36). Para além disso, os conceitos de segurança humana e de responsabilidade de proteger têm estado em grande medida ausentes das considerações da comunidade internacional na sua resposta a conflitos e situações de fragilidade em África (como se demonstra pela inacção relativamente ao Darfur, ao leste do Congo, ou à Somália durante vários anos).

Para além da cessação imediata da violência, as questões da reconstrução e da promoção da paz são um denominador comum da retórica de actuação da comunidade internacional em países africanos afectados por conflitos. O modelo de peacebuilding explanado na Parte II tem sido implementado nos países africanos através de um enfoque no

⁹⁸ Por exemplo, na Costa do Marfim, em Junho de 2004, estavam destacados 9,098 efectivos, o que representava um rácio de 53 efectivos por 100 mil habitantes. Na R.D.Congo, quando se atingiu o número máximo de efectivos da MONUC, em 2006 (cerca de 20 mil), o rácio era de 33 efectivos por 100 mil habitantes, quando se calcula que o número de membros de grupos rebeldes e forças armadas chegasse aos 200 mil. No Sudão verifica-se situação similar, como 39 efectivos por 100 mil. Refira-se por comparação o Iraque, onde esse rácio era de 672 por 100 mil (Englebert e Tull, 2007).

statebuilding, quer devido a preocupações de segurança quer de desenvolvimento, como vimos anteriormente.

A doutrina externa de peacebuilding dominante em África (presente nomeadamente na actuação das Nações Unidas e da União Europeia) centra-se, em grande medida, por um lado na implementação de acordos que enfatizam processos de alteração política (democratização) e de reforço técnico (capacity-building), e por outro lado, nas questões da coordenação da ajuda ao desenvolvimento. As tentativas de criar sistemas de “boa governação” e de funcionamento eficaz do Estado, assentes da promoção da democratização e da liberalização dos mercados, reflectiram-se operacionalmente em programas de apoio às instituições democráticas, à transparência das contas públicas e reforço das capacidades de gestão financeira, ou à Reforma do Sector de Segurança (RSS)⁹⁹. Estes apoios podem tomar a forma de missões especificamente concebidas para o efeito (por exemplo a missão PESD da UE na Guiné-Bissau) ou serem inseridos numa missão multidimensional de peacebuilding (por exemplo a missão das Nações Unidas na RDC, na Libéria ou na Serra Leoa).

3.2.2. Principais críticas à actuação internacional

Os resultados das intervenções externas de peace- e statebuilding em África têm sido diversificados e não generalizáveis. Existem alguns casos reconhecidamente mais bem sucedidos – como a Namíbia, Moçambique ou mais recentemente a Libéria – e outros de reconhecido insucesso – como a Somália, Costa do Marfim, ou a R.D.Congo¹⁰⁰. Existem também casos em que permanece uma instabilidade latente que se manifesta em episódios esporádicos de violência (por exemplo o Burundi, ou a Guiné-Bissau) e cuja avaliação de resultados é ainda mais complexa¹⁰¹.

Se considerarmos que o objectivo principal das missões é a criação de condições internas para uma paz sustentável, pode considerar-se que a maior parte das missões não foi integralmente bem sucedida (Paris 2010:22); no entanto, também não sabemos se

⁹⁹ O conceito de Reforma do Sector de Segurança (RSS) alargou-se consideravelmente nos últimos anos, abrangendo actualmente um vasto leque de actividades dirigidas não apenas ao sector da segurança no sentido estrito (forças militares e policiais) mas também ao sector da reforma do Estado, da Justiça e do Estado de Direito.

¹⁰⁰ Ver p.ex. Cutillo, 2006.

¹⁰¹ Para algumas análises gerais dos resultados mistos destas missões, ver p.ex. Berdal, 2009 ou Call e Cousens, 2008.

determinado acordo de paz teria efectivamente resultado numa cessação da violência sem a missão de paz, ou quantas vidas teriam sido perdidas sem a intervenção externa (Paris 2010:24).

Assim, desde logo, uma das críticas gerais poderá ser a ausência de critérios objectivos que avaliem esses resultados e quais os factores de sucesso ou insucesso das missões, de forma a identificar lições aprendidas para serem incorporadas noutras intervenções. A retórica de análise tende também a incidir apenas nas questões formais da intervenção externa – nomeadamente a desadequação dos mandatos das missões, o número de efectivos, o tempo de destacamento da missão, a insuficiência de fundos, etc – do que propriamente numa análise aprofundada de quais as interligações entre a intervenção externa e as dinâmicas locais que contribuem para a fragilidade ou resiliência, para o conflito ou para a paz. Isto limita consideravelmente a capacidade de análise e de formulação de conclusões.

No entanto, efectuando uma análise global das intervenções, e tendo por base a problematização explanada nos capítulos anteriores, é aqui feito um resumo de algumas críticas gerais que poderão ser feitas à actuação internacional em situações de fragilidade e conflito em África, agrupadas em três grandes temas: que modelo de Estado e de Paz está a ser construído; a abordagem técnica versus a abordagem política; e o Estado central versus ordens políticas informais e não-estatais.

Que modelo de Estado e de Paz?

Englebert e Tull (2007) resumem as razões dos poucos resultados nas acções de statebuilding em África em três falsos pressupostos assumidos pela comunidade internacional: (i) que é possível transferir com sucesso as instituições do Estado Ocidental para África; (ii) que existe uma lógica de cooperação entre doadores e líderes africanos, baseada num diagnóstico comum do falhanço do Estado e num entendimento partilhado do que deve ser a (re)construção; e que (iii) os actores internacionais têm a capacidade de reconstruir os Estados africanos, estando dispostos a esforços intensivos e de longo-prazo nesse sentido. Os três pressupostos já foram aqui problematizados no geral, sendo a sua desadequação aplicável tanto a África como a outras regiões em desenvolvimento. No entanto, eles assumem uma relevância particular nas intervenções em África, dado a especificidade dos processos de formação e transformação do Estado neste continente.

A primeira crítica diz, assim, respeito aos pressupostos que estão na base da definição das agendas e políticas de statebuilding em África. O modelo-tipo de Estado weberiano moderno, apesar de estar longe da descrição real de como estes Estados realmente são, apresenta-se como o ideal a alcançar e como o ponto de conclusão do “desenvolvimento”. Nesse sentido, os Estados africanos são encarados como “o outro imperfeito e desviante” (Hill, 2005). Mais, a sua fragilidade ou falhanço resulta da incapacidade de certos Estados africanos replicarem as condições políticas, económicas, sociais e culturais que existem nos Estados ocidentais. Existindo um ideal que é aceite na generalidade como o modelo “normal” e “bem sucedido” de Estado a prosseguir, e existindo um hiato considerável entre o ideal teórico e a realidade empírica actual, isto torna-se um justificativo para tentar alterar a realidade social (em vez de alterar a teoria e os conceitos segundo os quais a realidade é interpretada) (Eriksen, s.a.).

Com efeito, a noção de Estado na maioria do continente africano não coincide com a visão normativa ocidental de muitos académicos e doadores internacionais, para além de que os conceitos utilizados – como o de Estado frágil – demonstram grande dificuldade em apreender a complexidade das dinâmicas políticas e sociais que enformam as relações de poder nestes países. Também em termos teóricos, no âmbito da ciência política e das relações internacionais, verifica-se um enfoque maior na natureza problemática da política e da governação em África, descurando-se mecanismos locais de reconstrução e de resolução de conflitos, que são importantes para compreender as condições empíricas de ordem e paz no continente (Moe, 2010).

A implementação das agendas de peacebuilding e de statebuilding tem estado relacionada, com já foi referido, com a emergência de uma perspectiva liberal da paz e do Estado, que encara a prossecução da democracia e da economia de mercado como intrinsecamente bons para “curar” os Estados que sofrem algum tipo de fragilidade.

No plano político, as tensões da transição simultânea para a paz e para a democracia foram já aqui brevemente abordadas. As alterações institucionais que o statebuilding pressupõe – incluindo reformas de governação que são exigidas ou apoiadas pela ajuda internacional – são altamente conflituosas em muitos países africanos, uma vez que têm consequências distributivas directas e instiga à competição política entre os que ganham e perdem com essas alterações. Os esforços para introduzir rapidamente estruturas e normas de governação liberal, sem se prestar a devida atenção a como estas interagem com instituições e normas locais, levou a que, em muitos países africanos, não exista uma efectiva

apropriação destas normas, pelo que a noção de “democracia” é frequentemente vista como um conflito entre facções da elite política, com uma imposição de regras e valores que são impostos externamente. Existe, assim, o risco de produzir Estados que as pessoas não reconheçam como seus, ou dos quais se sintam alienadas de várias formas (Boege et al, 2008b:12)

Os exemplos de aumento da conflitualidade em países africanos após uma disputa eleitoral num cenário de pós-conflito são muitos e diversificados (Angola 1992, Burundi 1993, Libéria 1997, Costa do Marfim 2011, etc). Mais, a retirada de missões comunidade internacional quase imediatamente após a realização de eleições em diversos países, por se encarar as eleições como ponto de conclusão de um processo, revelou-se desestabilizadora em vários casos. Na Libéria, por exemplo, a operação de peacebuilding declarou o sucesso e retirou após as eleições de 1997, enquanto o novo regime de Charles Taylor rapidamente iniciou um processo de repressão e desmantelamento dos elementos democráticos do Estado (Paris, 2010). Na R.D.Congo, a missão militar PESD da UE em 2006, para além de ser conotada com o regime congolês, retirou pouco depois das eleições, quando irrompia uma nova vaga de violência.

No plano económico, as condicionalidades impostas pelas instituições financeiras internacionais dizem respeito principalmente à adopção de reformas do quadro macroeconómico e promoção de uma economia de mercado, descurando aspectos essenciais como a criação de emprego, a reinserção social e na vida económica, ou a reabilitação da economia produtiva. Também a promoção das privatizações, como aspecto importante da reforma do Estado, pressupõe que os sectores público e privado são distintos, o que não se passa em grande parte do mundo e, ainda mais, em África (pelas razões explanadas no ponto 3.1.).

Pelo contrário, existem, em vários países africanos, casos de práticas que ajudaram a aumentar a resiliência do Estado, mas que não são tidas em conta pelo facto de se afastarem do modelo de mercado liberal e boa governação. Por exemplo, o acesso que as elites políticas na Tanzânia e na Zâmbia tiveram a recursos gerados por empresas para-estatais ou para serem parceiros de interesses externos em empresas, significou que as elites continuaram a trabalhar dentro e através do Estado, e que o Estado manteve o seu poder enquanto centro decisório. Na Etiópia e no Ruanda podem ser encontrados exemplos de como se estabeleceram regimes patrimonialistas orientados para o desenvolvimento e para o reforço do Estado, nomeadamente através de uma estrutura centralizada de gestão das

rendas, da expansão da base fiscal e outras medidas (Kelsall, 2011). Estes e outros exemplos não são analisados nem integrados pela comunidade internacional nas suas estratégias de statebuilding nos países africanos, na medida em que não se enquadram no modelo predominante prosseguido.

A segunda crítica diz respeito à presunção de um diagnóstico comum do falhanço do Estado e de um entendimento partilhado do que deve ser a sua construção.

A dissonância na forma como os doadores e elites africanas percebem e concebem o falhanço do Estado manifesta-se em vários exemplos. Manifesta-se, desde logo, na natureza do falhanço e da reconstrução, já que enquanto os doadores tendem a encarar a reconstrução como uma nova forma de contrato social, as elites africanas podem vê-la como a continuação da competição política por recursos através de outros meios, maximizando as oportunidades políticas decorrentes da fragilidade e da reconstrução (Englebert e Tull, 2008:18-19).

Neste sentido, os fundos e estratégias internacionais de statebuilding podem oferecer às elites africanas novas formas de consolidar o seu poder e oportunidades renovadas de acumulação económica e de exploração de recursos. As actividades de statebuilding e de desenvolvimento levadas a cabo pelos doadores tornaram-se, em certos casos, parte da configuração do próprio poder neo-patrimonial e da consolidação das elites nesse contexto, na medida em que a ajuda ao desenvolvimento é importante para a sobrevivência de determinado regime. Noutros casos, a própria presença internacional tornou-se a principal fonte de apropriação de recursos; na Serra Leoa, nomeadamente:

The conflict was resolved through an international military and financial presence that was so large, relative to the small size and even tinier economy of the country, that it became the principal source of patronage. Most educated Sierra Leoneans became employed, directly or indirectly, by the international presence in the country (De Waal, 2009:107).

A “instrumentalização da reconstrução” por parte das elites internas pode estar associada, também, à manutenção de níveis baixos de violência em determinadas regiões do país. Um exemplo é a R.D.Congo, onde os membros do governo de transição se afirmavam empenhados nas tarefas da reconstrução, enquanto continuaram, até meados da década passada, a participar e incentivar as milícias e grupos de guerrilha activos no leste do país, após a assinatura do Acordo de Paz de Pretória entre o Ruanda e a R.D.Congo, em 2002. Outro exemplo é o Sudão, já que a elite do poder central em Cartum se aproveitou da divergência de posições no plano internacional (e fomentou-a) para poder prosseguir os actos

de violência no Darfur em 2004, enquanto a comunidade internacional tacitamente descurava essa zona do território para conseguir um acordo no outro conflito que se desenrolava desde os anos 1980, entre o Norte e o Sul do Sudão (ICG 2007a).

Neste contexto, muitas vezes os actores externos têm de fazer escolhas difíceis relativamente ao que pretendem apoiar, qual o custo desse apoio e qual o objectivo final. Isto significa, na prática, que objectivos de statebuilding podem ter de ser sacrificados em nome da obtenção da paz no curto-prazo, por exemplo. No caso da R.D.Congo, este facto foi evidente na postura dos doadores ao longo do período de transição após a assinatura do acordo de paz, como refere o International Crisis Group: “by the end of the transition, most countries behaved as if they accepted corruption and impunity as necessary evils, the price to pay for the belligerents’ compliance with the peace deal” (ICG 2007b:3).

A divergência de percepções entre doadores e elites internas manifesta-se, também, na dinâmica entre instituições “velhas” e “novas. Muitas vezes a comunidade internacional age como se existisse um vazio institucional nos países onde intervém, como se existisse uma “tábua rasa” onde a construção do Estado é feita a partir do zero. Mas na realidade estão a agir sobre um cenário de instituições disfuncionais - e resistentes nessa disfuncionalidade. Enquanto os doadores tentam criar novas instituições públicas, as elites podem continuar a conferir legitimidade às instituições existentes anteriormente. Isto é muito evidente no plano da segurança, por exemplo na reestruturação de forças de segurança ou militares, em que por vezes coexistem estruturas paralelas de autoridade (milícias, guardas presidenciais, etc) com o objectivo de criação e exércitos nacionais ou forças policiais integradas.

Desta forma, as estratégias e intervenções de peace- e statebuilding que são prosseguidas pretendem restaurar uma normalidade que nunca existiu, partindo frequentemente do pressuposto que essa normalidade corresponde ao contexto pré-conflito. Ora nem o Estado “forte e resiliente” corresponde a uma realidade previamente existente, nem a situação pode ser reversível, já que os conflitos produziram uma transformação dos padrões e estruturas das relações sociais, económicas e políticas.

Um aspecto importante no statebuilding é, reconhecidamente, a existência de uma liderança nacional ou “interna” do processo. Isto acontece com mais frequência em casos em que há uma vitória de uma das partes em conflito ou em que o resultado final não é negociado pela comunidade internacional (Weinstein, 2005). Esta foi a situação verificada durante os anos 1990 na Etiópia e no Uganda, e a partir de 2002 em Angola. Mesmo nos países onde existiu uma missão externa de paz, a existência de uma liderança nacional com

uma agenda clara de reforma e de mudança política assumiu-se como um factor de sucesso, como demonstra o exemplo da Libéria. No entanto, esta não é a maioria dos casos.

Na generalidade dos chamados Estados frágeis em África, não há uma visão nacional para o reforço do Estado, e isto verifica-se não apenas em casos extremos como a Somália, mas na maioria dos países afectados por conflitos, como a Guiné-Bissau, a Costa do Marfim, o Sudão, a R.D.Congo, entre outros.

Um processo alargado de reforma institucional de um Estado só funciona se existir um acordo sobre os valores básicos, as expectativas e interesses dos actores políticos envolvidos. Ora, em muitos países africanos, as plataformas políticas existentes (formais ou informais) representam visões divergentes da sociedade ou perspectivam a política como um jogo de soma zero para distribuição de poder e de recursos. Neste âmbito, os doadores partem frequentemente de dois pressupostos erróneos: um é que o Estado pode ser modelado como um actor unitário; o outro pressuposto é que um processo de democratização e de pressão para maior transparência (nomeadamente através de condicionalidades) é suficiente para produzir governos devotados a interesses compatíveis com os dos doadores e dedicados à redução da pobreza.

Para além disso, o pressuposto de que melhorando a transparência, prestação de contas e responsabilidade do Estado iria contribuir para o tornar mais forte ou resiliente, falhou nos casos em que não existia uma base fundacional, consensualmente aceite, a partir do qual essa construção se pudesse desenvolver. É o caso evidente da Somália, mas também, em menor grau, da R.D. Congo.

Na maioria dos casos também, a comunidade internacional assume-se como a força motriz dos esforços de reconstrução pós-conflito em muitos países africanos, nos quais as intervenções internacionais se apresentam como um grupo homogéneo de actores com intenções benevolentes e impactos necessariamente positivos, sendo por isso também bem acolhidos pelos Estados onde intervêm. Ora nada disto corresponde totalmente à realidade.

Em primeiro lugar, os actores internacionais têm motivações diferentes na sua intervenção, prosseguem agendas específicas de política externa e/ou de promoção da economia, e não têm, no seu todo, uma actuação coerente ou coordenada em termos de ajuda ao desenvolvimento. Podem ser por isso, percebidos por vários sectores políticos ou pela própria população como apoiantes de uma das partes – como aconteceu, por exemplo, na R.D.Congo, quando o Comité Internacional de Acompanhamento da Transição (CIAT), incluindo os Estados Unidos, a França, a UE e Angola – era encarado por largos sectores da

sociedade como promotores da vitória de Kabila (ICG, 2007b). Na realidade, várias missões de manutenção da paz – como a MONUC na R.D.Congo, ou a UNMIS no Sudão – acabam por favorecer, de forma deliberada ou inconsciente, um partido ou um conjunto de actores para conseguirem manter um equilíbrio artificial no “mercado político interno” (De Waal, 2009:110).

Em segundo lugar, os impactos negativos de algumas acções externas estão bem documentados e existe já um reconhecimento formal de que as intervenções podem contribuir para aumentar a conflitualidade ou a fragilidade que se queria combater, tal como expresso no princípio da OCDE “*do no harm*” (OECD, 2007).

Em terceiro lugar, algumas acções não são necessariamente bem-vindas por parte do país onde ocorrem, mas antes fazem parte de pacotes de ajuda que incluem condicionalidades para a aceitação de programas, ou beneficiam da incapacidade que muitos países têm de recusar qualquer ajuda (face às grandes necessidades existentes). Algumas formas locais de resistência aos modelos propostos pela comunidade internacional são interpretadas como sintomas de fragilidade, que devem ser resolvidos com mais condicionalidade, mais pressão e persuasão por parte dos actores externos (Richmond, 2009).

É preciso dizer que, em muitos países africanos, continua a existir uma expectativa elevada sobre a capacidade dos actores externos operarem transformações profundas e abrangentes nas dinâmicas sociais e políticas de cada país. Ou seja, acaba por se verificar um hiato considerável entre os objectivos proclamados e depois os reais resultados dos programas de peacebuilding e statebuilding, o que pode gerar tensões entre actores, percepções erradas sobre as motivações da actuação internacional. O caso da missão PESD da UE na Guiné-Bissau é um bom exemplo de gestão errada das expectativas, já que a UE tende a considerar os seus objectivos cumpridos – na óptica de preparação do quadro legal e administrativo para uma reforma do sector de segurança – enquanto alguns actores locais consideram que os objectivos não foram minimamente realizados - por praticamente não ter havido resultados palpáveis em termos dessa reforma.

Técnico versus político

Vimos que o modelo de peacebuilding e statebuilding, tal como aplicado pela generalidade dos países e agências doadoras (lideradas pelas Nações Unidas) se centra em

acções de promoção das capacidades institucionais, reformas das instituições governamentais para que seja assegurado o Estado de Direito e a separação de poderes, construção da arquitectura do Estado central e desenvolvimento de procedimentos administrativos eficazes (Zeeuw, 2001). A actuação nos países africanos insere-se nesta abordagem.

No entanto, verificamos que se sucedem os exemplos em que a actuação internacional não dispõe dos meios e da vontade política para assegurar um grau de envolvimento necessário à prossecução destas tarefas. Se a reforma institucional é um processo de longo-prazo, muitas vezes a actuação externa está assente em projectos de curto-prazo, frequentemente formulados de forma desgarrada de uma estratégia geral liderada pelo país, em que há uma retirada abrupta dos financiamentos quando finda o prazo temporal do projecto ou quando há uma mudança nas prioridades do doador. Isto é comum à generalidade dos contextos de fragilidade e conflito em África e está devidamente documentado em muitos estudos e relatórios sobre a ajuda ao desenvolvimento¹⁰².

Para além disso, as acções de statebuilding tornaram-se demasiado técnicas e resultam, em boa medida, de uma interacção entre as burocracias das agências de desenvolvimento e das burocracias locais. Existe quase uma orientação para a racionalização e simplificação, em que se promove a mudança através de soluções técnicas, apoiadas em exemplos isolados de reforma, descurando o papel dos incentivos políticos, dos processos sociais e sua interligação com os processos políticos, da cultura institucional e das relações de poder (formais e informais) nas perspectivas de reforma. Nesse contexto, a peacebuilding é implementada como uma checklist de acções ao nível operacional, no plano das instituições e processos, nem nunca chegar ao âmago das dinâmicas políticas (veja-se os casos da Libéria e Serra Leoa, explicados segundo esta perspectiva em Call ed. 2008: 335-358, ou em ICG, 2004).

Com efeito, existem, cada vez mais, estudos que alertam para a abordagem funcionalista, tecnicista, burocrática e administrativa do statebuilding que é prosseguida pela comunidade internacional. Chandler considera que “o império está em negação”, não por pouco regular ou intervir, mas sim porque o centro político decisor internacional mascara as suas intervenções na periferia com uma capa a-política (supostamente neutral), terapêutica (de consertar o que está mal nos Estados), e tecnicista (com enfoque nas questões

¹⁰² Por exemplo, para lições aprendidas sobre as acções internacionais de reconstrução em Moçambique, Uganda, Ruanda Serra Leoa e Uganda, ver Rugumanu e Gbla, 2003.

administrativas e burocráticas) (Chandler, 2006:44-46). Segundo esta perspectiva, o léxico utilizado da “*good governance*”, “*capacity-building*”, “*ownership*” e “*accountability*” não é mais do que a expressão simbólica da política desse império em negação.

Parece existir, neste contexto, uma falta de capacidade dos actores internacionais em reconhecerem que as suas intervenções de peacebuilding e statebuilding têm motivações, interesses e impactos nas dinâmicas locais, dos quais se deve ter consciência e ter em consideração nas escolhas subjacentes à intervenção externa. Fernanda Faria refere que “donors and international NGOs tend to behave as if the technicalities of delivering international assistance could be separated out from local political processes and thrive independently of the latter, thus maintaining the illusion of the neutrality of their actions” (Faria, 2011:24).

Brinkerton alerta para o facto se responder a problemas políticos com soluções técnicas, criando instituições com fraca legitimidade e sustentação política ou social, sendo por isso pouco sustentáveis como base da governação (Brinkerton, 2007). Mais, ao se criarem Estados altamente dependentes do apoio externo para a sua sobrevivência, o statebuilding passa a ser ele próprio um processo de falhanço do Estado, de criação de “Estados fantasma” que existem em termos jurídicos, possuem instituições, mas não incorporam a vontade política das suas sociedades (Brinkerton, 2007:100).

Os processos de statebuilding tal como são genericamente implementados externamente pela comunidade internacional em vários Estados denominados de frágeis revelam, assim, uma despolitização e globalização de um processo que deveria ser essencialmente local e nacional. Chandler conceptualiza esta contradição política da peacebuilding ao questionar a sequência do “Estado sem política” enquanto elemento gerador de conflito violento, para uma “paz sem política” como prescrição para resolver e prevenir conflitos (Chandler, 2005).

Mais, a avaliação desses processos comete o mesmo erro, ao atribuir a questões técnicas os poucos resultados das missões de peace e statebuilding, em vez de analisar as complexidades e contradições inerentes ao processo de tentativa de construção de um Estado a partir do exterior. Entre essas razões técnicas estão, do lado dos doadores, a inadequação dos mandatos, a falta de coordenação entre actores, ou os recursos insuficientes, enquanto do lado dos países receptores, o ênfase está na falta de capacidade dos governos e na natureza disfuncional das instituições.

A primazia do técnico sobre o político não é apenas prosseguida pela comunidade internacional, mas incentivada, em certos casos, pelas próprias elites governantes dos países africanos, pouco interessadas em ceder a pressões para realizar mudanças estruturais que desafiem o *status quo*, que alterem as estruturas de distribuição do poder, dos direitos e benefícios no aparelho estatal. Nomeadamente, “in a fair number of cases, state elites effectively instrumentalized economic reform and were thus able to strengthen and even ‘recentralize’ their neopatrimonial power, notably in the realm of privatization of state-owned enterprises” (Englebert e Tull, 2008:14).

Isto tem reflexos evidentes, também, no alcance das reformas que são efectivamente realizadas. Taylor apelida o resultado desta realidade como “síndrome da reforma parcial”, ou seja, “aid-recipient rulers redirect the reform process enough to protect their patron-client relations, but no more than what the donors (...) can silently accept or ignore” (Taylor, 2009). Na prática, os doadores raramente analisam e questionam quem é que os seus parceiros locais efectivamente representam, que incentivos e motivações têm, qual a sua interacção com outros actores no plano interno, ou qual a fonte e tipo de legitimidade que possuem (Mehler 2009) – para além da legitimidade formal derivada das eleições. A interacção entre a comunidade doadora internacional e as elites políticas locais pode resultar, assim, num processo de alinhamento e reforço mútuo, entre burocracias, em que há uma desconexão face a largos sectores da população (Moe, 2010:16).

A opção por soluções técnicas para questões políticas expressa-se em várias dimensões. Em primeiro lugar, reflecte-se num maior ênfase na questão da eficácia e capacidade (das instituições governamentais)¹⁰³ por contraponto a questões de autoridade e legitimidade. Por exemplo, o Estado ruandês durante a década de 1980 era encarado pelos doadores como dos mais eficazes e orientado para o desenvolvimento, embora a base da sua autoridade fosse uma política discriminatória que afectava a sua legitimidade e favorecia o desenvolvimento de conflitos.

Em segundo lugar, expressa-se na dificuldade de prosseguir acções mais complexas que impliquem recomposições de poder. Tomemos como exemplo a R.D.Congo, onde a comunidade internacional colocou a maior parte da atenção e apoio no trabalho para a realização de eleições (em 2006) e para projectos de redução da pobreza, esperando que os

¹⁰³ Dentro destas, há um enfoque claro nas capacidades técnicas, por contraponto a outras capacidades fundamentais para a paz, como a capacidade de gestão de conflitos, a capacidade de impulsionar a mudança, a capacidade de negociação, a capacidade de agregar vontades e interesses, etc.

avanços nestas frentes pudessem espalhar um “dividendo da paz” e compensar outras questões não resolvidas, como era o caso da criação de um exército nacional integrado. A necessidade desta reestruturação era evidente antes das eleições e levou à persistência de vários episódios de violência não apenas no leste do Congo, mas nas províncias do Equateur e de Kinshasa (ICG, 2010). Para além disso, investir na desmobilização das forças de segurança em contextos onde os militares têm poucas ou nenhuma oportunidade de encontrar emprego ou prosseguir uma carreira fora da instituição militar pode provocar conflitos, tal como aconteceu na R.D.Congo. Por exemplo, no Ruanda o governo insistiu em seguir uma estratégia diversa, mantendo os efectivos nas forças armadas, empregados em negócios do exército ou em trabalhos públicos, o que contribuiu para amenizar tensões.

Em terceiro lugar, materializa-se na aposta em questões principalmente institucionais em detrimento da dimensão relacional do peace- e statebuilding. Assim, parte-se frequentemente do pressuposto que, existindo um acordo de paz celebrado entre as elites políticas, este irá de alguma forma estender-se à sociedade como um todo. No entanto, em guerras civis e conflitos internos isto é uma ilusão, já que os acordos de paz não alteram, pelo menos de forma substantiva, as estruturas de poder que existem há décadas naquele país, pelo que os entendimentos informais entre elites continuam a persistir e, com eles, muitas das dinâmicas que contribuíram para o surgimento de conflitos violentos. As tensões inter-grupais não são anuladas, como demonstra o exemplo do Acordo de Arusha em 1993, mediado por actores internacionais como a França, o Reino Unido e os Estados Unidos, e que não teve qualquer influência nas dinâmicas que conduziram ao genocídio no Ruanda menos de um ano depois.

Outro exemplo é o processo de reforma do sector de segurança na R.D.Congo, em que tratamento técnico de questões eminentemente políticas faz com que não sejam devidamente equacionadas dinâmicas neopatrimonialistas e equilíbrios informais de poder, que não desaparecem com a assinatura de um acordo de paz ou com a realização de eleições. Este argumento é ilustrado pelo relatório do International Crisis Group sobre este país, que afirma:

The command structure, size and control of the security forces (in particular the 12,000-strong Presidential Guard) and the financial administration of the sector suffer from blatant political manipulation and pervasive, high-level corruption that have made real reform all but impossible. The logic of the transition was to buy peace by giving all signatories to the deal lucrative positions, an accommodation that came at the cost of continued impunity for human

rights abuses and corruption and left intact patronage networks that permeate the state and army, undermining much-needed reforms (ICG, 2007b:ii).

O enfoque da comunidade internacional na segurança, na ordem e na estabilização militar e política é claramente insuficiente para pôr fim a conflitos que são agravados e perpetuados também por dinâmicas de violência, de desigualdade social e económica profundas e pelos interesses subjacentes (Jeong, 2005: xi). A ideia de uma paz sustentável baseada apenas na ordem política e económica pode ser um objectivo ilusório e insuficiente para pôr fim a conflitos armados violentos e duradouros (Jeong, 2005: 18), particularmente se não forem tidos em conta os factores estruturais da violência (Galtung, 1998), alguns dos quais ligados a dimensões psico-sociais, de relacionamento inter-grupal e de percepção identitária.

O reconhecimento da importância destas dimensões tem-se materializado num maior apoio da comunidade internacional a processos de reconciliação que envolvem equilíbrios complexos entre paz e justiça, entre verdade e reconciliação. O exemplo do Tribunal Especial para o Ruanda demonstra, porém, que os mecanismos formais, morosos e burocratizados, podem estar desadequados àquilo que as populações percebem como “reconciliação”, enquanto noutras situações de fragilidade em África alguns esforços externos nesta área não têm tido qualquer eco ao nível interno (por exemplo na Guiné-Bissau).

Em última análise, a peacebuilding é sobre a recomposição do poder entre os actores locais, envolvendo alterações nas estruturas e dinâmicas sociais e políticas. E nesse sentido, a paz é profundamente social. Este facto pode ser exemplificado tanto nos casos em que essa reconciliação está longe de ser conseguida (como na Serra Leoa, no Burundi, na R.D.Congo, na Guiné-Bissau), como nos casos considerados de sucesso (como Moçambique).

Tomemos o caso de Moçambique como exemplo positivo. Um dos principais sucessos atribuídos à ONUMOZ é a desmobilização e reintegração de 80 mil combatentes de ambas as partes. No entanto, esta reintegração só foi possível devido ao processo de reconciliação que se desenrolou ao nível local (Lundin, 2004), assente em grande medida em rituais tradicionais de purificação, em cerimónias espirituais e religiosas, e na aceitação dos ex-militares como membros efectivos das comunidades através de mecanismos de diálogo e de perdão (Honwana 1998 e 2003). Com efeito, apesar de no Acordo de Paz a questão da “justiça” ter sido sacrificada em nome da necessidade de enterrar o passado e prosseguir uma estratégia de peacebuilding inclusiva – através da concessão de uma amnistia geral –, os

mecanismos locais de restauração da confiança e de reconciliação tiveram um papel fundamental ao nível da transformação do conflito para uma dinâmica positiva de paz (Ferreira 2004). Sem esta exorcização dos traumas e reconstrução local da confiança entre as partes, os esforços da comunidade internacional no âmbito da promoção da segurança ou da justiça poderiam ter tipo resultados mais superficiais e menos duradouras.

Pelo contrário, tomemos a Guiné-Bissau como exemplo negativo. As dimensões estruturais da violência incluem uma militarização e personalização do Estado, a normalização da violência ao nível estatal ligada a uma cultura de impunidade, a manipulação política de rivalidades grupais, a informalização do Estado através de redes de clientelismo e corrupção baseadas em alianças com actores não-estatais (incluindo líderes étnicos e religiosos locais), ou a ligação a fluxos transnacionais de carácter ilegal (Roque, 2009; ICG, 2008). A cultura de impunidade tornou-se em elemento constitutivo da vida política guineense, verificando-se uma inacção internacional na prevenção dos sucessivos assassinatos e golpes de Estado desde 1999 e uma protecção tácita de figuras ligadas à instabilidade política e ao tráfico internacional de droga (OCDE, 2011).

A actuação da comunidade internacional neste contexto tem-se centrado na preferência por uma abordagem sequencial (primeiro a estabilização política e de segurança, depois o desenvolvimento e a reconciliação), em programas pós-conflito (desadequados a uma situação de crise prolongada), na promoção de actos eleitorais para restauração da legitimidade após episódios de violência, e no apoio a reformas técnicas e burocráticas ao nível do Estado central. Naturalmente, estas não alteram as estruturas de poder nem criam condições sociais para a construção de uma paz sustentável¹⁰⁴. E ao não abordar os grupos específicos ou os papéis desempenhados na perpetuação de uma violência estrutural em tempo de paz formal, o padrão da acção externa parece ignorar “que a verdadeira oposição não é entre guerra e paz, mas sim entre violências e paz. E que há violências estruturais e culturais que se evidenciam com exuberância redobrada depois de terminada a guerra, em paz formal” (CES 2008:3)

As acções de statebuilding na Guiné-Bissau traduzem-se predominantemente no reforço de capacidades para provisão de serviços sociais básicos e para a gestão das finanças públicas, bem como no apoio a processos de Reforma do Sector de Segurança. Esta última é uma questão divisora pela sensibilidade no contexto histórico e político da Guiné-Bissau e

¹⁰⁴ Para uma análise aprofundada das dinâmicas de violência e colapso do Estado na Guiné-Bissau, ver Roque, 2007.

pela natureza negociada do processo, mas nem sempre os actores internacionais apreendem plenamente ou tomam em consideração as condições internas existentes para a reforma e as implicações das suas intervenções no processo de negociação interna (OCDE, 2011). Para além disso, foram prosseguidos sucessivos processos de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), promovidos por diversos doadores desde 1999, que se centraram em aspectos técnicos e descuraram questões de poder, nomeadamente: quem decide quem será desmobilizado, como equacionar os equilíbrios identitários existentes dentro da instituição militar, que regras informais de poder são importantes para as dinâmicas de autoridade, etc.

Estes programas são formulados pressupondo uma apropriação local das reformas e descurando claramente a dimensão histórica da violência, a interacção entre grupos sociais e o processo de reconciliação. Com efeito, muitos dos actores internacionais presentes no país estão mal informados sobre as dinâmicas locais, mal equipados para lidarem com a alteração constante de contexto e volatilidade das alianças, pouco sensibilizados para o poder das agendas informais e para o papel que estas têm na perpetuação da violência (Roque, 2009). Desta forma, as questões de poder e da reconciliação encontram-se secundarizadas ou ausentes da actuação da comunidade internacional no país - vide por exemplo o quadro estratégico para a Consolidação da Paz, adoptado pela Comissão de Peacebuilding das NU e o governo da Guiné-Bissau em 2008, o qual pretende ser uma das iniciativas internacionais de referência para a prevenção de conflitos no país.

Para além disso, o facto de se fazer depender o desenvolvimento da segurança levou a uma compartimentalização das intervenções, em que há uma sequenciação implícita das acções através da canalização preferencial de verbas para as áreas prioritárias em que se joga esse reforço de segurança (por exemplo a reforma da segurança, ou o controlo de fluxos ilegais numa perspectiva de segurança dos países desenvolvidos, como acontece com o tráfico de droga que passa pela Guiné-Bissau), em detrimento dos sectores mais ligados ao desenvolvimento (criação de emprego, apoio ao sector agrícola, etc). Num caso de crise prolongada como o da Guiné-Bissau, isto pode significar que a comunidade internacional se encontra num “limbo”, em continua a implementar programas pós-conflito mais de uma década após a guerra ter terminado, e em que continua presa a uma perspectiva de segurança sem avançar para outras questões no plano económico e social (incluindo a reconciliação).

Estado central versus ordens políticas informais e não-estatais

As estratégias dos doadores para responderem aos desafios da segurança e do desenvolvimento em África têm sido contraditórias na medida em que, ao mesmo tempo que apostam em programas de “*institution-building*” ao nível do Estado central, apoiaram a emergência do sector não-estatal enquanto fornecedores de serviços às populações (a chamada sociedade civil¹⁰⁵). A competição entre actores estatais e não-estatais por recursos externos e a substituição do Estado no fornecimento de serviços básicos contribuiu, em certos casos, para prejudicar as capacidades institucionais e funcionais do próprio Estado.

Por outro lado, a actuação de statebuilding foca-se quase exclusivamente nas práticas formais do Estado central, ou seja, nas estruturas e procedimentos burocráticos formais do Estado que correspondem à base legal-racional enunciada por Weber, descurando a coexistência, em África, de instituições e processos de decisão política informais, quer ao nível central quer local, fortemente influenciadas por relações pessoais e por solidariedades de base sócio-grupal que turvam a distinção entre a esfera pública e privada.

Estas legitimidades são assentes no clientelismo e neo-patrimonialismo e/ou em formas não-formais e tradicionais de legitimidade, incluindo autoridades tradicionais, instituições comunitárias e consuetudinárias, normas sociais de confiança e de reciprocidade. Não se pretende aqui romantizar a natureza e actuação destas instituições, nem qualificá-las de melhores ou piores do que as instituições estatais “modernas”, mas tão-somente reconhecer que têm um papel significativo nos processos de formação e recomposição do Estado – e do conflito ou da paz em África.

Porém, da análise das intervenções externas, verifica-se que os doadores têm dificuldade em entender (e em envolverem-se com) outras formas de legitimidade que não a legitimidade democrática ou do Estado central¹⁰⁶. Os exemplos são variados: na Guiné-

¹⁰⁵ O conceito de sociedade civil banalizou-se mas não existe uma definição universal, aplicável a todos os contextos. Em África, a dificuldade de definir e identificar os actores da chamada sociedade civil é considerável, uma vez que a divisão entre o Estado, o mercado e as organizações (tal como argumentado pela teoria do terceiro sector) é, em grande medida, dúbia e artificial. Chabal e Daloz (1999) afirmam mesmo que falar de sociedade civil em África é uma expressão ideológica e um *slogan* sem significado.

¹⁰⁶ Uma dimensão que não é aqui analisada, mas que deve ser referida, é outra dificuldade que os actores internacionais têm em trabalhar para lá do Estado individual, ou seja, tendo em consideração as dinâmicas regionais. Muitos dos conflitos em África não são apenas intra-estatais, já que os intervenientes não actuam só numa lógica nacional, mas antes têm ligações importantes nos países vizinhos, importantes para as dinâmicas de conflito ou de paz (Ellis, 2005).

Bissau, nomeadamente, as iniciativas internacionais tendem a ignorar o papel que os líderes comunitários e os chamados “homens grandes” têm nas dinâmicas políticas formais. Algumas das decisões das elites políticas são influenciadas por essas dinâmicas informais e tradicionais, sem que a comunidade internacional presente no país as tenha em conta ou sequer as compreenda.

Com efeito, a actuação internacional tem-se centrado nas bases formais da soberania africana, mais do que nas bases reais dos processos de formação estatal em África (Clapham, 2001). Ao apoiar estruturas estatais que são construídas sem ligação ao tecido social, às identidades, instituições, valores e normas locais de onde é suposto emanarem, as intervenções externas estão a apoiar sistemas de governação com pouca capacidade de mobilização interna e de assegurar uma base alargada de legitimidade.

Mas exemplos como o Uganda ou a Somalilândia parecem apontar para a possibilidade de reforço de instituições locais segundo contratos sociais que promovem fundações mais estáveis – embora não sejam necessariamente mais democráticas. Estes territórios praticamente não figuram nos debates internacionais sobre statebuilding, pelo simples facto de não terem sido objecto de missões de paz ou de esforços externos de statebuilding, mas podem conter elementos importantes sobre como promover o statebuilding nestes contextos.

Um exemplo destas dinâmicas é a actuação na Somália ao longo das últimas duas décadas, que aqui merece uma análise mais detalhada por ser um exemplo claro de falhanço da importação do modelo de peacebuilding e statebuilding predominante.

Apesar de a Somalilândia ter beneficiado de quase nenhuma assistência internacional nas últimas duas décadas e de não ser reconhecida internacionalmente desde que declarou unilateralmente a sua independência em 1991, as elites políticas desta parte da Somália conseguiram efectuar um processo de desmobilização e reintegração de combatentes, desenvolver estruturas públicas para assegurar uma ordem e estabilidade básicas, e consolidar a autoridade através de negociações com vários interesses locais (por exemplo de homens de negócios, de líderes comunitários, de autoridades tradicionais e de estruturas de clã)¹⁰⁷. Também no nordeste da Somália, o Estado regional autónomo da Puntlândia emergiu em 1998 como uma administração pública em formação, assente na aliança entre vários clãs

¹⁰⁷ Análises do relativo sucesso do processo de statebuilding na Somalilândia podem ser encontradas em Reno 2006, Doornbos 2002, Menkhaus 2006a, Hoehne e Hagman 2007, Bøås e Rotwitt 2010; Kaplan 2010.

Darood e Harti. A estes dois exemplos juntam-se outros sistemas de governação sub-nacionais que asseguram a estabilidade e segurança na Jubalândia (no sul do território) e em Galmudug (no centro)¹⁰⁸.

A Somalilândia é um exemplo de como é possível consolidar internamente o Estado tendo por base as dinâmicas sociais e políticas internas e “da base para o topo”. E é também uma ilustração de como as dinâmicas de colapso do Estado podem não significar a anarquia mas sim a emergência de novas ordens políticas, coincidindo com o processo de formação do Estado (Doornbos, 2002).

A Somali type of statehood that amalgamates customary, Islamic and statutory norms and practices has emerged. Somali statehood is shaped by local and global forces, and is also distinctly modern in the sense that Somalis have radically decentralized politics, privatized public services and internationalized their economy within a very short time span (Hoehne e Hagman, 2007:25)

Na Somalilândia, a reconciliação e a estabilidade foram processos que tiveram lugar como pré-condições – e não como resultados – do processo de statebuilding (Moe, 2010:22). As forças mobilizadoras da paz e da reconciliação no território tornaram-se actores centrais da construção de um Estado formal. O clã Isaaq liderou os esforços de criação de instituições políticas, que foram construídas com base na intersecção entre actores e interesses “nacionais” e “locais”, tendo por base as dinâmicas de interacção e de poder entre clãs, os quais são um elemento constitutivo básico da identidade da população somali¹⁰⁹. O modelo de statebuilding combina elementos da “estatidade moderna” (como um presidente e um Parlamento) com elementos consuetudinários. Já foram realizados três actos eleitorais desde 2001, mas as estruturas estatais de governação foram construídas de forma a integrar conceitos tradicionais locais de governação – incluindo normas e valores consuetudinários largamente aceites pela população, mecanismos de consulta e consenso, mecanismos de resolução de disputas baseados nos clãs, etc.

¹⁰⁸ À excepção da Somalilândia, as restantes ordens políticas referidas manifestam a intenção de fazer parte de uma Somália federal.

¹⁰⁹ A população Somali está dividida em seis grandes clãs (que prefazem quase 90% da população), que se subdividem em sub-clãs e redes familiares alargadas, os quais se juntam ou separam num processo fluido de constante decomposição e recomposição. Para uma análise da estrutura de governação de clãs na Somália ver p.ex. Luling, 1997.

O governo da Somalilândia não tem o monopólio da violência, já que a segurança é assegurada de forma descentralizada por anciãos e políticos locais (que intervêm no caso de surgimento de conflitos entre indivíduos ou grupos), embora tenha sido também prosseguido um trabalho de desmobilização das antigas guerrilhas e de criação de uma polícia e exército “nacionais”. As instituições do governo central – como a “Câmara de Anciãos” ou as forças armadas nacionais – só intervêm directamente em casos excepcionais, nos quais esteja em causa a integridade e estabilidade da Somalilândia (Hoehne e Hagman, 2007, p-23-24). A educação, a saúde e as actividades económicas são, em grande medida, geridas por investidores privados e assegurados por empresas ou ONG.

A comunidade internacional não reconheceu a Somalilândia e a sua estratégia de peacebuilding e statebuilding tem consistido em várias tentativas de restabelecimento e apoio a um governo central e a um Estado unitário na Somália (com base no sul da Somália, que inclui a capital Mogadishu). Desde 1991, os actores externos lançaram pelo menos catorze iniciativas de paz no país, através das chamadas “Conferências de Reconciliação”, e afectaram mais de 8 mil milhões de dólares para a construção do Estado central (Kaplan 2010)¹¹⁰. Estas conferências de paz tornaram-se palco para a luta pelo poder e influência política entre várias facções, incluindo senhores da guerra, favorecendo a polarização de posições¹¹¹.

Uma dessas conferências resultou na formação de um Governo Federal de Transição (GFT), criado em 2004 com apoio da ONU e reconhecido internacionalmente como o governo legítimo da Somália, segundo um sistema de representação proporcional. No entanto, este controla apenas uma pequena parte do território, não possui uma administração pública em funcionamento e não controla as forças de segurança que actuam em seu nome (Menkhaus, 2008). A ineficácia da estrutura centralizada que se pretende estabelecer favoreceu o crescimento de grupos islâmicos, unidos numa milícia armada (a Islamic Courts Union). Esta expandiu-se rapidamente, uma vez que conseguiu assegurar a ordem e a segurança de algumas comunidades, bem como co-optar vários sub-clãs ao atribuir-lhes poder nas administrações locais. O aproveitamento de relações sociais e de poder tradicionais constituiu, assim, uma mais-valia do movimento.

¹¹⁰ Para uma análise da actuação da ONU e outros actores internacionais na Somália durante os anos 1990, ver Ferreira, 2001.

¹¹¹ Uma análise das tentativas de reconciliação e statebuilding efectuadas pela comunidade na Somália pode ser encontrada em Bøås e Rotwitt, 2010.

O GFT acabou por receber suporte militar da Etiópia, entre Dezembro de 2006 e Janeiro de 2009, para neutralização deste movimento islâmico, com apoio diplomático e militar dos Estados Unidos. A hostilidade histórica entre Somalis e Etíopes, bem como a actuação militar das tropas etíopes, contribuíram para aumentar o ressentimento das populações relativamente ao GFT e para engrossar as fileiras dos grupos islâmicos (Menkhaus, 2008). Para além disso, ao mesmo tempo que Estados e Unidos e Etiópia se envolveram na capacitação e apoio ao GFT, também prosseguiram estratégias de contra-insurgência e anti-terrorismo que tiveram exactamente o efeito contrário, ao trabalharem directamente através de forças de segurança locais predatórias e pouco transparentes (Call ed. 2008:190)

As perspectivas de peacebuilding e statebuilding ao nível central são ainda desanimadoras. Por um lado, o GFT não é uma entidade coesa, com uma diversidade de grupos que prosseguem agendas próprias. Por outro lado, as diferenças ideológicas, as oportunidades económicas e as alianças com base nas estruturas de clã contribuíram para fragmentar o movimento islâmico em grupos mais pequenos, cuja coesão se desmoronou após a retira do inimigo comum etíope. Apesar dos esforços dos EUA para criação de um exército nacional e procura de uma solução política, da criação da Missão da União Africana na Somália (AMISOM) e da ajuda ao desenvolvimento disponibilizada para funcionamento do executivo somali, o governo continua a controlar apenas uma pequena parte do território em meio urbano e a profusão de grupos armados indicia a continuação do contexto violento.

O exemplo da Somália, sendo extremo relativamente a outros exemplos africanos, levanta, naturalmente, questões importantes no plano da cidadania, da soberania e da identidade nacional (no caso da Somalilândia e Puntlândia). Mas levanta também questões sobre como tem sido prosseguida a resposta internacional de “reconstrução” e “reparação” dos Estados africanos. É, nomeadamente, um exemplo das contradições entre processos de peacebuilding e statebuilding, normalmente considerados coincidentes pelos actores externos. Um vasto número de actores na Somália estão interessados na paz mas temem um governo central forte, como é o caso de actores económicos, empresas e homens de negócios (que pretendem um ambiente estável, seguro e previsível para conduzirem as suas actividades mas não um governo que se possa tornar repressivo ou predatório dos seus recursos). Outros actores políticos locais também tentam promover a paz ao nível local mas bloqueiam sistematicamente os esforços de reforço do Estado central (Menkhaus, 2006a).

Os esforços internacionais prosseguidos ao longo das últimas décadas estavam condenados ao fracasso por imporem uma estratégia “do topo para a base” que ignora as dinâmicas sociopolíticas locais, um modelo centralizado que pouco tem a ver com o carácter descentralizado do poder na Somália, e um modelo estatal em grande medida artificial e burocrata (Call ed. 2008:188-190). A questão não é apenas impor modelos externos; é o impacto que esses modelos têm na recomposição interna. A actuação internacional pode ter contribuído para exacerbar a competição entre clãs, para distorcer equilíbrios de poder das relações tradicionais, e para enfraquecer e destruir as estruturas sociais tradicionais que contribuíram para manter, historicamente, a ordem social (Kaplan, 2010).

A análise do impacto que estas intervenções externas têm tido nas estruturas e clã fluidas, fragmentadas e descentralizadas da Somália não é objecto desta investigação, bastando-nos a conclusão de que a comunidade internacional deu pouca atenção e demonstrou um parco entendimento dessas dinâmicas. E se os clãs foram elementos essenciais para a destruição dos governos centrais na Somália, também o podem ser para a construção de um sistema de governação mais consentâneo com a realidade local¹¹².

¹¹² Alguns autores apresentam sugestões para este modelo como por exemplo o apoio a governos regionais com uma governação autónoma, o apoio a um sistema federalista e o apoio a uma estrutura central de governo com funções limitadas (p.ex. de gestão de uma moeda comum, de negociação de disputas entre clãs e enquanto plataforma de negociação entre representantes dos clãs para construir consensos sobre política externa e projectos de infra-estruturas nacionais) (Kaplan, 2010).

CONCLUSÕES

A investigação aqui realizada revela que o conceito de Estado frágil e os índices de classificação produzidos para o avaliar dizem-nos pouco sobre os processos sociais e políticos que estão na base da fragilidade do Estado e contribuem de forma muito limitada para a compreensão das várias formas e processos de formação do Estado ou para as relações entre Estado e Sociedade em diversas partes do mundo.

Por um lado, o conceito de Estado frágil assumiu nos últimos anos uma conotação ideológica forte, ligada à doutrina de segurança dos Estados Unidos e ao direito de intervenção, assumindo uma conotação negativa para os países em desenvolvimento.

Por outro lado, o conceito é definido com base num ideal Weberiano de como o Estado deveria ser em termos de monopólio da força, da sua autoridade legítima e da distinção clara entre Estado e sociedade e entre as esferas pública e privada, modelo este que não se adequa à realidade actual de diversos países e regiões do mundo. Nomeadamente, vimos que, se comparado com a imagem ideal de Estado moderno, a maioria dos Estados africanos sempre foram, desde a sua independência, frágeis e distintos de desse padrão: o monopólio do uso da força nunca foi atingido e os conflitos violentos derivaram de processos próprios de formação estatal, mais do que de um processo de falhanço do Estado. O conceito centra-se no Estado como entidade funcional, dissociada dos processos históricos e das relações de poder que enformam as relações políticas e sociais. A normalidade histórica da fragilidade e do colapso é ignorada e desvalorizada, em favor de uma abordagem que – mesmo não expressando verbalmente ou reconhecendo conscientemente esta ideia, tende a encarar a fragilidade como um desvio do processo “normal” de formação dos Estados ocidentais, como um falhanço de modernidade, pretendendo-se prosseguir um ideal de “como deverá ser a aparência, estrutura e funcionamento de um Estado”.

Como vimos na Parte I, a categorização destes Estados em índices e classificações variadas não tem qualquer utilidade na medida em que, para além do seu valor analítico e operacional questionável, pouco acrescenta a um conceito de “Estados afectados por conflitos”. Essa categorização revela uma tentativa de homogeneização de uma realidade muito diversa, com base numa reflexão pouco crítica sobre a conceptualização do Estado no

mundo actual, que depois de reflecte no modelo padronizado de actuação da comunidade internacional para a promoção da paz e reforço do Estado nesses contextos.

Assim, considera-se que a primeira hipótese da investigação – “o conceito e classificação de ‘Estado Frágil’ é mais um elemento estruturador do discurso político de justificação da actuação externa do que um elemento objectivo de análise dos fenómenos dos países intervencionados; nesse sentido, não tem utilidade, enquanto categoria analítica, na compreensão dos processos de construção do Estado em diversas partes do Mundo e é desadequado como base de formulação das estratégias de intervenção da comunidade internacional” – é confirmada pela investigação realizada.

Para além disso, verificámos que o modelo dominante de peace- e statebuilding parte do pressuposto que, no longo-prazo, todos os Estados irão convergir para um modelo ocidental de democracia liberal, tal como vimos na Parte II. Esse pressuposto está na base das agendas de intervenção em Estados Frágeis, incluindo no continente africano, pressupondo também que os dois processos se reforçam mutuamente. Confunde-se, assim, frequentemente, fragilidade do Estado com a falta de progresso em direcção ao desenvolvimento e à democracia, descurando-se as dinâmicas de formação e recomposição de cada Estado.

As investigações conduzidas até ao presente centram-se primordialmente nos aspectos operacionais e de implementação, descurando o papel que a peacebuilding desempenha enquanto estratégia difusora de normas institucionais e modelos específicos, ou a medida em que é influenciada por fenómenos mais vastos da política internacional. Os interesses, valores e prioridades dos intervenientes externos modelam em boa medida aquilo que são as missões de paz, pelo que a peacebuilding deve ser analisada no contexto global das relações de poder e não apresentada como uma tarefa meramente técnica e a-política.

Uma real mudança nas dinâmicas de intervenção internacional e nas políticas de promoção de uma paz sustentável passa necessariamente por uma análise e reflexão críticas que repensem os pressupostos, motivações e impactos dessas intervenções e políticas. Questões essenciais - que tipo de Estado está a ser construído; com que objectivos e motivações; que tipo de modelos normativos, económicos, políticos e sociais estão a ser prosseguidos na abordagem de peacebuilding; qual o conteúdo social daquela paz; quais as estruturas de poder afectadas e em reformulação - são questões que ficam largamente ausentes do debate sobre as intervenções externas de peace- e statebuilding.

Da mesma forma, a questão de como é que a paz é percebida a partir do contexto em conflito, como é que ela é encarada vista de dentro, não tem sido devidamente abordada nem tida em consideração (por contraposição à forma como os actores externos desejam que ela seja). É, assim, importante ampliar o foco de compreensão dos conflitos e da construção da paz para ligá-lo ao tecido social que o sustenta, analisando a forma como as forças que sustentam uma realidade violenta se relacionam no tecido social, as estruturas formais e informais de poder, etc. Isto porque, em última análise, a fragilidade dos Estados não é apenas um problema de vontade política, de capacidades institucionais, de funções ou de estruturas, mas também um problema de expectativas, de percepções, de interacção relacional e de legitimidade.

Uma das conclusões da análise das intervenções externas em processos de peace- e statebuilding em África é que os actores externos não são necessariamente mais bem sucedidos que os esforços locais na construção de instituições, independentemente do tamanho das missões, recursos afectados e esforços prosseguidos. Se há exemplos que demonstram que a intervenção externa pode ser importante para impulsionar a cessação de um conflito violento e como sustentáculo de uma agenda nacional no pós-conflito (como os exemplos da Libéria e da Serra Leoa demonstram), também há exemplos em que essas intervenções tiveram efeitos contraditórios (R.D.Congo, Costa do Marfim, Guiné-Bissau) e exemplos em que os esforços locais de statebuilding sem grandes apoios externos tiveram resultados positivos (Uganda, Somalilândia). Os resultados destes últimos casos são considerados positivos em termos de statebuilding, porque se verifica o surgimento de instituições estatais mais eficazes, estáveis e sustentáveis, mas não correspondem necessariamente às expectativas normativas do Ocidente sobre a democracia e o Estado de Direito.

Embora as críticas às abordagens externas de peace- e statebuilding tenha dado origem a um sem número de debates (nomeadamente ao nível interno das organizações e países doadores e entre organizações) sobre como melhorar essa actuação, os pressupostos básicos destas estratégias não têm sido questionados e as potenciais alternativas acabam por ser desvalorizadas. Neste contexto, por um lado, há uma relação problemática evidente entre os modelos, estratégias e pressupostos das políticas internacionais de peace- e statebuilding (à partida legitimadas pela suposta necessidade de “corrigir a trajectória” de determinado Estado), e, por outro lado, aquilo que são os processos e realidades sociais e políticas locais em África, tal como analisado na parte III. Na África pós-colonial, nomeadamente, a

utilização neo-patrimonialista do Estado e várias dinâmicas sociais e políticas informais resultaram em tipos de organização política que estão largamente dissociados da idealização ocidental do Estado.

Ao se implementar um modelo estandardizado de promoção da paz e de reforço do Estado, presta-se geralmente pouca atenção aos factores que permitem aos Estados manter a paz (ou gerir de forma pacífica os conflitos) e aos elementos já existentes localmente, descurando dinâmicas complexas que sustentam e reproduzem a violência. Não quer isto dizer que estas dinâmicas sejam voluntárias ou conscientes, já que há a tendência para descurar, não incluir ou simplesmente ignorar o que não “encaixa” na estratégia delineada, nos mandatos previamente definidos ou no orçamento disponível. Em causa está a capacidade dos intervenientes externos reconhecerem e trabalharem com dinâmicas, actores e unidades políticas que não correspondem ao formalmente estabelecido, bem como de analisar os contextos onde actuam segundo lentes não tradicionais – incluindo a história, a cultura, as dinâmicas de poder, as instituições, normas e valores locais, ou o equilíbrio interno entre várias fontes de legitimidade e autoridade.

Verifica-se que há uma ênfase quase exclusiva na dimensão estrutural da peacebuilding (e não relacional), centrada na reforma das instituições e no reforço do aparelho estatal. Vários exemplos em África demonstram que a estratégia de peacebuilding e statebuilding é implementada enquanto uma soma de projectos autónomos e desarticulados, sem que exista uma visão comum (externa e interna) e abrangente do tipo de paz e de Estado que se pretende construir, quer no plano externo, quer interno. A “reconciliação” é, neste contexto, encarada como mais uma tarefa, adicionada às outras medidas operacionais da “*checklist*”, quando deveria ser o objectivo principal, transversal e constante de todas as intervenções.

Assim, a segunda hipótese, que afirma que “os modelos generalizados de construção do Estado (statebuilding) e de consolidação de paz (peacebuilding), tal como aplicados actualmente pela comunidade internacional em África, não são processos que se reforcem mutuamente, nem cumprem os seus objectivos essenciais (construção do Estado e da Paz), nomeadamente pelo facto de se centrarem nas dimensões institucionais em detrimento da dimensão relacional e das dinâmicas de poder em cada sociedade”, é também confirmada pela análise realizada.

A visão técnica e institucional do desenvolvimento e dos processos de statebuilding, hoje prosseguida pela generalidade dos intervenientes externos, não pode continuar a ignorar

as dimensões históricas de poder e de formação do Estado em África. O exemplo da Somália é ilustrativo desta desconexão, enquanto a Somalilândia demonstra que outros modelos de statebuilding podem ter resultados positivos. A elaboração de estratégias com base numa análise empírica do Estado, ou seja, dos acordos e dinâmicas reais existentes em termos de autoridade, legitimidade ou segurança e desenvolvimento, pode trazer pistas importantes para a formulação de novas estratégias de apoio e de intervenção. Novos conceitos como o de “Estado mediado” ou de “ordens políticas híbridas”, que podem ser de grande utilidade para analisar com novas lentes os processos de formação estatal e como estes devem ser apoiados.

Isto significa que se poderão construir novas abordagens partindo, não de um modelo ideal de Estado-Nação, mas da análise e compreensão das ordens políticas existentes ao nível local, da coexistência de vários graus de soberania e de níveis de governação existentes dentro dos Estados, e da sua influência – positiva ou negativa – para os processos de peace- e statebuilding. Ou seja, é necessária uma reconceptualização que transite do enfoque “*no que deve ser*”, para “*o que existe*”. Como refere Louise Moe, “a key characteristic of contemporary Africa is the variety of patterns and trajectories of governance and development that are taking the continent in many different directions. There is a multiplicity of pathways for change. And, undoubtedly, not all of them are negative” (Moe, 2010:18).

A acção externa poderá, assim, identificar e apoiar melhor as dinâmicas internas de resolução de conflitos, de peacebuilding e statebuilding, isto é, as instituições, mecanismos e autoridades que têm potencial de contribuir para a segurança, para a paz e para o desenvolvimento – e que nem sempre virão das elites políticas, ou seguirão um caminho previamente formatado pela comunidade internacional em termos de democracia e desenvolvimento. O desafio será o de encontrar formas de gerar uma acomodação mútua e positiva dos mecanismos e instituições estatais e não-estatais, formais e informais, presentes no contexto socio-político de cada país, numa visão partilhada do Estado e da Paz.

Naturalmente, estas abordagens alternativas criam também enormes dilemas na comunidade internacional, já que o apoio a acordos negociados informalmente entre uma multiplicidade de actores e a processos mediados a nível sub-nacional pode significar o reconhecimento e legitimação de actores com interesses e lutas de poder próprias – nem sempre interessados num fortalecimento do Estado central. A formulação de estratégias diversas das até agora predominantes envolvem equilíbrios frágeis e complexos (p.ex sobre o grau e direcção desse apoio), para além de questionar a forma como encaramos a soberania e

o papel dos Estados no sistema internacional - ainda bastante ligada a concepções formais tradicionais, mesmo que na prática estas sejam diariamente desafiadas ao nível sub- e supra-nacional.

Em suma, como proposta teórica e operacional, a presente investigação sugere a necessidade de alterar as formas como a comunidade internacional responde à questão da fragilidade do Estado em África, investindo no statebuilding e peacebuilding através de estratégias e acções que transitem:

- de uma classificação superficial e teoricamente questionável de “Estado frágil” para uma maior compreensão dos processos de formação e transformação do Estado em África, incluindo as dimensões conflituais que esse processo de formação acarreta (em resultado do que foi concluído relativamente à primeira hipótese da dissertação);
- de um enfoque técnico no Estado central para uma análise das diversas camadas de organizações do tecido social e político que promovem a segurança e desenvolvimento das populações (incluindo entidades políticas subnacionais e instituições não-formais), bem como nos diversos níveis de governação em África e interacção entre estes (em resultado do que foi concluído relativamente à segunda hipótese da dissertação);
- de um enfoque quase exclusivo na dimensão institucional do Estado e da Paz para uma maior atenção à dimensão relacional e psico-social da transformação dos conflitos, que em última análise só poderá ser efectivada de forma sustentável a partir do interior das sociedades (derivado também da confirmação da segunda hipótese).

BIBLIOGRAFIA

- ADDISON, Tony (2001a); *Reconstruction from War in Africa: Communities, Entrepreneurs and States*. CSAE Conference on “Development Policy in Africa, University of Oxford, 29-31 March. (Online) Disponível em: www.csae.ox.ac.uk/conferences/2001-DPiA/pdfs/Addison.pdf
- ADDISON, Tony (2001b); *From Conflict to Reconstruction..* Discussion Paper No.2001/16, UNU/WIDER, Helsinki. (Online) Disponível em: http://www.wider.unu.edu/hq/library/Collection/PDF_files/WIDER/WIDERdp2001.16.pdf
- AFRICAN UNION (2000); *The Constitutive Act*, African Union, Addis Ababa (Online) Disponível em: http://www.africa-union.org/root/au/aboutau/constitutive_act_en.htm
- AGUIRRE, Mariano; OSORIO, Tamara (s.a.); *Estados frágiles, ruptura de equilibrios y exclusión*. Dirección General MSF-E, Barcelona. (Online) Disponível em: <http://www.msf.es/sites/default/files/publicacion/cuaderno01.doc>
- AKUDE, John (2007); *The Failure and Collapse of the African State: on the Example of Nigéria*. (Online) Disponível em: http://www.fride.org/download/COM_Nigeria_ENG_sep07.pdf
- ALI, Taisier M.; MATTHEWS, Robert (1999); *Civil Wars in Africa: Roots and Resolution*. McGill-Queen's University Press, 336pp.
- ALLEN, Chris (1999); *Endemic Violence and State Collapse in Africa*, Review of African Political Economy, No.81, pp.367-384.
- ALLEN, Chris (1995); *Understanding African Politics*. Review of African Political Economy, No.65, pp.301-320.
- ANDERSEN, Louise (2008); *Fragile States on the International Agenda*. In *Fragile Situations Background Papers*, DIIS REPORT 2008:11, Danish Institute for International Studies, Copenhagen. (Online) Disponível em: <http://www.diis.dk/sw63932.asp>
- ANDERSEN, Louise (2007); *What to Do? The Dilemmas of International Engagement in Fragile States*. In Andersen, L. Møller, B & Stepputat, F., (eds), *Fragile States and Insecure People, Violence, Security and Statehood in the Twenty-First Century*. New York: Palgrave Macmillan, p.21-47
- ANDERSON, Lisa (2004); *Antiquated before they can ossify: States that fail before they form*. Journal of International Affairs, Vol.58, No.1, p.1-16.
- ARMIÑO, Carlos Perez (2010); *El Concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos*. Revista CIDOB d' Afers Internacionals No. 76, p.59-77. (Online) Disponível em: http://www.cidob.org/es/content/download/4366/44237/file/76_perez.pdf
- ASPR (2005); *Peace-Building in War-torn Societies*. Report on the Foundation Seminar, 14Nov-3Dec.2004, Uganda, Austrian Study Center for Peace and Conflict Resolution.
- ASSEFA (s.a.); *Peace and Conflict in Africa: Reflections from a African Peacebuilder*. II Patterns of Peace and Peace Building: Lessons and Reflections. (Online) Disponível em: <http://www.brandeis.edu/ethics/pdfs/publications/Assefa2.pdf>
- ASSEFA, Hizkias (1999); *The Meaning of Reconciliation*. In *People Building Peace*, European Centre for Conflict Prevention, Utrecht. (Online) Disponível em: http://www.gppac.net/documents/pbp/part1/2_reconc.htm

- ATACK, Ian (2003); *Peacebuilding as conflict management or political engineering?* Trócaire Development Review, 2003/2004, Dublin, p.17-32.
- AUGSBURGER (1992); *Conflict Mediation Across Cultures: Pathways and Patterns*. John Knox Press, Westminster.
- AZAR, Edward (1990); *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and cases*. Dartmouth Publishing Company Limited, Aldershot.
- AZAR, Edward E. and John W. Burton, eds. (1986); *International Conflict Resolution. Theory and Practice*. Sussex: Wheatsheaf Books, 1986 / Boulder: Lynne Rienner, London
- BALIAMOUNE-LUTZ, M.; McGillivray, M., (2008); “State Fragility: Concept and Measurement”, UNU-WIDER Research Paper 44. (Online) Disponível em:
http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2008/en_GB/rp2008-44/files/79269746635178646/default/rp2008-44.pdf
- BARANYI, Stephen (2008); *Introduction, What Kind of Peace Is Possible in the Post-9/11 Era?* In BARANYI, Stephen, *The Paradoxes of Peacebuilding Post-9/11*, UBC Press Toronto, p.3-31. (Online) Disponível em:
<http://www.ubcpres.ca/books/pdf/chapters/2008/ParadoxesofPeaceBuildingPost911.pdf>
- BARNETT, Michael et al (2007); *Peacebuilding: What's in a name?* Global Governance, Vol. 13 No.1.
- BATES, Robert (2005); *Political Insecurity and State Failure in Contemporary Africa*. CID Working Paper No. 115, January 2005. (Online) Disponível em:
http://www.hks.harvard.edu/var/ezp_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/centers/cid/publications/faculty/wp/115.pdf
- BAYART, Jean-François (2004); *Le Gouvernement du Monde: Une Critique Politique de la Globalisation*, Fayard, Paris.
- BAYART, Jean-François (1989); *L'État en Afrique: La politique du ventre*. Librairie Arthème Fayard, Paris.
- BENDAÑA, Alejandro (2005); *From Peacebuilding to State building: One step forward and two steps back?* Development, 48(3), p.5-15. (Online) Disponível em: <http://www.palgrave-journals.com/development/journal/v48/n3/pdf/1100159a.pdf>
- BERDAL, Mats (2009); *Building Peace after War*. International Institute for Strategic Studies, London.
- BERTELSEN, B.E. (2003); *Ambivalence and potency, Relations between politics, violence and tradition in Mozambique*. Paper presented at the workshop “Mozambique in Focus”, University of Oslo, May.
- BERTOCCHI, Graziella; GUERZONI, Andrea (2011); *The Fragile Definition of State Fragility*. University of Modena. (Online) Disponível em:
http://www.economia.unimore.it/Bertocchi_Graziella/papers/fragilitybisweb.pdf
- BERTOLI, Simone; TICCI, Elisa (2010); *The Fragile Consensus on Fragility*. EUI Working Paper, Robert Schuman Centre for Advanced Studies / European Report on Development. (Online) Disponível em: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13538/RSCAS_2010_16.pdf?sequence=2
- BERTRAM, Eva (1995); *Reinventing Governments: The Promise and Perils of United Nations Peace Building*. *The Journal of Conflict Resolution* 39, 3, pp.387-418.
- BIGOMBE, Betty; COLLIER, Paul; SAMBANIS, Nicholas (2000); *Policies for Building Post-Conflict Peace*. *Journal of African Economies*, Vol.9, No. 3, pp.323-348.

- BICKERTON, Christopher (2007); *State-Building: Exporting State Failure*. In Bickerton, Cunliffe & Gourevitch (ed.) *Politics without Sovereignty: a Critique of Contemporary International Relations*. University College London Press, London.
- BINNINGSBO, Helga (2006); *Power-Sharing and Postconflict Peace Periods*. Paper prepared for the Workshop “Power-Sharing and Democratic Governance in Divided Societies, International Peace Research Institute (PRIO), Oslo. (Online) Disponível em: http://www.prio.no/files/file48120_binningsbo_aug2006.pdf
- BINNINGSBO, Helga (2005); *Consociational Democracy and Postconflict Peace: Will Power-Sharing Institutions Increase the Probability of Lasting Peace after Civil War?* Paper presented at the 13th Annual National Political Science Conference, Norway, 5-7 January 2005. (Online) Disponível em: <http://www.arkokabay.com/e/Consociational%20D.pdf>
- BØÅS, M.; JENNINGS, K. M. (2005); *Insecurity and Development: The Rhetoric of the ‘Failed State*, in *The European Journal of Development Research* 17(3), p.385- 395.
- BØÅS, M.; ROTWITT, N. (2010); *Remaking the Somali State: a renewed building-block approach*. NOREF Report, Norwegian Peacebuilding Resource Centre, Oslo
- BOEGE, V.; BROWN, A.; CLEMENTS, K.; NOLAN, A (2009); *Building Peace and Political Community in Hybrid Political Orders*, in *International Peacekeeping* 16(5).
- BOEGE, V.; BROWN, A.; CLEMENTS, K.; NOLAN, A. (2008a); *Qué es lo “Fallido? Los Estados del Sur, o la investigación y las políticas de Occidente? Un estudio sobre ordenes políticos híbridos y los Estados emergentes*. Berghof Research Center. (Online) Disponível em: http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/spanish_boege_et_al_handbook.pdf
- BOEGE, V.; BROWN, A.; CLEMENTS, K.; NOLAN, A. (2008b); *On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of ‘Fragility’*. Berghof Handbook for Conflict Transformation, Berghof Conflict Research. (Online) Disponível em: http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/boege_et_al_handbook.pdf
- BOHMAN, Agneta (2003); *The long and arduous path to reconciliation*. Mimeo.
- BORGES, Marisa; Santos, Sofia (2009); *The Political Project of Post-Conflict Reconstruction: Gaining Settings and Minds*. Portuguese Journal of International Affairs, Autumn/Winter 2009, IPRIS, Lisboa. (Online) Disponível em: www.ipris.org/php/download.php?fid=92
- BORRIS, Eileen (2000); *The Healing Power of Forgiveness*. Occasional Paper no.10, The Institute for Multi-Track Diplomacy, USA. (Online) Disponível em: <http://www.imtd.org/pdfs/OP10.pdf>
- BOULDEN, Jane et al (2005); *The Consolidation of Peace in Africa*. Working Paper Series No.IS001, Centre for International Studies, Department of Politics and International Relations, Oxford.
- BRAHM, Eric (2003); *Conflict Stages*. In *Beyond Intractability*. Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess, Conflict Research Consortium, University of Colorado, Boulder. (Online) Disponível em: http://www.beyondintractability.org/essay/conflict_stages/
- BRAHIMI, Lakhadar (2007); *State Building in Crisis and Post-Conflict Countries*, Presented at the Global Forum on Reinventing Government, Building Trust in Government, Viena. (Online) Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026305.pdf>
- BRATTON; VAN DE WALLE, N. (1997); *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in a Comparative Perspective*. Cambridge.
- BRINKERHOFF, Derick Ed. (2007); *Governance in post-conflict societies: rebuilding fragile states*. Contemporary Security Studies, Routledge, New York.

- BROWN, Graham; LANGER, A.; STEWART, F. (2008); *A Typology of Post-Conflict Environments: An Overview*. CRISE Working Paper No. 53, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, London. (Online) Disponível em: <http://www.crise.ox.ac.uk/pubs/workingpaper53.pdf>
- BROWN, Graham; STEWART, F. (2010); *Fragile States*. CRISE Overview No.3, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, London. (Online) Disponível em: <http://www.crise.ox.ac.uk/pubs/CRISE%20Overview%203.pdf>
- BURNELL, Peter (2006); *The Coherence of Democratic Peace-Building*. Research Paper No.2006/147, November, UNU/WIDER. (Online) Disponível em: http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2006/en_GB/rp2006-147_files/78091823812774179/default/rp2006-147.pdf
- BURTON, John (1990); *Conflict: Resolution and Prevention*. St Martin's Press, New York.
- BURTON, John (1987); *Resolving Deep-Rooted Conflict: A Handbook*. Lanham London, University Press of America.
- CALL, Charles (2010); *Beyond the 'failed state': Toward conceptual alternatives*. European Journal of International Relations, April 20, 2010.
- CALL, Charles (2008); *Building States to Build Peace*. A Project of the International Peace Institute, Lynne Rienner Publishers, London
- CALL, Charles; COUSENS, Elizabeth (2007); *Ending Wars and Building Peace*. Working Paper Series “Coping with Crisis”, International Peace Academy, March 2007.
- CALL, Charles; COOK, Susan (2003a); *Introduction: Postconflict Peacebuilding and Democratization*. Global Governance, Vol.9 (2), pp.135-139.
- CALL, Charles; COOK, Susan (2003b); *On Democratization and Peacebuilding*. Global Governance, Vol.9 (2). (Online) Disponível em: <http://www.watsoninstitute.org/pub/CallCookArticleFINAL.pdf>
- CAMMACK, D. et al (2006); Donors and the 'Fragile States' Agenda: A Survey of Current Thinking and Practice. ODI Report for the Japan International Cooperation Agency, Overseas Development Institute, London. (Online) Disponível em: <http://www.odi.org.uk/resources/download/1317.pdf>
- CARDOSO, F.; FERREIRA, P.M. (2005); *A África e a Europa: Resolução de Conflitos, Governação e Integração Regional*. Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), Lisboa.
- CARMENT, David (2003); *Assessing State Failure: Implications for Theory and Policy*. *Third World Quarterly* 24, 3 (2003), 407-427. (Online) Disponível em: <http://http-server.carleton.ca/~dcarment/papers/assessingstatefailure.pdf>
- CARMENT, David (2001); *Anticipating State Failure*. Paper prepared for the Conference on “Why States Fail and How to Resuscitate Them”, January 19-21 2001. (Online) Disponível em: <http://www.carleton.ca/cifp/app/serve.php/1018.pdf>
- CARMENT, David, Stewart Prest, and Yiagadeesen Samy (2008); *Determinants of State Fragility and Implications for Aid Allocation: An Assessment Based on the Country Indicators for Foreign Policy Project*, Conflict Management and Peace Science, No. 25, p.349-373. (Online) Disponível em: http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2008/en_GB/rp2008-46/
- CASTELLS, Manuel (2004, 1ª ed., 1997), *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume II: The Power of Identity*, Blackwell Publishing, Oxford.
- CCTS (2005); *The interplay of domestic, regional and international forces in post-conflict peacebuilding*. Seminar Report, Committee for Conflict Transformation Support, Newsletter 13, London. (Online) Disponível em: <http://www.c-r.org/ccts/ccts13/newsletter13.pdf>

- CES (2008); *A Cooperação Portuguesa e o Reforço da Segurança Humana em Estados Institucionalmente Frágeis*. Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra.
- CHABAL, Patrick (2005); *Power in Africa Reconsidered*, in Engel, U. & Rye Olsen, G.(eds.), *The African Exception*, Aldershot & Burlington: Ashgate, p.17-33.
- CHABAL, P.; Daloz, J. (1999); *Africa Works: Disorder as a Political Instrument*. James Currey, Oxford.
- CHANDLER, David (2006); *The Empire in Denial – The Politics of State-Building*. Pluto Press, London.
- CHANDLER, David (2005); *Introduction: peace without Politics?* International Peacekeeping, vol.12, No.3, pp.307-321.
- CHANDLER, David (2004); *The Responsibility to Protect: Imposing the “Liberal Peace”?*, *International Peacekeeping*, Vol.11, No.1, Special Issue: Peace Operations and Global Order, 2004, pp.59-81. (Online) Disponível em: http://www.davidchandler.org/pdf/journal_articles/IPK%20-%2011.1%20R2P.pdf
- CHAUVET, Lisa; COLLIER, Paul (2004); *Development Effectiveness in Fragile States: Spillovers and Turnarounds*. Centre for the Study of African Economics, Oxford University.
- CHAZAN, Naomi et al (1988); *Politics and Society in Contemporary Africa*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.
- CHESTERMAN, Simon (2004); *UN State-Building: Challenges and Contradictions*. Background Paper to the Workshop on “State-Building and Strengthening of Civilian Administration in Post-Conflict Societies and Failed States”, Helsinki, September 2004, Crisis Management Initiative.
- CHESTERMAN, Simon; IGNATIEFF, Michael; CHANDRA, Ramesh (eds.) (2005); *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*, United Nations University Press, United States, 400pp.
- CHOPRA, T. (2009); *When Peacebuilding Contradicts Statebuilding: Notes from the Arid Lands of Kenya*, International Peacekeeping 16: 4 (August 2009), pp. 531-545.
- CILLIERS, Jakkie (2006); *New Interfaces between Security and Development*. In Stephan Klingebiel (Editor), *New interfaces between security and development: Changing concepts and approaches*. German Development Institute (DIE), Bonn. (Online) Disponível em: [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ENTR-7BMH3S/\\$FILE/Studies%2013.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ENTR-7BMH3S/$FILE/Studies%2013.pdf)
- CILLIERS, Jakkie (2004); *Peacekeeping and Post-Conflict Reconstruction in Africa: Breaking the Conflict trap through Development*, Paper prepared for the Commission for Africa. Africa Security Review, vol 13, No. 4. (Online) Disponível em: <http://www.iss.co.za/pubs/asr/13No4/CCilliers.htm>
- CLAPHAM, Christopher (2009); *Tasks and Responsibilities of the African State*. Dossier L'Africa nelle relazioni internazionali: sfida al passato. Quaderni di Relazioni Internazionali n. 10, ISPI. (Online) Disponível em: <http://www.ispionline.it/it/documents/QRI/QRI10.pdf>
- CLAPHAM, Christopher (2002a); *Africa and the International System: The Politics of State Survival*. Cambridge University Press, 2nd Edition.
- CLAPHAM, Christopher (2002b); *The Challenge to the State in a Globalised World*. In Development and Change 33 (5), Institute for Social Studies, p-775-795.
- CLAPHAM, Christopher (2001); *Rethinking African States*. In African Security Review 10(3), South Africa (Online) Disponível em: <http://www.iss.co.za/Pubs/ASR/10No3/clapham.html>

- CLAPHAM, Christopher (1998); *Degrees of Statehood*. Review of International Studies, Vol.4, No.2, pp.143-157.
- CLAPHAM, Christopher (1996); *Africa in International Relations: The Politics of State Survival*, Cambridge University Press.
- CLEMENTS, Kevin (s.a.); *Peace Building and Conflict Transformation*. (Online) Disponível em: <http://www.gmu.edu/programs/icar/pcs/clements.htm>
- COLLIER, Paul (2007); *The Bottom Billion*. Oxford University Press, Oxford.
- COLLIER, P. et al (2003); *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. World Bank Policy Research
- COLLIER, Paul; VENABLES (2009); *Natural Resources and State Fragility*. Mimeo
- COLLIER, Paul; Hoefler, Anke (2002); *Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies*. Policy Research Working Paper 2902, World Bank. (Online) Disponível em: <http://www.csae.ox.ac.uk/conferences/2002-UPaGiSSA/papers/Hoeffler-csae2002.pdf>
- COLLIER, Paul; Hoefler, Anke (2001); *Greed and Grievance in Civil War*. World Bank, October (reprint 2004, Oxford University Press). (Online) Disponível em: <http://www.nyu.edu/econ/user/debraj/Courses/Readings/CollierHoefler.pdf>
- ICISS (2001); *The Responsibility to Protect*. Report from the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa, 2001. (Online) Disponível em: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>
- COQUERY-VIDROVITCH, Catherine (1992); *Afrique Noire, Permanences et Ruptures*. L'Harmattan, Paris.
- COWEN, M.; LAAKSO, L., eds. (2002); *Multi-Party Elections in Africa*, James Currey, Oxford.
- CRAVINHO, João Gomes (2006); *Visões do Mundo: As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*. ICS, Imprensa de Ciências Sociais, 2ª Edição, Lisboa
- CROCKER, Chester; HAMPSON, Fen Osler; AALL, Pamela, eds. (2001); *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*. United States Institute of Peace Press, Washington
- CROCKER, Chester; HAMPSON, Fen Osler; AALL, Pamela, eds (1996); *Managing Global Chaos. Sources of and Responses to International Conflict*. United States Institute of Peace Press, Washington.
- CSRC (2007); *Crisis, Fragile and Failed States: Definitions used by the Crisis States Research Centre*, CSRC, London School of Economics (LSE), London
- CURLE, Adam (1996); *Another Way: Positive Response to Contemporary Violence*, Oxford.
- CUTILLO, Alberto (2006); *International Assistance to Countries Emerging from Conflict: A review of Fifteen Years of Interventions and the Future of Peacebuilding*. International Peace Academy, New York.
- DA CAMARA, Sophie, FERREIRA, Patricia Magalhães (2001); *The European Union's Political and Development Response to Burundi*, ECDPM, Maastricht.
- DAVID, Charles-Philippe (1999); *Does Peacebuilding Build Peace? Liberal (Mis)steps in the Peace Process*. In *Security Dialogue* Vol. 30 No. 1: 25—41.
- DAVIDSON, Basil (1992); *The Black Man's Burden: Africa and the Curse of the Nation State*. Three Rivers Press, New York.

- DE WAAL, Alex (2009); *Mission without End? Peacekeeping in the African Political Marketplace*, *International Affairs* 85:1 (January 2009), pp. 99-113. (Online) Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2346.2009.00783.x/pdf>
- DEBIEL, T., KLINGEBIEL, S., MEHLER, A. and SCHNECKENER, U. (2005); *Between Ignorance and Intervention: Strategies and Dilemmas of External Actors in Fragile States*, Policy paper 23, Development and Peace Foundation, Bonn, Germany. (Online) Disponível em: http://www.sef-bonn.org/download/publikationen/policy_paper/pp_23_en.pdf
- DEMPSEY, Gary T. (2002); *Old Folly in a New Disguise: Nation Building to Combat Terrorism*. CATO Institute Policy Analysis No. 429, March 2002.
- DFID (2010); *Building Peaceful States and Societies. A DFID Practice Paper*, 2010, Department for International Development, London. (Online) Disponível em: <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/governance/Building-peaceful-states-and-societies.pdf>
- DI JOHN, Jonathan (2011); *Failed States in Sub-Saharan Africa: A Review of the Literature*. ARI, Real Instituto Elcano, Madrid. (Online) Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari5-2011
- DI JOHN, Jonathan (2008); *Conceptualising The Causes And Consequences Of Failed States: A Critical Review Of The Literature*. Working Paper No. 25, Crisis States Working Papers Series no.2, Crisis States Research Centre, London.
- DIAMOND, Larry (2001); *Developing Democracy in Africa*. Paper presented at the Workshop on “Democracy in Africa in Comparative Perspective”, April 27, Stanford University. (Online) Disponível em: <http://democracy.stanford.edu/Seminar/DiamondAfrica.htm>
- DOBBINS, James, et al (2007); *The Beginner’s Guide to Nation-Building*. Rand Corporation, Santa Monica
- DOORNBOS, Martin (2002); *Somalia: Alternative Scenarios for Political Reconstruction*. *African Affairs*, Vol.101, No.402, p.93-107.
- DORFF, Robert H. (2002); *State Failure and Responding to It*. Paper presented at the Annual Convention of the International Studies Association, New Orleans, LA.
- DORFF, Robert (1999); *Responding to the Failed State: What to Do and What to Expect*. Purdue University, West Lafayette.
- DOYLE, Michael; SAMBANIS, N. (2000); *International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis*, World Bank, Washington.
- DOYLE, Michael; SAMBANIS, N. (1999); *Building Peace: Challenges and Strategies after Civil War*, World Bank. (Online) Disponível em: <http://www.chs.ubc.ca/srilanka/PDFs/Building%20peace--challenges%20and%20strategies.pdf>
- DRUCKMAN, Daniel (1986); "Four Cases of Conflict Management: Lessons Learned," in Diane B. Bendahmane and John W. McDonald, Jr., eds., *Perspectives on Negotiations. Four Case Studies and Interpretations*. Washington, D.C.: U.S. Department of State.
- DUFFIELD, Mark. (2002); *Social Reconstruction and the Radicalisation of Development: Aid as a Relation of Global Liberal Governance*, *Development and Change*, vol. 33 (5), pp.1049-71
- DUFFIELD, Mark (2001); *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, Zed Books, London & New York.

- EISENSTADT, S. N. (1988); *Beyond collapse*. In N. Yoffee and G. L. Cowgill (eds.) *The Collapse of Ancient States and Civilizations*, The University of Arizona Press, pp.236-243.
- ELBADAWI, Ibrahim A.; SAMBANIS, Nicholas (2002); *External Interventions and the Duration of Civil Wars*. Paper presented at the workshop on the Economics of Civil Violence, March 2002, Princeton University.
- ELIAS, Norbert (1994); *The Civilizing Process: The History of Manners and State Formation and Civilization*, Blackwell, Oxford.
- ELLIS, Stephen (2005); *How to Rebuild Africa*. Foreign Affairs, September/October 2005. (Online) Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/61028/stephen-ellis/how-to-rebuild-africa>
- ENGBERG-PEDERSEN, Lars (2008); *Fragile Situations and International Support*. In *Fragile Situations Background Papers*, DIIS REPORT 2008:11, Danish Institute for International Studies, Copenhagen. (Online) Disponível em: <http://www.diis.dk/sw63932.asp>
- ENGBERG-PEDERSEN, Lars; ANDERSEN, Louise; STEPPUTAT, Finn (2008a); *Fragile States: Definitions, Measurements and Processes*. In *Fragile Situations Background Papers*, DIIS REPORT 2008:11, Danish Institute for International Studies, Copenhagen. (Online) Disponível em: <http://www.diis.dk/sw63932.asp>
- ENGBERG-PEDERSEN, Lars; ANDERSEN, Louise; STEPPUTAT, Finn (2008b); *Fragile Situations: Current Debates and Central Dilemmas*. DIIS REPORT 2008:9, Danish Institute for International Studies, Copenhagen. (Online) Disponível em: http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202008/R2008-9_Fragile_Situations.pdf
- ENGLEBERT, Pierre (1997); *The contemporary African State: neither African nor State*. *Third World Quarterly*, Vol.18, No.4, pp.767-775).
- ENGLEBERT, Pierre; TULL, Denis (2008); *Post-Conflict Reconstruction in Africa: Flawed Ideas about Failed States*. *International Security* 32, no. 4 (Spring 2008), p. 106-139.
- ERDMAN, G.; Engel, U. (2006); *Neopatrimonialism Revisited – Beyond a Catch All Concept*, Working Paper, German Institute of Global and Area Studies. (Online) Disponível em: www.giga-hamburg.de/workingpapers
- ERIKSEN, Stein (2009); *The Liberal Peace Is Neither: Peacebuilding, State building and the Reproduction of Conflict in the Democratic Republic of Congo*, *International Peacekeeping*, Vol.16, No.5, Routledge, November 2009, pp.652–666.
- ERIKSEN, Stein (s.a.); *The Theory of Failure and the Failure of Theory: “State Failure” in Theory and Practice*. PRIO, Oslo. (Online) Disponível em: http://www.prio.no/files/file48992_stein_sundstol_eriksen_sip_wg_nov30_des1.pdf
- EUROPEAN COMMISSION (2007); *Towards an EU response to situations of fragility - Engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 25 October 2007, COM(2007) 643 final. (Online) Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0643:FIN:EN:PDF>
- EUROPEAN UNION (2009); *European Report on Development: Forging a New European Approach*. EU/European University Institute, Brussels. (Online) Disponível em: http://erd.eui.eu/media/fullreport/ERD%202009_EN_LowRes.pdf

- EUROPEAN UNION (2005); *Presidency Statement on Peacebuilding*, Statement to the Security Council of The United Nations on Peacebuilding By H.E. Mr. Jean-Marc Hoscheit, Permanent Representative of Luxembourg to The United Nations, on behalf of the European Union (New York), 26/05/2005.
- EVANS, Gareth (2006); *Peacebuilding: Six Golden Rules for Policymakers*. “Security and Post-Conflict Peacebuilding: The Role of the United Nations”, Compilation of presentations made at the third joint seminar UNOG/DCAF, 27 October 2005, Geneva. (Online) Disponível em: <http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng=en&id=23748>
- FARIA, Fernanda (2011); *Rethinking Policy Responses on Fragile States*. NOREF Report, Oslo. (Online) Disponível em: http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/8c8101064b7e362f9eca711f6e95f26d.pdf
- FARIA, Fernanda; FERREIRA, Patrícia Magalhães (2007); *Situations of Fragility: Challenges for an European Response Strategy*. ECDPM/IEEI, 116pp. http://www.ieei.pt/files/Estados_Fragedis.pdf
- FARIA, Fernanda, YOUNGS, Richard (2010); *European conflict resolution policies: truncated peacebuilding*. Working Paper 94, FRIDE, Madrid. (Online) Disponível em: http://www.fride.org/download/WP94_UE_Paz_Construccion_ENG_mar10.pdf
- FERREIRA, Patrícia Magalhães (2010a); *Fragilidade do Estado em África*. In Janus 2010: Anuário de Relações Exteriores: Meio Século de Independências Africanas, Universidade Autónoma de Lisboa e Público, Lisboa.
- FERREIRA, Patrícia Magalhães (2010b); *Operações de Paz da ONU em África*. In Janus 2010: Anuário de Relações Exteriores: Meio Século de Independências Africanas, Universidade Autónoma de Lisboa e Público, Lisboa.
- FERREIRA, Patrícia Magalhães (2006); *Justiça e Reconciliação Pós-Conflito em África*. In Cadernos de Estudos Africanos n.º7, Centro de Estudos Africanos, ISCTE. (Online) Disponível em: http://cea.iscte.pt/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=66
- FERREIRA, Patrícia Magalhães (2005); *Identidades Étnicas, Poder e Violência em África: O Conflito no Burundi*. Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, Lisboa, 255pp.
- FERREIRA, Patrícia Magalhães (2004); *Promoção da Paz, Mediação e Resolução de Conflitos: O Papel das Organizações Regionais*. Janus 2005, Universidade Autónoma de Lisboa. (Online) Disponível em: http://www.janusonline.pt/2005/2005_4_2_3.html
- FERREIRA, Patrícia Magalhães (2001); *Guerras do Esquecimento: Causas e Natureza dos Conflitos na África Subsaariana*. “Estratégia”, n.º15, 2º Semestre, IEEI. pp.79-185. (Online) Disponível em: http://www.ieei.pt/files/Patricia_Ferreira_Conflitos_Africa-Africa_Oriental.pdf
- FETHERSTON, A.B.; PARKING, A.C.(1997); *Transforming violent conflicts: Contributions from social theory*. In L.A. Broadhead, Issues in peace research 1997-1998, University of Bradford
- FISHER, Martina; SCHMELZLE, Beatrix (eds.) (2008); *Building Peace in the Absence of States: Challenging the Discourse on State Failure*. Berghof Handbook Dialogue Series, No.8.
- FISHER, Ronald (1999); *Social-Psychological Processes in Interactive Conflict Analysis and Reconciliation*. In JEONG, H. (ed.), The New Agenda for Peace Research. Ashgate: Aldershot.
- FRANÇOIS, M; SUD, I. (2006); *Promoting Stability and Development in Fragile and Failed States*. In Development Policy Review, vol.24 No.2, pp.141-60.

- FRITZ, Verena; MENOCA, Alina (2007); *Understanding Statebuilding from a Political Economy Perspective*. Report for DFID's Effective and Fragile States Teams, Overseas Development Institute (ODI), London. (Online) Disponível em: <http://www.odi.org.uk/resources/download/1340.pdf>
- FUKUYAMA, Francis (2004); *Statebuilding: Governance and World Order in the 21st Century*. Cornell University Press, New York, 186pp.
- GALTUNG, Johan (1996a); *Peace by Peaceful Means*. Peace and Conflict, Development and Civilization. PRIO. London & Thousand Oaks & New Delhi: Sage.
- GALTUNG, Johan (1996b); *Peace and Conflict Research in the Age of the Cholera: Ten Pointers to the Future of Peace Studies*. International Journal of Peace Studies, Vol. 1, No. 1, January, pp. 25-36. (Online) Disponível em: http://www.gmu.edu/academic/ijps/vol1_1/Galtung.htm
- GALTUNG, Johan (1998); *After Violence: 3R, Reconstruction, Reconciliation, Resolution; Coping with Visible and Invisible Effects of War and Violence*. (Online) Disponível em: <http://classweb.gmu.edu/hwjeong/Conf702/Galtung,%20After%20violence.pdf>
- GALTUNG, Johan (1988); *The Next Twenty-five Years of Peace Research: Tasks and Prospects*. in Peter Wallensteen, ed., *Peace Research: Achievements and Challenges*. Boulder: Westview Press.
- GCSP (2011); *Annual Review of Global Peace Operations 2011*, Center on International Cooperation, Lynne Rienner Publishers.
- GHANI, A.; LOCKHART, C.; CARNAHAN, M. (2006); *An Agenda for State-Building in the Twenty-First Century*. In The Fletcher Forum of World Affairs Vol 31 No.1, pp-101-123.
- GHANI, A.; LOCKHART, C.; CARNAHAN, M. (2005); *Closing the Sovereignty Gap: How to turn Failed States into Capable Ones*. ODI Working Paper No. 253, Overseas Development Institute, London.
- GIDDENS, A. (1990) *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press.
- GLICKMAN, Harvey (1995); *Ethnic Conflict and Democratization in Africa*. The African Studies Association Press, Atlanta, USA.
- GOODHAND, Jonathan; HULME, David (1999); *From Wars to Complex Political Emergencies: Understanding Conflict and Peace-Building in the New World Disorder*. *Third World Quarterly* Vol. 20 No. 1: 13—26.
- GRAHAM, Lawrence (1993); *The Dilemmas of Managing Transitions in Weak States: the case of Mozambique*. *Public Administration and Development*, vol.13, No.4, pp.409-422.
- GRÄVINGHOLT, J.; GÄNZLE, S.; ZIAJA, S. (2009); *The Convergence of Peacebuilding and State Building: Addressing a Common Purpose from Different Perspectives*, Briefing Paper, German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), April 2009. (Online) Disponível em: [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3_e.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-7RTFWC/\\$FILE/BP%204.2009.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3_e.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-7RTFWC/$FILE/BP%204.2009.pdf)
- GRAYBILL, Lyn (2004); *Pardon, Punishment and Amnesia: Three African Post-Conflict Methods*. *Third World Quarterly*, Vol.25, No.6, pp.1117-1130.
- GUILLAUMONT, P.; JEANNENEY, S. (2009); *State Fragility and Economic Vulnerability: what is measured and why?* Background Paper for the European Development Report 2009.
- HAMBER, B. & VAN DER MERWE, H. (1998); *What is this thing called reconciliation?* Paper presented at the Goedgedacht Forum "After the Truth and Reconciliation Commission". (Online) Disponível em: <http://www.csvr.org.za/wits/articles/artrcbh.htm>

- HAMBER, Brandon; WILSON, Richard (2002); *Symbolic Closure Through Memory, Reparation and Revenge in Post-Conflict Societies*. *Journal of Human Rights* Vol. 1, No. 1, March 2002. (Online) Disponível em: <http://www.brandonhamber.com/publications/jour-symbolicclosure.htm>
- HAMPSON, Osler (1996); *Nurturing Peace: Why Peace Settlements Succeed or Fail*. United States Institute of Peace.
- HANLON, Joseph (1996); *Is there an African Democracy?* *Internet Journal of African Studies* No.1, Abril. (Online) Disponível em: <http://ccb.colorado.edu/ijas/estudos.html>
- HARMER, A.; MACRAE, J.. (2004); *Beyond the Continuum: The Changing Role of Aid in Protracted Crisis*. HPG Report 18, Overseas Development Institute (ODI), London. (Online) Disponível em: <http://www.odi.org.uk/resources/download/236.pdf>
- HARTTGEN, Kenneth; KLASSEN, Stephan (2010); *Fragility and the MDG Progress: How Useful is the Fragility Concept?* EUI RSCAS; 2010/20; European Report on Development. (Online) Disponível em: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13585/RSCAS_2010_20.pdf?sequence=1
- HARTWELL, Marcia (2006); *Violence in Peace, Understanding Increased Violence in Early Post-conflict Transitions and Its Implications for Development*. Research Paper No.2006/18, February, UNU/WIDER. (Online) Disponível em: <http://www.wider.unu.edu/stc/repec/pdfs/rp2006/rp2006-18.pdf>
- HARTZELL, C.; HODDIE, M.; ROTHCHILD, D. (2001); *Stabilizing the Peace After Civil War: An Investigation of Some Key Variables*. *International Organization*, Vol.55(1), pp.183-208. (Online) Disponível em: <http://www.ndu.edu/jrac/docUploaded/Stabilizing%20the%20Peace%20after%20civil%20war.pdf>
- HAUGERUDBRAATEN, H. (1998); *Peacebuilding, Six Dimensions and Two Concepts*. *African Security Review*, Vol.7, No.6, Institute for Security Studies. (Online) Disponível em: <http://www.iss.co.za/pubs/ASR/7No6/Peacebuilding.html>
- HEGRE, H.; ELLINGSEN, T.; GATES, S.; GLEDISH, N. (2001); *Towards a democratic civil peace? Democracy, political change and civil war, 1816-1992*. *American Political Science Review* 95, pp.33-48.
- HELD, David; MCGREW, Anthony (2007); *Globalization/Anti-Globalization: Beyond the Great Divide*, 2nd edition, Polity Press, Cambridge.
- HELMAN, Gerald; RATNER, Steven (1993); *Saving Failed States*. *Foreign Policy*, Winter 1992-1993
- HENTZ, James J. (2004); *State Collapse and Regional Contagion in Sub-Saharan Africa: Lessons for Zimbabwe*. In *Scientia Militaria* 32, 1, pp.143-156.
- HERBST, J. (2000); *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton University Press.
- HERBST, J. (1996); *Responding to failure in Africa*, in *International Security* 21(3), p.120-144.
- HEWITT, J.; WILKENFELD, J.; GURR, T. (2010); *Peace and Conflict 2010*, Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland.
- HILL, Jonathan (2005); *Beyond the Other? A postcolonial critique of the failed state thesis*. *African Identities* 3 (2), pp.139-154.
- HOEHNE; HAGMAN (2007), *Failed state or failed debate? Multiple Somali political orders within and beyond the nation-state*, in *Politorbis* 42 (1): 20-27.
- HOFFMAN, Stanley (1995); *The Politics and Ethics of Military Intervention*. In *Survival* 37, 4 (Winter 1995), p.29-51

- HONWANA, Alcinda Manuel (2003); *Espíritos Vivos, Tradições Modernas: possessão de espíritos e reintegração social pós-guerra no sul de Moçambique*, Editora Ela por Ela, Lisboa
- HONWANA, Alcinda Manuel (1998); *Sealing the Past, Facing the Future: Trauma Healing in Mozambique*. In Accord No.3, Conciliation Resources, London. (Online) Disponível em: <http://www.c-r.org/our-work/accord/mozambique/past-future.php>
- HPCR International (2009); *Introduction to Peacebuilding*. Peacebuilding Initiative – a Project from HPCR International in partnership with the United Nations Peacebuilding Support Office. (Online) Disponível em: <http://www.peacebuildinginitiative.org/index.cfm?fuseaction=page.viewpage&pageid=1681>
- HUMAN SECURITY CENTRE (2010); *Human Security Report 2009-2010*. Human Security Centre, Oxford University Press. (Online) Disponível em: <http://www.hsrgroup.org/human-security-reports/20092010/text.aspx>
- HUTCHINSON et al. (2005); *Developing an EU Strategy to address fragile states: Priorities for the UK Presidency of the EU in 2005*, Saferworld and International Alert, United Kingdom.
- ICG (2009); *Liberia: Uneven Progress in Security Sector Reform*. Africa Report N°148, International Crisis Group, Dakar/Brussels. (Online) Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/west-africa/liberia/148-liberia-uneven-progress-in-security-sector-reform.aspx>
- ICG (2008); *Guinea-Bissau: In Need of a State*, Africa Report N.º 142, International Crisis Group, Dakar/Brussels. (Online) Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/west-africa/guinea-bissau/Guinea-Bissau%20In%20Need%20of%20a%20State.aspx>
- ICG (2007a); *A Strategy for Comprehensive Peace in Sudan*. Africa Report N°130 26 Jul 2007, International Crisis Group, Brussels. (Online) Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/horn-of-africa/sudan/130-a-strategy-for-comprehensive-peace-in-sudan.aspx>
- ICG (2007b); *Congo: Consolidating the Peace*. Africa Report N.º 128, International Crisis Group, Kinshasa/Brussels. (Online) Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/dr-congo/Congo%20Consolidating%20the%20Peace.pdf>
- ICG (2004); *Liberia and Sierra Leone: Rebuilding Failed States*. Africa Report N.º 87, International Crisis Group, Dakar/Brussels. (Online) Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/west-africa/sierra-leone/Liberia%20and%20Sierra%20Leone%20Rebuilding%20Failed%20States.pdf>
- IDPS (2010); *Key findings from country consultations in Burundi, Central African Republic, Democratic Republic of Congo, Liberia, Sierra Leone, South Sudan, and Timor-Leste*, Synthesis Report, 2010
- IDRC (2003); *What Kind of peace is being built? Reflections on the state of Peacebuilding Ten Years after the Agenda for Peace*. Workshop Report, International Development Research Centre, Ottawa. (Online) Disponível em: http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10515565510Preface_&_WKOP_workshop_report.pdf
- INTERNATIONAL ALERT (2008); *The World Bank in fragile and conflict-affected countries - 'How', Not 'How Much'*, London, 2008. (Online) Disponível em: <http://www.international-alert.org/sites/default/files/library/042008WorldBankExecutiveSum.pdf>

- INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (2001); *The Responsibility to Protect*. Report, Oxford University Press, New York. (Online) Disponível em: <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>
- IPA (2006); *The Security-Development Nexus: Research Findings and Policy Implications*. Program Report, International Peace Academy, Canada.
- JACKSON; Robert (1992); *Juridical Statehood in Sub-Saharan Africa*. Journal of International Affairs, Vol.46, No.1, pp.1-16.
- JACKSON; Robert (1987); *Quasi-States, dual regimes and neoclassical theory: international jurisprudence and the Third World*. In International Organization, Vol.41, No.4, pp.519-549.
- JACKSON, Robert, ROSBERG, C.G. (1984); *Personal Rule: Theory and Practice in Africa*. Comparative Politics, vol.16, No.4, pp.421-442.
- JACKSON; Robert; ROSBERG, C.G. (1982); *Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical Statehood*. World Politics, Vol 35 No.1, pp.1-24.
- JEONG, Ho-Won (2005); *Peacebuilding in Postconflict Societies: Strategy and Process*, Lynne Rienner Publishers, London, 260pp.
- JEONG, Ho-Won (2002); *Approaches to Peacebuilding*, Palgrave Macmillan, 216pp.
- JOSEPH, Richard (1999); *State, Conflict and Democracy in Africa*. Lynne Rienner Publishers, Library of Congress, EUA.
- JUNG, Dietrich (2008); *State Formation and State-Building: Is there a lesson to learn from Sociology?* In DIIS REPORT 2008:11, Danish Institute for International Studies, Copenhagen
- KALDOR, M. (2007); *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Second Edition, Stanford University Press, Palo Alto.
- KALDOR, M. (1999); *New and Old Wars*. Polity Press, Cambridge.
- KAPLAN, Seth (2010); *Rethinking State-building in a Failed State*. The Washinton Quarterly, vol.33, No.1, Center for Strategic and International Studies, pp.81-97
- KAPLAN, Robert (1994); *The Coming Anarchy*. The Atlantic Magazine. (Online) Disponível em: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/4670/>
- KEEN, David (1998); *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*, Adelphi Paper 320, International Institute of Strategic Studies, London.
- KELSALL, Tim (2011); *Developmental Patrimonialism? Rethinking business and politics in Africa*. In Africa Power and Politics, Policy Brief 2, Junho. (Online) Disponível em: <http://www.institutions-africa.org/filestream/20110610-appp-policy-brief-02-development-patrimonialism-by-tim-kelsall-june-2011>
- KHADIAGALA, G.; LYONS, T. (2006); *The Challenges of Leadership in Post-Conflict Transitions: Lessons from Africa*. In Conflict Issues in Africa, Conflict Trends 2006, African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD). (Online) Disponível em: http://www.accord.org.za/downloads/ct/ct_2006_4.pdf
- KLINGEBIEL, S. (2007); *Academic Assessment: The case-studies in the light of the international conceptual debate*. In BMZ, Transforming Fragile States: Examples of Practical Experience, pp.319-329, Germany.
- KOTZÉ, Dirk (2002); *Issues in Conflict Resolution*. African Journal on Conflict Resolution, Vol.2 (2)., pp.77-98. (Online) Disponível em: <http://www.accord.org.za/publications/ajcr/downloads/340-ajcr-volume-02-no-2-2002.html>

- KRASNER, Stephen (2004); *Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failed States*. International Security Vol.29 No. 2, pp.85-120.
- KRIESBERG, Louis (1998); *Constructive Conflicts. From Escalation to Resolution*. Lanham & Boulder & New York & Oxford: Rowman & Littlefield.
- KUMAR, Krishna (1997); *Rebuilding Societies after Civil War*. Lynne Rienner, Boulder.
- LANGE, M. K. (2004); *British Colonial Legacies and Political Development*. In *World Development* vol.32, No.6, pp 905-922.
- LAPSEY, M. (1998); *Confronting the Past and Creating the Future. The Redemptive Value of Truth Telling*. Social Research 65: 741-58.
- LAST, David (2003); *From Peacekeeping to Peacebuilding*. The Online Journal of Peace and Conflict Resolution, 5.1, Summer.
- LEDERACH, John (2003a); *Key Issues in Peace and Reconciliation Studies*. Centre for the Study of Forgiveness and Reconciliation, Coventry University, United Kingdom.
- LEDERACH, John (2003b); *The Little Book of Conflict Transformation*. Good Books.
- LEDERACH, John (1997); *Building peace: Sustainable reconciliation in Divided Societies*. Tokyo: United Nations University.
- LEMARCHAND, R. (1994); *Managing Transition Anarchies: Rwanda, Burundi and South Africa in Comparative Perspective*. Journal of Modern African Studies 32 (4), pp.581-604.
- LERCHE, Charles (2000); *Truth Commissions and National Reconciliation: Some Reflections on Theory and Practice*. Peace and Conflict Studies, Vol.7, nº1. (Online) Disponível em: <http://www.gmu.edu/academic/pcs/LERCHE71PCS.html>
- LERCHE, Charles (1999); *Peacebuilding through Reconciliation*. The International Journal of Peace Studies. (Online) Disponível em: http://www.gmu.edu/programs/icar/ijps/vol5_2/lerche.htm
- LIPSCHUTZ, Ronnie (1998); *Beyond the Neoliberal Peace: From conflict resolution to social reconciliation*. Social Justice, 25 (4), Winter, pp.5-19.
- LLAMAZARES, Monica (2005); *Post-War Peacebuilding Reviewed: A Critical Exploration of Generic Approaches*. Working Paper 14, Department of Peace Studies, University of
- LUGARD, F. (1922); *The Dual Mandate in British Tropical Africa*. W. Blackwood and Sons, London.
- LULING, Virginia (1997); *Come Back Somalia? Questioning a Collapsed State*. Third World Quarterly 18, No.2, Junho.
- LUMSDEN, M.; WOLFE, R. (1996); *Evolution of the Problem-Solving Workshop: An Introduction to Social-Psychological Approaches to Conflict Resolution*. *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, 2 (1), 37-67.
- LUN, Mary (2009); *Reconnecting joined-up approaches: Nation-building through state-building*. SPIRU Working Paper 25, ODI, London. (Online) Disponível em: <http://www.odi.org.uk/resources/download/3256.pdf>
- LUND, C. (2006); *Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa*. In *Development and Change*, vol. 37 No.4, p.685-705.
- LUND, Michael (2003); *What Kind of Peace is Being Built? Taking Stock of Post-Conflict Peacebuilding and Charting Future Directions*, Paper produced for "What Kind of Peace" Workshop in September 2002, International Development Research Centre (IDRC), Ottawa. (Online) Disponível em: http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10527469720lund_final_mar_20.pdf

- LUNDIN, Iraê Baptista (2004); *The Peace Process and the Construction of Reconciliation Post-Conflict: The Experience of Mozambique*. Paper presented in Seminar “Experiences of Penal Alternatives in Peace Processes, Barcelona 27-28 February 2004. (Online) Disponível em: <http://www.pangea.org/unescopau/img/programas/colombia/seminario/seminario018.pdf>
- LYONS, Terence (2003); *Transforming the Institutions of War: Postconflict Elections and the Reconstruction of Failed States*, in ROTBERG, Robert (2003); *When States Fail*. Princeton University Press.
- LYONS, Terence (2002); *Postconflict Elections: War Termination, Democratization and Demilitarizing Politics*. Working Paper No.20, Institute for Conflict Analysis and Resolution, George Mason University, EUA. (Online) Disponível em: http://www.gmu.edu/departments/ICAR/Work_Paper20.pdf
- MAASS, G., Siftung, F.E. and Mepham, D. (2004); *Promoting Effective States : A Progressive Policy Response to Failed and Failing States*, Institute for Public Policy Research, London
- MACRAE et al (2004); *Aid to Poorly Performing Countries: A Critical Review of Debates and Issues*, Overseas Development Institute. (Online) Disponível em: http://www.odi.org.uk/publications/poorly_performing_countries/Aid_to_PPCs.pdf
- MAIESE, Michelle (2003); *Peacebuilding*. In *Beyond Intractability*, Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess. Conflict Research Consortium, University of Colorado, Boulder. (Online) Disponível em: <http://www.beyondintractability.org/action/essay.jsp?id=28721&nid=5154>
- MAMDANI, Mahmood (1998); *When does Reconciliation Turn into a Denial of Justice?*. HSRC Publishers, Pretoria.
- MAMDANI, Mahmood (1996); *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton University Press, Princeton.
- MANNING, Carrie (2003); *Local Level Challenges to Post-Conflict Peacebuilding*. International Peacekeeping, vol.10, No.3, pp.25-43.
- MARSHALL, D.R. (2000); *Women in War and Peace, Grassroots Peacebuilding*. Peaceworks Report No.34, United States Institute of Peace, Washington. (Online) Disponível em: <http://www.usip.org/files/resources/pwks34.pdf>
- MARSHALL, M.; COLE, B. (2009); *Global Report 2009: Conflict, Governance and State Fragility*. Center for Systemic Peace & Center for Global Policy. (Online) Disponível em: <http://www.systemicpeace.org/Global%20Report%202009.pdf>
- MATA, Javier; ZIAJA, Sebastian (2009); *Users’ guide on measuring fragility*. German Development Institute (DIE) and the United Nations Development Programme (UNDP). (Online) Disponível em: [http://www.undp.org/oslocentre/docs09/Fragility_Users_Guide_\(web\).pdf](http://www.undp.org/oslocentre/docs09/Fragility_Users_Guide_(web).pdf)
- MBEKI, Moeletsi (2010); *Security and Development in Sub-Saharan Africa: Looking to the Future*. AllAfrica.com, 22/01/2010.
- MCLOUGHLIN, Claire (2010); *Topic Guide on Fragile States. Chapter II: Causes and Characteristics of Fragility*. Governance and Social Development Resource Center (GSDRC), London. (Online) Disponível em: <http://www.gsdrc.org/docs/open/CON86.pdf>
- MÉDARD, Jean-François, dir. (1991); *États d’Afrique Noire: Formations, mécanismes et crise*. Karthala, Paris
- MEHLER, A. (2009); *Hybrid regimes and Oligopolies of Violence in Africa: Expectations on Security provisions ‘from below’*, in Martina Fischer and Beatrix Schmelzle (eds.) *Building Peace in the*

- Absence of States: Challenging the Discourse on State Failure*. Berghof Handbook Dialogue Series, No.8. (Online) Disponível em: http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/dialogue8_mehler_comm.pdf
- MENG-TRY (2003); *Key Issues in Peace and Reconciliation Studies*. Centre for the Study of Forgiveness and Reconciliation, Coventry University, Reino Unido.
- MENKHAUS, K. (2008); *Somalia: A Country in Peril, a Policy Nightmare*. Enough Project. (Online) Disponível em: <http://www.enoughproject.org/publications/somalia-country-peril-policy-nightmare>
- MENKHAUS, K. (2006a); *Governance without Government in Somália: Spoilers, State Building and the Politics of Coping*. International Security, Vol.31, No.3, Winter 2006-07, pp.74-106.
- MENKHAUS, K. (2006b); *Governance in the Hinterlands of Africa's Weak States: Towards a Theory of the Mediated State*. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia. August 31, 2006
- MENOCAL, Alina (2009); *Statebuilding for peace: navigating an arena of contradictions*. ODI Briefing Paper 52, Overseas Development Institute, London. (Online) Disponível em: <http://www.odi.org.uk/resources/download/3673.pdf>
- MEZZELL, Ann (2006); *Perceptions and Responses to State Failure in the Post-Cold War Environment*. Prepared for the International Studies Association West Conference, Nevada. (Online) Disponível em: www.isawest.org/Mezzell.doc
- MIALL, Hugh (2007); *Emergent Conflict and Peaceful Change*. Palgrave Macmillan, London, 240pp.
- MIALL, Hugh; RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom (2005); *Contemporary Conflict Resolution. The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*. 2nd Edition, Polity Press, London.
- MICHAILOF, S.; KOSTNER, M.; DEVICTOR, X. (2002); *Post-Conflict Recovery in Africa: An Agenda for the Africa Region*, Africa Region Working Paper Series No.30, World Bank. (Online) Disponível em: <http://www.worldbank.org/afr/wps/wp30.pdf>
- MIGDAL, Joel (2004); *State-Building and the Non-Nation State*. In *Journal of International Affairs* 58, 1.
- MIGDAL, Joel (1988); *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton University Press, Princeton.
- MIGUEL, E.; SATYANATH, S.; SERGENTI, E. (2004); *Economic Shocks and Civil Conflicts: an Instrumental Variables Approach*. *Journal of Political Economy*, vol.112 no.4. (Online) Disponível em: http://elsa.berkeley.edu/~emiguel/pdfs/miguel_conflict.pdf
- MOE, Louise (2010), *Addressing State Fragility in Africa: A need to challenge the established 'wisdom'?* Crisis Management Initiative, FIIA Report 22/2010.
- MOLLER, Bjorn (2001); *Conflict Prevention and Peace-Building in Africa*. Background Paper for the Danida Conference, Maputo, 28-29 Junho, Danish Ministry of Foreign Affairs. (Online) Disponível em: http://www.um.dk/Publikationer/Danida/English/MultilateralAssistance/ConflictPreventionAndPeacebuildingInAfrica/Conflict_Net.pdf
- MONTVILLE, Joseph (1993); *The Political Meaning of Traumatic Loss*, The Conflict Prevention Resource Site, Publications and Essays on conflict resolution and related fields. (Online) Disponível em: <http://www.crosslink.net/~wfw/montville.htm>
- MONTVILLE, Joseph (1993); *The Healing Function in Political Conflict Resolution*. In Sandole, Van Der Merwe (eds): *Conflict Resolution, Theory and Practice*, Manchester University Press. (Online)

Disponível em: <http://abrahamicfamilyreunion.org/wp-content/uploads/2008/12/the-healing-function-in-political-conflict-resolution-joseph-montville.pdf>

MORENO TORRES, M.; ANDERSON, M. (2004); *Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction*. PRDE Working Paper 1, UK Department for International Development (DFID), London.

MURITHI, Tim (2006); African Approaches to Building Peace and Social Solidarity, *African Journal on Conflict Resolution* 6, no. 2 (2006): 9-34. (Online) Disponível em: <http://www.ajol.info/index.php/ajcr/article/viewFile/39406/30325>

MYRDAL, G. (1972); *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. Allen Lane, London.

NEPAD/AU (2005); African Post-Conflict Reconstruction Policy Framework. NEPAD Secretariat / African Union, Governance, Peace and Security Programme, July 2005. (Online) Disponível em: <http://www.africanreview.org/docs/conflict/PCR%20Policy%20Framework.pdf>

NEWBURY, C. (2002); *States at War: Confronting Conflict in Africa*. African Studies Review, Vol.45 No.1, pp.1-20.

NYE, Joseph S. (2002); *Compreender os Conflitos Internacionais*. Gradiva, Lisboa, 320pp.

O'NEIL, J.T. (2005); *United Nations Peacekeeping in the Post-Cold War Era*. Routledge, London, 240 pp.

OCDE (2011); *Monitorização da Declaração de Paris e dos Princípios para uma Intervenção Internacional Eficaz em Estados e Situações de Fragilidade 2011, Capítulo de Países: Guiné-Bissau*. OCDE, Paris

OECD (2011); *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance*. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Paris. (Online) Disponível em: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/4311031E.PDF>

OECD (2010a); *Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States 2010*, Annual Report, OECD, Paris. (Online) Disponível em: http://www.oecd.org/document/13/0,3746,en_2649_33693550_45789965_1_1_1_1,00.html

OECD (2010b); *The State's Legitimacy in Fragile Situations. Unpacking Complexity*. OECD, Paris. (Online) Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/45/6/44794487.pdf>

OECD (2010c); *Peacebuilding and Statebuilding: Priorities and Challenges. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding*, OECD, Paris. (Online) Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/31/34/45454619.pdf>

OECD (2009); *Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States 2009*, Annual Report, OECD, Paris.

OECD (2008); *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience*. DAC/OECD, Paris. (Online) Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/41100930.pdf>

OECD (2007); *Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations*. April 2007, Paris.

OECD (1997), *Dac Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation*, DAC/OECD, Paris. (Online) Disponível em: <http://www.fas.org/asmp/campaigns/smallarms/eguide.pdf>

OHLSON, Thomas; SÖDERBERG (2002); *From Intra-State War to Democratic Peace in Weak States*, Uppsala University.

- OTTAWAY, Marina (2003); *Democracy Challenged: the Rise of Semi-Authoritarianism*. Carnegie Endowment for International Peace, Washinton.
- OTTAWAY, Marina; MAIR, Stefan (2004); *States at Risk and Failed States*, Policy Outlook, Carnegie Endowment for International Peace, New York. (Online) Disponível em: http://www.carnegieendowment.org/files/Ottaway_outlook3.pdf
- PANKHURST, Donna (1999); *Issues of Justice and Reconciliation in Complex Political Emergencies: Conceptualizing Reconciliation, Justice and Peace*. Third World Quarterly 20(1), pp.239-56.
- PARIS, Roland (2010); *Saving Liberal Peacebuilding*. University of Ottawa. (Online) Disponível em: http://aix1.uottawa.ca/~rparis/Saving_Liberal_Peacebuilding_FINAL.pdf
- PARIS, Roland (2004); *At war's end: building peace after civil conflict*. Cambridge University Press, New York, 289pp.
- PARIS, Roland (2002); *International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice'*. Review of International Studies, 28, pp.637-656.
- PARIS, Roland; SISK, Timothy (2007); *Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding*. International Peace Academy. (Online) Disponível em: <http://aix1.uottawa.ca/~rparis/IPA.pdf>
- PATRICK, Stewart (2007); *'Failed' States and Global Security: Empirical Questions and Policy Dilemmas*. In International Studies Review, vol.9, No.4, pp.644-662
- PATRICK, Stewart (2006); *Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?*, In The Washington Quaterly, 29 (2): 27 – 53.
- PEI, M.; Kasper, S. (2003); *Lessons from the Past: The American Record on Nation-Building*. Carnegie Endowment for International Peace Policy Brief.
- PEREIRA, Mariana Gomes (2006); *A Proposta da ONU para a Construção da Paz: avanços e retrocessos na estratégia de Post-conflict Peacebuilding*, Belo Horizonte. (Online) Disponível em: http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=mariana_pereira
- PLOCH, Lauren (2011); *Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa*, CRS Report for Congress. (Online) Disponível em: <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL34003.pdf>
- POULIGNY, Béatrice (2000); *Promoting Democratic Institutions in Post-Conflict Societies: Giving Diversity a Chance*. *International Peacekeeping* Vol. 7 No. 3: 17—35.
- PREST, S.; Gazo, J.; Carment, D. (2005); *Working out strategies for strengthening fragile states - the British, American and German experience*. Conference on Canada's Policy Towards Fragile, Failed and Dangerous States, Country Indicators for Foreign Policy (CIFP), November. (Online) Disponível em: <http://www.carleton.ca/cifp/app/serve.php/1019.pdf>
- PUREZA, José Manuel et al (2006); *Peacebuilding and Failed States: Some Theoretical Notes*. Oficina do CES n.º256, Julho, Universidade de Coimbra. (Online) Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/256/256.pdf>
- PUREZA, José Manuel et al (2005); *Prevenção de Conflitos Armados, Cooperação para o Desenvolvimento e Integração Justa no Sistema Internacional*. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra. (Online) Disponível em: http://www.ces.uc.pt/nucleos/nep/media/pdfs/prevencao_conflitos.pdf
- PUREZA, José Manuel; CRAVO, Teresa (2005); *Margem Crítica e Legitimação nos Estudos para a Paz*. Revista Crítica de Ciências Sociais No.71, junho 2005, p.5-19. (Online) Disponível em:

<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/13038/1/Margem%20cr%C3%ADtica%20e%20legitim%C3%A7%C3%A3o%20nos%20estudos%20para%20a%20paz.pdf>

- PUTZEL, James (2010); *Why development actors need a better definition of ‘state fragility’*, Policy Directions Series, Crisis States Research Centre. (Online) Disponível em: <http://www2.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/Policy%20Directions/StateFragilityPD.pdf>
- RAMSBOTHAM, Oliver (2000); *Reflections on UN post-settlement peacebuilding*. International Peacekeeping, vol.7, No.1, pp.169-189.
- RANDRIANJA, Solofo (1995); *Nationalisme, Ethnicité et Démocratie*. In ELLIS, Stephen; L’Afrique Maintenant, Éditions Karthala, Paris.
- RAEYMAEKERS, T. (2005); *Collapse or Order? Questioning State Collapse in Africa*. Working Paper No.1, Conflict Research Group. (Online) Disponível em: <http://www.psw.ugent.be/crg/publications/working%20paper/QuestioningStateCollapse.pdf>
- RANGER, Terence (1983); *The Invention of Tradition in Colonial Africa*. In Hobsbawm and T. Ranger (eds.), *The Invention of Tradition*, Cambridge University Press, UK.
- REIMANN, Cordula (2004); *Assessing the State-of-the-Art in Conflict Transformation*. Berghof Handbook for Conflict Transformation, Berghof Conflict Research. (Online) Disponível em: http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/reimann_handbook.pdf
- RENO, William (2006); *Somalia: State Failure and Self-Determination in the Shadow of the Global Economy*. In Fitzgerald et al eds., *Globalization, Self-Determination and Global Conflict*, Palgrave, New York, pp. 147-178.
- RENO, William (2002); *The Politics of Insurgency in Collapsing States*. In *Development and Change* No.33, 5, pp.837-858.
- RENO, William (2001); *Warfare in Collapsed States, and Special Problems of Conflict Resolution*. IGD Global Dialogue 6.2, July 2001.
- RENO, William (1995); *Corruption and State Politics in Sierra Leone*. Cambridge University Press, Cambridge.
- REUS-SMIT, Christian ed. (2008); *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford University Press, United States.
- REYCHLER, Luc; PAFFENHOLZ, Thania eds. (2001); *Peacebuilding: A Field Guide*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, London, 573pp.
- REYNAL-QUEROL, Marta (2009a); *Brief Survey on Fragility, Conflict, Aid Effectiveness and Aid in Fragile Countries*. Prepared for the European Report on Development 2009. (Online) Disponível em: <http://erd.eui.eu/media/survey-by-reynal-querol.pdf>
- REYNAL-QUEROL, Marta (2009b); *Shocks and Conflicts*. Concept Note for “Overcoming Fragility”, Draft, European University Institute.
- RICHARDS, P. (1996); *Fighting for the Rain Forrest: War, Youth and Resources in Sierra Leone*, Heinemann, Portsmouth.
- RICHMOND, Oliver (2009); *Liberal Peace Transitions: a rethink is urgent*. Open Democracy, 19 November. (Online) Disponível em: <http://www.opendemocracy.net/oliver-p-richmond/liberal-peace-transitions-rethink-is-urgent>
- RICHMOND, Oliver (2004); *The Globalization of Responses to Conflict and the Peacebuilding Consensus*. *Cooperation and Conflict*, vol.39, No.2, pp.129-150.

- ROQUE, Sílvia (2009); *Peacebuilding in Guinea-Bissau: A Critical Approach*, Norwegian Peacebuilding Centre (NOREF), Oslo. (Online) Disponível em: http://www.peacebuilding.no/extension/noref_design/design/site/images/pdf_icon.gif
- ROQUE, Sílvia (2007); *Building Collapse: State, Society and External Actors in Guinea-Bissau*. NEP/Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra.
- ROSS, Michael (2004); *What do We know about Natural Resources and Civil War?* Journal of Peace Research, vol. 41, no. 3, London. (Online) Disponível em: <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/ross/whatdoweknow.pdf>
- ROTBURG, Robert (2003a); *When States Fail*. Princeton University Press.
- ROTBURG, Robert (2003b); *Nation-State Failure: A Recurring Phenomenon?* NIC 2020 Project, USA. (Online) Disponível em: http://www.dni.gov/nic/PDF_GIF_2020_Support/2003_11_06_papers/panel2_nov6.pdf
- ROTBURG, Robert (2002); *Failed States in a World of Terror*. In *Foreign Affairs* 81:4, July/August 2002, pp.127-140.
- ROTHCHILD, Donald (2000); *Liberalism, Democracy and Conflict Management: The African Experience*, Center for Development Research, ZEF Bonn, Dezembro.
- ROTHCHILD, Donald, et al (2002); *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- RUGGIE, John G. (1993); *The United Nations: Stuck in a Fog Between Peacekeeping and Peace Enforcement*. McNair Paper No. 25 in *Peacekeeping: The Way Ahead*, edited by William H. Lewis. Washington, D.C.: Institution for Nation Strategic Studies, 1993.
- RUGUMAMU, Severine; GBLA, Osman (2003); *Studies in Reconstruction and Capacity Building in Post-Conflict Countries in Africa: Some Lessons of Experience from Mozambique, Rwanda, Sierra Leone and Uganda*. ACBF Operations-based Study, Africa Capacity Building Foundation, December. (Online) Disponível em: <http://lencd.com/data/docs/11-reconstruction%20and%20capacity%20building%20in%20post%20conflict%20cou.pdf>
- SANDBROOK, Richard (1998); *Patrons. Clients and Factions: Explaining Conflict in Africa*. In Peter Lewis, ed., *Africa: Dilemmas of Development and Change*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- SANDBROOK, Richard (1996); *Transitions without consolidation: democratisation in six African cases*. Third World Quarterly. 17:1, pp.69-87
- SANÍN, F. et al (2011); *Measuring Poor State Performance: Problems, Perspectives and Paths Ahead*, Crisis States Research Centre Report. (Online) Disponível em: <http://www2.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/Policy/Policy.aspx>
- SHELLHAAS, C.; SEEGER, A. (2009); *Peacebuilding : imperialism's new disguise?* African Security Review, vol.18, No.2, p.2-15.
- SCHIEFER, Ulrich (2002); *...firmly looking the other way, Dissipative economy, evaluation and the end of development paradigm*. Paper presented at The European Evaluation Society Conference, Seville, Spain.
- SCHLICHT, Klaus (2003); *State Formation and the economy of intra-state wars*. In JUNG, Dietrich, *Shadow Globalization, Ethic Conflicts and New Wars, A Political Economy of Intra-state Wars*, Routledge, London, p.27-44.
- SCHLICHT, Klaus; VEIT, Alex (2007); *Coupled Arenas: Why statebuilding is so difficult*. Working Papers Micropolitics, Humboldt University, Berlin. (Online) Disponível em:

http://www.ipw.ovgu.de/inipw_media/schlichte/mikropolitik/03_07_Coupled_Arenas-view_image-1-called_by-unimagdeburg-original_page-3480.pdf

- SCHMELZLE (eds.) (2009); *Building Peace in the Absence of States: Challenging the Discourse on State Failure*. Berghof Handbook Dialogue Series, No.8. (Online) Disponível em: http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/dialogue8_failingstates_complete.pdf
- SCHNECKENER, U. (2007); *International Statebuilding*. SWP Research Paper 9, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Oct.2007.
- SIMPSON, Graeme (2000); *Rebuilding Fractured Societies: Reconstruction, reconciliation and the changing nature of Violence*. Centre for the Study of Violence and Reconciliation, South Africa. (Online) Disponível em: <http://www.csvr.org.za/wits/papers/papundp.htm>
- SISK, Timothy (2001); *Peacemaking in Civil Wars: Obstacles, Options and Opportunities*. Kroc Institute Occasional Paper 20:OP:”, March.
- SISK, Timothy; REYNOLDS, Andrew, ed. (1998); *Elections and Conflict Management in Africa*. United States Institute of Peace, 192pp.
- SMITH, Dan (2004); *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together*. Overview report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding, PRIO – International Peace Research Institute, Oslo. (Online) Disponível em: <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/rap/2004/0044/ddd/pdfv/210673-rapp104.pdf>
- SOGGE, David (2006); *Something Out There: State Weakness ad an Imperial Pretext*. In Achin Vanaik (ed.) *Selling US Wars*. MA: Olive Branch Press.
- SORENSEN, Georg (2004); *The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat*. Palgrave Macmillan, New York.
- SPANGER, H. (2000); *Failed State or Failed Concept? Objections and Suggestions*. Peace Research Institute, Frankfurt.
- TALENTINO, Andrea (2004); One Step Forward, Onde Step Back?: The Development of Peacebuilding as Concept and Strategy. *The Journal of Conflict Studies*, Vol.24, No.2. (Online) Disponível em: <http://journals.hil.unb.ca/index.php/JCS/article/download/207/350>
- TAYLOR, I. (2009); *What Fit for the Liberal Peace in Africa?*, in Richmond, O. & R. Mac Ginty. 2009. *The Liberal Peace and Post-War Reconstruction: Myth or Reality?*, New York: Routledge.
- TILLY, Charles (1992); *Coercion, Capital and European States*. Blackwell, Cambridge/Oxford.
- TSCHIRGI, N. (2004); *Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges*. International Peace Academy, New York. (Online) Disponível em: http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/POST_CONFLICT_PEACEBUILDING.pdf
- TURNER, Jason (2003); *African Civil War and Settlement Stability: Testing Key Variables*. Paper presented at the Conflict Resolution and Self-Governance Mini-Conference 3-5 May 2003, Indiana University. (Online) Disponível em: http://www.indiana.edu/~workshop/seminars/papers/y673_spring_2003_turner.pdf
- UN (2009); *Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict*, 11 June 2009, A/63/881-S/2009/304, http://www.humansecuritygateway.com/documents/UNSC_A63881S2009304_RepSecGen_PeacebuildingImmediateAftermathConflict.pdf
- UN (2006); *An Inventory of Post-Conflict Peacebuilding Activities*. ST/ESA/246, United Nations, New York. (Online) Disponível em: https://www.un.org/esa/peacebuilding/Library/st_esa_246.pdf

- UN (2005a); *Peace Consolidation in Africa: Challenges and Opportunities*. UN Office of the Special Adviser on Africa (OSAA), December. (Online) Disponível em:
<http://www.un.org/africa/osaa/reports/Peace%20Consolidation%20in%20AfricaFINAL.pdf>
- UN (2005b); *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary-General, New York. (Online) Disponível em:
<http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm>
- UN (2004); *A more secure world: our shared responsibility*. Report of the Secretary-General’s High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. United Nations, New York. (Online) Disponível em: <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>
- UN (2001); *Prevention of Armed Conflict*. Report of The Secretary-General, United Nations. (Online) Disponível em: <http://www.reliefweb.int/library/documents/2001/un-conflprev-07jun.htm>
- UN (2000); The “Brahimi Report”: *Report of the Panel on United Nations Peace Operations. Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects*. A/55/305–S/2000/809, 21 August 2000, United Nations, New York. (Online) Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>
- UN (1998); *The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*, Report of the Secretary-General on the work of the Organisation, New York. (Online) Disponível em: <http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/sgreport/main.htm>
- UN (1995); *Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*. A/50/60 - S/1995/1 3 January 1995, United Nations, New York. (Online) Disponível em: <http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>
- UN (1992); *An Agenda For Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*. Report of the Secretary-General, A/47/277, New York. (Online) Disponível em: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>
- VALLINGS, Claire; MORENO-TORRES, Magüi (2005); *Drivers of fragility – what makes states fragile*, DFID working paper, April. (Online) Disponível em: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/fragile-states/drivers-fragility.pdf>
- VLASSENROOT, K.; RAEYMAEKERS, T. (2004); *Conflict and Social Transformation in eastern DR Congo*. Academia Press, Ghent.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1999); *The end of the world as we know it: social science for the twenty-first century*. University of Minnesota Press.
- WALT, Stephen (2008); *International Relations: One World, Many Theories*. In *Foreign Policy*, Spring 1998, Washington. (Online) Disponível em: http://www.columbia.edu/itc/sipa/S6800/courseworks/foreign_pol_walt.pdf
- WEBER, Max (1991); *From Max Weber: Essays in Sociology*, edited, Routledge, London.
- WEINSTEIN, Jeremy (2005); *Autonomous Recovery and International Intervention in Comparative Perspective*. Working Paper no. 57, 2005, Center for Global Development, Washington, D.C. (Online) Disponível em: http://www.stanford.edu/~jweinst/files/AutonomousRecovery_2005.pdf
- WEST, Jessica (2005); *Fragile States and Poverty*, Concept Paper, unpublished research paper for CIDA, February 2005.
- WOODWARD, Susan (2004); *Fragile States: Exploring the Concept*. Paper presented to the “States and Security” Learning Group at the Peace and Social Justice meeting of the Ford Foundation, Rio de

- Janeiro, Brazil, November 29, 2004. (Online) Disponível em:
http://www.fride.org/download/COM_FragilSta_ENG_dic06.pdf
- WORLD BANK (2011), *World Development Report 2011: Conflict Security and Development*, Washington. (Online) Disponível em: <http://wdr2011.worldbank.org/>
- WORLD BANK (2009); A Development Emergency, Global Monitoring Report 2009, Washington. (Online) Disponível em:
http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2009/Resources/5924349-1239742507025/GMR09_book.pdf
- WORLD BANK (2006); *Engaging with Fragile States. An IEG Review of World Bank support to Low-Income Countries under Stress*, Washington. (Online) Disponível em: www.worldbank.org/ieg/licus
- WORLD BANK (1997): *The State in a Changing World*. World Development Report 1997, Washington.
- WULF, Herbert (2007); *Challenging the Weberian Concept of the State: The Future of the Monopoly of Violence*. Occasional Paper No. 9, ACPACS, Australia. (Online) Disponível em: <http://www.wulf-herbert.de/ACPACS-occ-paper9.pdf>
- YOUNG, Crawford (1994); *African Colonial State in Comparative Perspective*. Yale University Press, New Haven.
- ZAKI, Ergas (ed) (1987); *The African State in Transition*. St.Martin Press, New York.
- ZARTMAN, I. William (2005); *Cowardly Lions: Missed Opportunities to Prevent Deadly Conflict and State Collapse*. Lynne Rienner Publishers, London.
- ZARTMAN, I. William, ed. (1995a); *Elusive Peace. Negotiating an End to Civil Wars*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- ZARTMAN, William (1995b); *Collapsed States*. Lynne Rienner, Boulder.
- ZARTMAN, I. William ed. (1994); *International Multilateral Negotiation. Approaches to the Management of Complexity*. Jossey-Bass, San Francisco.
- ZARTMAN, William; RASMUSSEN, Lewis (1997); *Peacemaking in International Conflict: Methods & Techniques*. United States Institute of Peace Press, Washington.
- ZEEUW, Jeroen (2001); *Building Peace in War-Torn Societies: From Concept to Strategy*. Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, Conflict Research Unit, August. (Online) Disponível em: http://www.clingendael.nl/publications/2001/20010800_cru_paper_dezeeuw.pdf
- ZOELLICK, R.B. (2008); *Fragile States: Securing Development*, *Survival* 50 (6), p.67-84.
- ZUERCHER, C. (2006); *Is More Better? Evaluating External-Led Statebuilding after 1989*. Paper prepared for presentation at the Graduate Institute of International Studies (HEI), Geneva, March 14th, 2006. (Online) Disponível em:
http://hei.unige.ch/sections/sp/agenda/colloquium/External%20Led%20State%20Building_paper-20060308.pdf

ANEXO: Operações de Peacekeeping e Peacebuilding em África

Nações Unidas				
País/região	Operação de Paz	Duração	Objectivo Principal	Estado
República Democrática do Congo	MONUSCO (Missão de Organização e Estabilização das Nações Unidas no Congo)	Junho 2010 ao presente	Manutenção da segurança no leste do Congo, protecção de civis e trabalhadores humanitários, respeito pelos direitos humanos. Estabilização e consolidação da segurança no país, apoio ao Governo na reforma do sector da segurança. Monitorização do embargo de armamento.	Em curso
	MONUC (Missão de organização das Nações Unidas no Congo)	Nov. 1999 a 2010	Monitorizar o cessar-fogo no país, criar condições para a paz	Terminada, renomeada MONUSCO
	ONUC (Operação das Nações Unidas no Congo)	Julho 1960 a Junho 1964	Prevenir intervenção estrangeira e preservar a unidade territorial do Congo	Terminada
Burundi	BNUB (Escritório integrado das Nações Unidas no Burundi)	Janeiro 2007 ao presente	Missão integrada de carácter político, para consolidação da paz	Em curso
	ONUB (Operação das Nações Unidas no Burundi)	Junho 2004 a Dez. 2006	Ajudar a implementar os Acordos de Arusha	Terminada
Ruanda	UNAMIR (Missão de Assistência das Nações Unidas no Ruanda)	Outubro 1993 a Março 1996	Monitorizar o cessar-fogo no âmbito dos acordos de paz de 1993 e, após o genocídio, promover esforços humanitários	Terminada
Uganda/Ruanda	UNOMUR (Missão de Observação das Nações Unidas no Uganda-Ruanda)	Junho 1993 a Setembro 1994	Impor o cessar-fogo entre o Ruanda e o grupo rebelde sediado no Uganda	Terminada
África Central (Região)	UNOCA (Escritório Regional das Nações Unidas para a África Central) – sede no Gabão	Desde 2011	Missão de carácter político, para consolidação da paz na região	Em curso

Sudão	UNISFA (Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei)	Junho 2011 ao presente	Desmilitarização da zona de Abyei, protecção a trabalhadores humanitários, patrulhamento das zonas petrolíferas	Em curso
	UNMISS (Missão das Nações Unidas na República do Sul do Sudão)	Julho 2011 ao presente	Apoio ao Governo do Sul do Sudão na consolidação da paz e do Estado, na prevenção de conflitos e na protecção de civis	Em curso
	UNMIS (Missão das Nações Unidas no Sudão)	Março 2005 a Julho 2011	Ajudar na implementação de um acordo de paz, prestar apoio à assistência humanitária e ajudar e proteger os direitos humanos, no âmbito da paz entre o Norte e o Sul do Sudão	Terminada, substituída pela UNMISS
	UNAMID (Missão híbrida das Nações Unidas e União Africana no Darfur)	Julho 2007 ao presente	Apoiar a cessação das hostilidades no Darfur	Em curso
Somália	UNPOS (Escritório Político das Nações Unidas na Somália)	1995 ao presente	Missão de carácter político, para consolidação da paz	Em curso
Somália	UNOSOM II	Março 1993 a Março 1995	Estabilizar a Somália e apoiar os esforços humanitários	Terminada
	UNOSOM I (Operação das Nações Unidas na Somália)	Abril 1992 a Março 1993	Impor o cessar-fogo; reorganizar uma taskforce unificada	Terminada
Moçambique	ONUMOZ (Operação das Nações Unidas em Moçambique)	Dez. 1992 a Dez. 1994	Monitorizar o cessar-fogo na guerra civil moçambicana	Terminada
Etiópia/ Eritreia	UNMEE (Missão da ONU na Etiópia e Eritreia)	Julho 2000 a Julho 2008	Supervisionar o cessar-fogo entre os dois países	Terminada
Chade/RCA	MINURCAT (Missão Internacional das Nações Unidas na República Centro-Africana e Chade)	Setembro 1997 a Dez. 2010	Protecção de civis no âmbito do conflito no Darfur e Chade, sem mandato político. Retirou após pedido do Governo do Chade.	Terminada
República Centro-Africana (RCA)	BINUCA (Escritório Integrado de Peacebuilding das Nações Unidas na República Centro-	Desde 2010	Missão integrada de carácter político, para consolidação da paz	Em curso

	Africana)			
	MINURCA (Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana)	Abril 1998 a Fevereiro 2000	Manter a segurança e a estabilidade no país, desarmamento	Terminada
Costa do Marfim	UNOCI (Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim)	Abril 2004 ao presente	Facilitar a implementação de um processo de paz. Apoio ao Governo saído das eleições de 2010, reforma do sector de segurança e do Estado.	Em curso
	MINUCI (Missão das nações Unidas na Costa do Marfim)	Maio 2003 a Abril de 2004	Missão de carácter político, para facilitar a implementação do acordo de paz Linas-Marcoussis, de Janeiro de 2003	Terminada, substituída pela UNOCI)
Serra Leoa	UNIPSIL (Escritório Integrado de Peacebuilding das Nações Unidas na Serra Leoa). Denominado UNIOSIL de 2005 a 2008	Desde 2005	Missão de carácter político, para consolidação da paz	Em curso
	UNAMSIL (Missão das Nações Unidas na Serra leoa)	Outubro 1999 a Dez. 2005	Ajudar a estabilizar e a desarmar o país, no âmbito dos Acordos de Paz	Terminada
	UNOMSIL (Missão de Observação das Nações Unidas na Serra Leoa)	Junho 1998 a Outubro 1999	Supervisionar o desarmamento e desmobilização no país	Terminada, substituída pela UNAMSIL
Libéria	UNMIL (Missão das Nações Unidas na Libéria)	Setembro 2003 ao presente	Supervisionar o cessar-fogo e apoiar a reforma do sector de segurança (2ª guerra civil na Libéria)	Em curso
	UNOMIL (Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria)	Setembro 1993 a Setembro 1997	Monitorizar o cessar-fogo e as eleições na Libéria (1ª guerra civil na Libéria)	Terminada
Guiné-Bissau	UNIOGBIS (Escritório Integrado de Peacebuilding na Guiné-Bissau) (denominado UNOGBIS de 1999 a 2010)	1999 ao presente	Missão integrada de carácter político, para consolidação da paz e apoio à Comissão de Peacebuilding	Em curso
África Ocidental	UNOWA (Escritório Regional	2002 ao presente	Missão de carácter político, para consolidação da paz na região	Em curso

(Região)	das Nações Unidas para a África Ocidental) – sede em Dakar			
Angola	MONUA (Missão de Observação das Nações Unidas em Angola)	Junho 1997 a Fevereiro 1999	Monitorizar o cessar-fogo e o desarmamento	Terminada
	UNAVEM III	Fevereiro 1995 a Junho 1997	Monitorizar o cessar-fogo e o desarmamento	Terminada (substituída pela MONUA)
	UNAVEM II	Maio 1991 a Fevereiro 1995	Impor o cessar-fogo na guerra civil angolana, supervisionar a realização de eleições	Terminada
	UNAVEM I (Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola)	Dez. 1988 a Maio 1991	Supervisionar a retirada de tropas cubanas de Angola	Terminada
Namíbia/ Angola	UNTAG (Grupo das Nações Unidas de Apoio à Transição)	Abril 1989 a Março 1990	Supervisionar as eleições na Namíbia e sua transição para a independência	Terminada
Sahara Ocidental	MINURSO (Missão das Nações Unidas para o Referendo no Sahara Ocidental)	Abril 1991 ao presente	Implementar o cessar-fogo e promover o referendo sobre o futuro desta zona, ocupada por Marrocos	Em curso
União Europeia				
País/região	Operação de Paz	Duração	Objectivo Principal	Estado
República Democrática do Congo	Operação Artemis	Junho-Setembro 2003	Operação militar para estabilização das condições de segurança e humanitárias na zona de Bunia	Terminada
	EUPOL RDCongo (Missão de Polícia na RDC)	Julho 2007 ao presente	Missão civil de apoio às forças policiais no Congo, incluindo na área da justiça e dos direitos humanos	Em curso
	EU POL Kinshasa	Abril 2005-	Missão civil de apoio à segurança no quadro da realização de eleições	Terminada (foi

		Junho 2007		substituída pela EUPOL RDCongo Em curso
	EUSEC RDCongo (missão de Reforma do Sector de Segurança na RDC)	Junho 2005 ao presente	Missão civil, principalmente para apoio à reforma do sector de segurança	
	EUFOR RDCongo	Junho 2006- Novembro 2006	Operação militar de apoio à missão das Nações Unidas MONUC durante o período eleitoral	Terminada
Somália	EUTM (EU Somália Training Mission)	Desde 2010	Operação militar, de apoio à formação das forças de segurança da Somália	Em curso
	EUNAVFOR - “Operação Atalanta”	Desde 2008	Operação militar de combate à pirataria na costa da Somália, para implementação das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas	Em curso
Sudão	AMIS – Operação de apoio da UE	Julho 2005- Dezembro 2007	Missão civil e militar de apoio à força da União africana presente no Sudão, terminada quando a missão da UA deu lugar á missão híbrida ONU/UA	Terminada
Chade	EUFOR Chade/RCA	Março 2008- Março 2009	Operação militar para protecção de civis e das condições de segurança, que terminou com o lançamento da MINURCAT	Terminada
Guiné-Bissau	EU RSS Guiné-Bissau (Missão de Reforma do Sector de Segurança na Guiné-Bissau)	Fevereiro 2008 a Setembro 2010	Missão civil para apoio à reforma do sector de segurança (principalmente no âmbito legislativo)	Terminada
União Africana* e Organizações Regionais Africanas				
País/região	Operação de Paz	Duração	Objectivo Principal	Estado
Somália	AMISOM (Missão da União Africana na Somália)	Fevereiro de 2007 ao presente	Treinar as forças de segurança somalis, assegurar a protecção humanitária, assistir o Governo da Somália na criação de condições de segurança	Em curso
Sudão	AMIS (Missão da União Africana no Sudão)	2004 a 2007	Apoiar a cessação de hostilidades e a protecção de civis no Darfur	Terminada, substituída pela UNAMID
Burundi	AMIB (Missão da União	Abril 2003 a	Supervisionar o cessar-fogo acordado, apoiar iniciativas de desmilitarização e	Terminada, substituída

	Africana no Burundi)	Junho 2004	contribuir para a estabilidade política do país	pela ONUB
* a estas acresce a UNAMID, já referida na ONU				
Libéria	ECOMIL (Missão da ECOMOG na Libéria, a força militar da CEDEAO)	2003		Terminada
Libéria	ECOMOG Libéria (CEDEAO)	1990-1999		Terminada
Costa do Marfim	ECOMICI (Missão da ECOMOG na Costa do Marfim, a força militar da CEDEAO)	2002		Terminada
Serra Leoa	ECOMOG Serra Leoa (CEDEAO)	1997		Terminada
Guiné-Bissau	ECOMOG Guiné-Bissau (CEDEAO)	1998-1999		Terminada
RCA	MICOPAX (Missão da CEEAC na RCA)	Desde Julho 2008		Em curso

Fontes:

Missões da ONU: <http://www.un.org/en/peacekeeping/>;

<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>;

Missões da UE: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations.aspx?lang=en>