



Um *NEW DEAL* para o envolvimento em Estados frágeis

CONSTATAÇÕES

- **1.5 mil milhões de pessoas** vivem em Estados frágeis ou afetados por conflitos.
- Cerca de **70% dos Estados em situação de fragilidade passaram por um conflito desde 1989.**
- **As transformações fundamentais para uma boa governação podem levar 20 a 40 anos a realizar.**
- **30% da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) é gasta em contextos de conflito ou de fragilidade.**
- **Estes países são os que estão mais longe de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).**

As atuais práticas de envolvimento e atuação em Estados frágeis precisam de ser seriamente melhoradas. Apesar do investimento considerável e dos compromissos assumidos na Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda (2005) e na Agenda para Ação de Acra (2008), os resultados e a relação entre qualidade-preço do envolvimento internacional têm sido modestos. Sair de uma situação de fragilidade é um processo político longo e demorado, que exige **liderança e apropriação nacionais**. Os processos de diálogo político têm com frequência falhado devido à falta de confiança, de inclusão e de liderança. Os parceiros internacionais ignoram muitas vezes os atores e os interesses nacionais, fazendo da ajuda um processo excessivamente tecnocrático, que subestima a importância de harmonizar a ajuda com o contexto nacional e local e que procura resultados a curto prazo, em detrimento de resultados sustentáveis a médio e longo prazo que poderiam resultar de uma maior atenção e apoio ao desenvolvimento de capacidades e de sistemas. Um *New Deal* ou novo acordo para o envolvimento em Estados frágeis é, pois, necessário.

A VISÃO

Nós, os membros do **Diálogo Internacional sobre a Consolidação da Paz e a Construção do Estado** (“Diálogo”), que incluem o grupo dos g7+, constituído até à data por 19 Estados frágeis e afetados por conflitos, parceiros do desenvolvimento e organizações internacionais, acreditamos que para se construírem Estados e sociedades promotores da paz são necessárias uma nova arquitetura de desenvolvimento e novas formas de atuação, mais adaptadas à situação e desafios de contextos de fragilidade.

Estas são apresentadas no ***New Deal para o envolvimento em Estados frágeis*** (“*New Deal*”).

O “*New Deal*”, que assenta na visão e princípios enunciados desde a Declaração do Milénio ao Roteiro de Monróvia, propõe objetivos essenciais para a consolidação da Paz e a construção do Estado, focaliza-se em novas formas de envolvimento e identifica compromissos para a criação de confiança mútua e para atingir melhores resultados em Estados frágeis.

Reconhecemos que o sucesso da combinação dos nossos esforços depende da liderança e empenho do grupo de Estados frágeis dos g7+ apoiados pelos atores internacionais. Reconhecemos também que um relacionamento construtivo entre o Estado e a sociedade, bem como o reconhecimento e o respeito pelo papel de atores fundamentais para a paz como as mulheres, os jovens e grupos marginalizados são centrais para um processo bem sucedido de consolidação da paz e de construção do Estado. Todos estes elementos são essenciais para concretizar o “*New Deal*”.

O *NEW DEAL*

Nós, os membros do “Diálogo”, subscrevemos o “*New Deal*” e comprometemo-nos a realizar as ações e reformas necessárias à sua implementação.

- Concordamos em utilizar os **Objetivos para a consolidação da paz e a construção do Estado** como uma base importante para o progresso na realização dos ODM e como guia de orientação para o nosso empenho em Estados frágeis ou afetados por conflitos. Até setembro de 2012, os Estados frágeis e os parceiros

internacionais definirão um conjunto de indicadores sobre cada um destes objetivos, o que permitirá acompanhar e registar os progressos realizados globalmente e ao nível dos países.

- Comprometemo-nos a pôr o **ENFOQUE** em novas formas de envolvimento, a apoiar **processos de transição definidos e conduzidos pelos próprios países** em situação de fragilidade, com base numa análise da fragilidade desenvolvida pelos g7+ e levada a cabo pelo país com o apoio de parceiros internacionais, numa visão e num plano definidos pelo país, num pacto para a implementação do plano nacional, utilizando os objetivos para a consolidação da paz e a construção do Estado para monitorar progressos e a apoiar um diálogo político inclusivo e participativo.
- Comprometemo-nos a criar um clima de **CONFIANÇA** mútua, através de uma **ajuda e gestão dos recursos mais eficaz e alinhando-os com vista à obtenção de resultados**. Melhoraremos a transparência e a gestão do risco para a utilização de sistemas nacionais de gestão das finanças públicas, reforçando as capacidades nacionais e fazendo chegar a ajuda em tempo oportuno, melhorando a rapidez e a previsibilidade dos financiamentos para obter melhores resultados.

O NEW DEAL: os pormenores

I. Objetivos para a consolidação da paz e a construção do Estado – Os Objetivos

Nós, os membros do “Diálogo”, concordamos em utilizar os **objetivos para a consolidação da paz e a construção do Estado** como uma base importante para o progresso na realização dos ODM e como guia de orientação para o nosso empenho em Estados frágeis ou afetados por conflitos. Os cinco objetivos são:

Legitimidade política - *Promover acordos políticos inclusivos e a resolução de conflitos*

Segurança - *Criar e reforçar condições para a segurança das pessoas*

Justiça - *Remediar as injustiças e aumentar o acesso à justiça*

Bases económicas - *Criar emprego e melhorar os meios de subsistência*

Receitas e serviços - *Gerir as receitas e desenvolver capacidades para uma prestação de serviços mais justa e responsável*

Estes Objetivos vão servir de orientação na identificação de prioridades nacionais para a consolidação da paz e a construção do Estado, em cada país. Vão contribuir para a definição de uma visão e de um plano nacionais e de um pacto (“compact”) para a sua implementação. Eles vão também orientar as decisões de financiamento ao nível global e no país, de modo a garantir que todos os Estados frágeis e as suas prioridades em matéria de consolidação da paz e de construção do Estado são apoiadas.

Até setembro de 2012, os Estados frágeis e os parceiros internacionais definirão um conjunto de indicadores sobre cada um destes objetivos, o que permitirá acompanhar e registar os progressos realizados a nível global e nos países. Estes indicadores vão combinar medidas objetivas com medidas que permitam ter em consideração o parecer das pessoas relativamente aos resultados conseguidos.

Vamos procurar que estes Objetivos sejam plenamente tidos em conta no quadro global de desenvolvimento post-ODM, para além de 2015, e no seguimento de Busan, para que os objetivos para a consolidação da paz e a construção do Estado sejam considerados na Assembleia Geral das Nações Unidas em 2012 e noutros fóruns.

II. ENFOQUE - Apoio a processos de transição definidos e liderados pelos países em situação de fragilidade

No âmbito do “*New Deal*” empenhamo-nos a privilegiar um **ENFOQUE** em novas formas de envolvimento, a apoiar **processos de transição inclusivos, definidos e liderados pelos países em situação de fragilidade**, com base numa análise da fragilidade desenvolvida pelos g7+ e levada a cabo pelo país com o apoio de parceiros internacionais, numa visão e num plano definidos pelo país, num pacto para a implementação do plano nacional, utilizando os objetivos para a consolidação da Paz e a construção do Estado para monitorar progressos, e a apoiar um diálogo político inclusivo e participativo. Reconhecemos que um público e uma sociedade civil empenhadas, monitorando de forma construtiva o processo de tomada de decisão, são importantes para garantir a responsabilização.

Uma análise da fragilidade. Uma análise periódica sobre as causas e características da sua fragilidade e das fontes de resiliência será realizada e dirigida pelo país e servirá de base à definição de uma visão e de um plano nacionais. Esta análise será realizada com a participação dos principais atores nacionais e não estatais, de acordo com uma metodologia harmonizada, incluindo um **espectro da fragilidade**,ⁱ que será elaborado pelos g7+ com o apoio de parceiros internacionais.

Uma visão, um plano. Iremos elaborar e apoiar uma visão nacional única e um plano único de transição para a saída da situação de fragilidade. Esta visão e plano nacionais serão definidos e liderados pelo país, elaborados em consulta com a sociedade civil e com base nos resultados da análise da fragilidade do país. Os planos serão flexíveis de modo a poderem dar resposta a prioridades da consolidação da paz e da construção do Estado no curto, médio e longo prazo. O plano nacional será o quadro de referência para todos os processos de identificação das prioridades nacionais conduzidos pelo país. Os planos serão monitorados, revistos e adaptados anualmente em consulta com os principais atores interessados.

O pacto. O pacto ou acordo é o mecanismo principal para a implementação da visão e do plano nacionais únicos. O pacto será baseado no amplo leque de perspectivas e pareceres dos variados atores interessados e do público e será revisto anualmente através de um exame participativo. Reconhecendo que o grau e tipos de fragilidade bem como os contextos nacionais podem ser diferentes e que um pacto pode assumir outras formas em diferentes momentos do processo de transição, o pacto garantirá a harmonização do apoio internacional, a coordenação dos doadores e permitirá uma menor duplicação, fragmentação e proliferação de programas.ⁱⁱ O pacto poderá orientar a escolha de modalidades de ajuda e servir de base para a atribuição de recursos por parte dos doadores, alinhada com as prioridades definidas pelo país, de acordo com os princípios da eficácia da ajuda. O pacto pode também ser utilizado como um mecanismo principal de transição para orientar no curto prazo as prioridades nacionais enquanto se desenvolve uma visão e um plano nacionais, sempre sob a liderança do país. Após o Quarto Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda em Busan, na Coreia (29 de novembro - 1 de dezembro de 2011), os g7+ e os parceiros internacionais vão acordar uma definição comum de ‘pacto’ em Estados frágeis para um melhor entendimento e socialização, definir orientações para a sua utilização e vão considerar a criação de um mecanismo de revisão de pares entre países membros e parceiros internacionais para apoiar a sua implementação.

Utilizar os Objetivos para a monitoria. Utilizaremos as metas e os indicadores dos objetivos para a consolidação da paz e a construção do Estado para monitorar progressos ao nível do país.

Apoiar o diálogo e a liderança política. Reforçaremos o nosso apoio a processos credíveis e inclusivos de diálogo político. Apoiaremos iniciativas globais, regionais e nacionais de reforço de capacidades do governo e das instituições e líderes da sociedade civil com vista à condução de esforços para a consolidação da paz e a construção do Estado.

III. CONFIANÇA – Assumir compromissos para ter resultados

No “*New Deal*” comprometemo-nos a criar um clima de **CONFIANÇA** mútua, através de uma **ajuda e gestão dos recursos mais eficazes e alinhando-os com vista à obtenção de resultados**. Dados recentes sugerem que a implementação de compromissos anteriores tem sido desigual e nós continuamos a reiterar os compromissos assumidos na Declaração de Paris, na Agenda para Ação de Acra e nos Princípios sobre Estados frágeis (2007).ⁱⁱⁱ Vamos, assim, melhorar a transparência e a gestão do risco para a utilização de sistemas nacionais de gestão das finanças públicas, reforçar as capacidades nacionais e fazer chegar a ajuda em tempo oportuno, melhorar a rapidez e a previsibilidade dos financiamentos para obter melhores resultados.

Uma condição essencial para avanços em todos os compromissos assumidos no *New Deal* é criar um clima de confiança entre as pessoas, as comunidades, o Estado e os parceiros internacionais. Isso implica chegar a resultados visíveis de forma rápida e contínua.

Transparência. Vamos garantir uma utilização mais transparente da ajuda (APD e não APD). Através do Comité de Apoio ao Desenvolvimento (CAD)^{iv}, iremos monitorar o fluxo geral de recursos para os Estados frágeis e fazer o acompanhamento da assistência internacional relativamente aos objetivos individuais. Localmente, os países com apoio internacional irão reforçar ou, onde for necessário, apoiar a criação e o desenvolvimento de sistemas nacionais de planificação e de informação (por exemplo, orçamentos, portais dedicados a uma informação transparente, sistemas de gestão da informação sobre a ajuda) e apoiar mecanismos nacionais de controlo e supervisão, incluindo o parlamento. Iremos apoiar uma maior transparência dos sistemas fiscais, adaptada às capacidades e ao contexto, inspirando-nos em boas práticas dos g7+ e em parâmetros acordados internacionalmente sobre a transparência dos recursos da ajuda de acordo com as normas compatíveis da Iniciativa Internacional para a Transparência da Ajuda (IITA).^v Solicitaremos os pontos de vista dos cidadãos para avaliar a transparência dos recursos domésticos e da ajuda. Estes compromissos decorrem da Declaração de Paris e da Agenda para Ação de Acra.^{vi}

Partilha dos riscos. Aceitamos o risco do envolvimento numa fase de transição, reconhecendo que o risco de um não envolvimento nestes contextos pode ser superior a muitos riscos associados ao envolvimento. Identificaremos estratégias adaptadas ao contexto e comuns aos doadores para mitigar os riscos, que exigirão abordagens diferentes da gestão do risco e do reforço de capacidades. Realizaremos análises conjuntas dos riscos específicos associados ao envolvimento em Estados frágeis. Vamos identificar e utilizar mecanismos conjuntos para reduzir e gerir melhor os riscos com vista a desenvolver a capacidade e fomentar a utilização de sistemas nacionais, aumentar os investimentos para a realização das prioridades para a consolidação da paz e a construção do Estado e reduzir a volatilidade da ajuda.

Utilizar e reforçar os sistemas nacionais. Vamos definir, em conjunto, as medidas de controlo e de prestação de contas necessárias para criar confiança nos sistemas nacionais e permitir uma maior utilização e reforço destes sistemas.^{vii} Os governos beneficiários, com o apoio dos parceiros internacionais, tomarão todas as medidas razoáveis para reforçar os seus sistemas de gestão das finanças públicas desde a base, num processo que deve ser transparente. Assim fazendo, vamos reforçar as capacidades fiduciárias e administrativas pertinentes das instituições do país ao nível nacional e local. Os parceiros internacionais aumentarão a proporção da ajuda gerida através dos sistemas nacionais^{viii} com base em medidas e metas decididas em conjunto ao nível do país.^{ix} Os governos beneficiários procurarão aumentar a percentagem de despesa pública que é financiada pelas receitas nacionais.

Reforçar as capacidades. Para garantir um apoio eficaz ao desenvolvimento de capacidades críticas nas instituições do Estado e na sociedade civil de forma equilibrada, aumentaremos a proporção de fundos para o reforço de capacidades através de mecanismos coletivos de financiamento geridos em conjunto.^x Vamos reduzir substancialmente as unidades de execução de programas por instituição e dar mais atenção à utilização de assistência técnica externa, garantindo que esta responda à autoridade nacional competente.^{xi} Vamos procurar chegar a um acordo entre governo e parceiros internacionais sobre códigos de conduta relativamente à remuneração de peritos nacionais. Vamos facilitar a troca de experiências Sul-Sul e entre Estados frágeis relativamente a processos de transição e saída de situações de fragilidade.

Ajuda atempada e previsível. Vamos desenvolver e utilizar procedimentos simplificados, mais rápidos e sujeitos a controlo para a gestão financeira e aquisições, com vista a tornar mais célere e flexível a ajuda em situações de fragilidade,^{xii} e rever anualmente os quadros legais nacionais para apoiar os nossos objetivos comuns. Comprometemo-nos a fazer com que a ajuda seja mais previsível, nomeadamente através da divulgação de estimativas para os três a cinco anos seguintes (conforme decidido na Agenda para Ação de Acra), e a utilizar mais eficazmente os fundos internacionais e nacionais para a consolidação da paz e a construção do Estado.^{xiii} Nos casos em que a sua legislação nacional o impeça, os parceiros do desenvolvimento procurarão resolver estes obstáculos à ajuda de maneira a poderem respeitar os compromissos assumidos. Forneceremos a informação necessária ao CAD para a elaboração regular de relatórios sobre a volatilidade da ajuda.

O *NEW DEAL*: de Paris a Busan

O “*New Deal*”, aqui apresentado, assenta na Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda (2005), nos Princípios para uma Intervenção Internacional Eficaz em Estados Frágeis e em Situações de Fragilidade (2007), na Declaração de Kinshasa (2008), na Agenda para Ação de Acra (2008), na Declaração de Díli e em sucessivas declarações dos g7+ (2010-11), no Roteiro de Monróvia (2011) e no trabalho realizado no seio dos grupos de trabalho do “Diálogo”.^{xiv} Este documento reconhece igualmente que devem ser respeitados os Princípios e Boas Práticas da Ajuda Humanitária no que respeita à ajuda humanitária.

A Conferência do Cairo sobre o Reforço de Capacidades (fevereiro de 2011), a reunião de Adis Abeba sobre a Consolidação da Paz e a Construção do Estado (setembro de 2011) e o Retiro Ministerial dos g7+ em Juba (outubro de 2011) contribuíram para criar consenso à volta do *New Deal*.

Reconhecendo que a construção de Estados promotores da paz é uma tarefa de longo prazo e requer abordagens incrementais, o “*New Deal*” será implementado durante 2012-15, em período experimental.

O “DIÁLOGO” CONTINUA

No futuro, concordamos que o “Diálogo” tem um papel fundamental a desempenhar no apoio aos membros para a implementação do “*New Deal*” e para continuar a promover formas mais eficazes de apoio aos países que procuram sair de uma situação de fragilidade e à construção de Estados promotores da paz. Enquanto mecanismo dos Estados frágeis e liderado pelos mesmos, o grupo dos g7+ continuará a monitorar, a assinalar e a chamar a atenção para os desafios únicos que enfrentam estes países. Os parceiros internacionais continuarão a apoiar este mecanismo. O “Diálogo” continuará a servir de plataforma para os seus membros, a implicar outros parceiros interessados, a discutir

progressos gerais nas reformas para a consolidação da paz e a construção do Estado e a procurar o acordo geral sobre medidas comuns adicionais que possam ser necessárias. Reuniremos para isso uma vez por ano.

Concordamos em trabalhar juntos por intermédio do “Diálogo” na implementação deste *New Deal*, nomeadamente na:

- **Pilotagem:** Apoiaremos a pilotagem do “*New Deal*” (os Objetivos para a consolidação da paz e a construção do Estado, o ENFOQUE e a CONFIANÇA) em países que se autopropuseram para o fazer, incluindo o Afeganistão, a República Centro-Africana, a República Democrática do Congo, a Libéria, a Serra Leoa, a República do Sul do Sudão e Timor-Leste e os parceiros doadores presentes nestes países que se autopropuseram para participar na pilotagem. Para isso, vamos considerar fontes de financiamento adequadas.
- **Apresentação de relatórios:** Apresentaremos relatórios sobre o respeito dos compromissos assumidos no “*New Deal*” tanto ao nível global como no país. Decidiremos em conjunto quais os mecanismos necessários para o fazer.

ⁱ O *espectro da fragilidade* é um instrumento de análise com vista a ajudar os Estados frágeis ou afetados por conflitos a identificar a natureza da sua fragilidade e a planificar a transição de uma situação de fragilidade para uma situação de estabilidade e desenvolvimento.

ⁱⁱ Ver os Princípios sobre Estados frágeis, princípio 7: “Alinhar-se segundo as prioridades locais. Nos países em que os governos demonstrem vontade política de promover o desenvolvimento, mas não têm capacidade para tal, os atores internacionais devem alinhar totalmente a sua assistência com as estratégias governamentais. Quando a capacidade for limitada, o uso de instrumentos alternativos de ajuda – tais como fundos fiduciários com múltiplos doadores – pode facilitar a partilha de prioridades e de responsabilidades para a sua implementação entre as instituições nacionais e internacionais”.

ⁱⁱⁱ Ver *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration* (OCDE 2011) e *International Engagement in Fragile States: Can't we do better?* (OCDE 2011).

^{iv} O CAD é um comité da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE). A OCDE acolhe também o Secretariado do Diálogo Internacional para a Consolidação da Paz e a Construção do Estado.

^v É também possível melhorar a transparência seguindo outras normas internacionais.

^{vi} Ver a Agenda para Ação de Acra, parágrafo 24a.

^{vii} Estas incluirão a contratação dos serviços financeiro a externos, a utilização de agentes independentes para a monitoria, a gestão conjunta da execução dos programas, um exame pelos doadores das políticas de ajuda, de aquisições e outras políticas pertinentes para a boa realização destes objetivos.

^{viii} Com base na Agenda para Ação de Acra, parágrafo 5.

^{ix} Tanto quanto o permitam as respectivas disposições legais aplicáveis no país doador.

^x Em concordância com as disposições legais aplicáveis no país doador e com base na meta 4 da Declaração de Paris segundo a qual “50% dos fluxos de cooperação técnica são implementados através de programas coordenados e compatíveis com as estratégias nacionais de desenvolvimento”.

^{xi} Com base na meta 6 da Declaração de Paris que visa “reduzir de dois terços o número de unidades paralelas de implementação de projectos” no país e o princípio 2 dos Princípios sobre Estados frágeis: “evitar danos”.

^{xii} Sempre que possível, em concordância com a legislação nacional.

^{xiii} Sempre que possível, em concordância com a legislação nacional e a Agenda para Ação de Acra, parágrafo 26c.

^{xiv} Quatro grupos de trabalho do “Diálogo” reuniram-se para discutir os principais obstáculos a um apoio eficaz à consolidação da paz e à construção do Estado e as recomendações para remediar a esses obstáculos nas seguintes áreas: i) diálogo político ii) processos de planificação; iii) reforço de capacidades; iv) instrumentos da ajuda.