



RESGATAR OS ODS E ENFRENTAR AS CAUSAS PROFUNDAS DA FRAGILIDADE

A compreensão dos desafios globais é fundamental para responder às causas profundas da fragilidade dos Estados, como os que respeitam à paz e segurança, à tripla crise planetária, à dimensão social e laboral, às transições tecnológicas e económicas, e ao desafio da democracia e do reforço das instituições.

Atualmente os países frágeis são os que enfrentam pressões mais significativas resultantes do contexto internacional. O relatório sobre estados de fragilidade, publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), tem constatado que a fragilidade é multidimensional, existindo fatores que a exponenciam, designadamente os conflitos e os fatores climáticos. A nível internacional, em 2015 foram aprovados vários enquadramentos globais que projetaram ambição e esperança, como o Acordo de Paris, a Agenda 2030 com os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), e a Agenda de Ação de Adis Abeba para o financiamento ao desenvolvimento. Sendo evidente que as causas profundas da fragilidade só podem ser ultrapassadas com financiamento, com políticas e com implementação, importa analisar os resultados desses processos. A conclusão é que há um grande afastamento face às metas almejadas.

Relativamente ao Acordo de Paris, a trajetória atual aponta para um aumento da temperatura média de 2,7 a 2,9 graus (e não de 1,5 graus como previsto). No caso dos ODS, apenas 15% dos objetivos estão com boa execução ou em fase de cumprimento, verificando-se não apenas uma falta de alinhamento mas um retrocesso em vários objetivos. Em relação ao financiamento do desenvolvimento, a pandemia agravou ainda mais a lacuna de financiamento para os países em desenvolvimento poderem cumprir os ODS, a qual se cifrava anteriormente em \$2,5 bilhões de USD e que atualmente ascende a cerca de \$3,9 bilhões de USD anuais. Não é possível falar de fragilidade sem ter em atenção este desfasamento entre os entendimentos internacionais celebrados em 2015 e a realidade concreta e atual. O contexto de “policrise”, ou seja, de crises sucessivas e cumulativas, exacerbou as fragilidades. Às crises já exis-

tentes, nomeadamente relacionadas com a mudança climática e a biodiversidade, com a pobreza e com os deslocamentos forçados, juntaram-se outras, como a fragmentação das cadeias de valor globais, a guerra na Ucrânia e agora o conflito no Médio Oriente.

Várias agendas são fundamentais para entender e responder às causas profundas da fragilidade.

A crise climática é um dos fatores que mais condiciona a fragilidade futura dos Estados, pois atualmente mais de 80% das pessoas pobres vivem nos 21 países mais ameaçados pela mudança climática.

Em primeiro lugar, a nova agenda para a paz, pois nunca como hoje o mundo enfrentou uma correlação tão grande entre conflito e fragilidade. O agravamento dos conflitos e tensões é evidente, registando-se o número de mortes em situação de guerra mais elevado dos últimos vinte e oito anos, com 25% da população a viver em contextos de conflito ou de guerra. As despesas militares atingiram novos máximos e, em cerca de metade dos conflitos iniciados em 2021, houve evolução de uma conflitualidade local ou nacional para uma dimensão regional ou internacional. Uma agenda para a paz pressupõe a concretização do nexos entre a dimensão humanitária, de desenvolvimento e de paz. Não é possível enfrentar as causas profundas da fragilidade se apenas 2% da ajuda pública ao desenvolvimento destinada aos contextos de fragilidade está associada à prevenção de conflitos. O foco continua a estar no “penso rápido” e na

ajuda de emergência após o conflito deflagrar, enquanto o investimento é mínimo na prevenção dos conflitos. Existe ainda muita competição e concorrência entre agências, entre protagonistas, entre atores, como se fizesse sentido a arrumação da dimensão humanitária, do desenvolvimento e da paz em três caixas separadas, pelo que é essencial criar condições para uma melhor coordenação na programação, no planeamento e no financiamento destas três áreas interligadas.

Em segundo lugar, a tripla crise planetária em curso, com a perda de biodiversidade, a crise climática e a poluição. A crise climática é um dos fatores que mais condiciona a fragilidade futura dos Estados, pois atualmente mais de 80% das pessoas pobres vivem nos 21 países mais ameaçados pela mudança climática.

Esta é uma absoluta emergência, mas as lacunas climáticas são variadas. Por um lado, o somatório de todas as metas e compromissos que os países levaram às discussões no âmbito do Acordo de Paris não cumprem os pressupostos desse acordo: a trajetória aponta para um aumento de temperatura média de 2,7 a 2,9 graus centígrados, ultrapassando claramente os 1,5 graus previstos. Por outro lado, os países têm anunciado a neutralidade carbónica até 2050, mas não estão a fazer aquilo que é necessário nos próximos anos. Os cientistas concluem que, para atingir essa meta em 2050, é necessário reduzir as emissões em 45% até 2030; no entanto, a trajetória aponta para um aumento de 11% até 2030.

Além disso, há uma lacuna de financiamento climático. Para cumprir os pressupostos do Acordo de Paris, são necessário entre \$4 a \$6 bilhões de USD por ano, mas o valor atual situa-se em um sexto desse montante. A descarbonização não será possível sem maior solidariedade internacional. Como é que se pode convencer os países em desenvolvimento a descarbonizar e a alterar a sua trajetória

de desenvolvimento quando estes viram a sua pobreza e desigualdades aumentar em resultado da pandemia e dos vários choques globais? Como é possível pedir a esses países que reduzam as emissões quando ainda existem no mundo mais de 700 milhões de pessoas sem acesso à eletricidade, um terço das pessoas cozinham com lenha, 2.400 milhões de pessoas não têm saneamento básico e 800 milhões de pessoas se deitam todos os dias com fome? A grande resposta global que é necessária para a transição climática tem como pressuposto básico o reforço da solidariedade, da cooperação entre todos os países e da ajuda ao desenvolvimento. O mesmo pode ser dito relativamente à perda de biodiversidade, que é uma vertente menos debatida no contexto internacional. Está em curso uma perda de biodiversidade e uma extinção em massa de espécies com um ritmo acelerado. Atualmente, 96% dos mamíferos somos nós e aqueles de que nos alimentamos. Relativamente à poluição, verifica-se um agravamento da proliferação de plásticos, prevendo-se que nos próximos 30 anos existam mais plásticos no Oceano do que peixes. O enfrentamento da tripla crise planetária é, assim, fundamental para prevenir e responder às causas profundas da fragilidade. Em terceiro lugar, a dimensão social. Será necessário criar 400 milhões de novos postos de trabalho e assegurar proteção social a 4 mil milhões de pessoas que vivem numa economia informal e sem proteção social. É também imperioso enfrentar o agravamento da pobreza, uma vez que se registou, pela primeira vez em três décadas, um aumento da pobreza extrema em decorrência da pandemia. Em quarto lugar, as grandes transições tecnológicas e económicas, que não podem estar desligadas dos contextos de fragilidade. O rumo das três revoluções em curso – revolução digital, revolução energética e revolução nos sistemas alimentares – traz oportunidades e também consequências. Cerca de 50% das famílias no mundo têm alguém que trabalha nos sistemas alimentares, pelo que existe uma correlação muito clara entre sistemas alimentares, economia, prosperidade e até criação de melhores condições sociais. Mas os sistemas alimentares também são atualmente responsáveis por um terço das emissões de gases de efeito estufa (o segundo maior setor emissor, a seguir à

energia), por 80% da perda de biodiversidade e por 70% do uso da água. Assim, é evidente que a revolução em curso no setor agroalimentar, sendo uma oportunidade de desenvolvimento, também cria fatores sérios que agravam contextos de fragilidade, se não existir um equilíbrio entre as dimensões económica, social e ambiental. Relativamente à transição energética, África alberga atualmente 60% do potencial de energia solar no mundo, mas apenas 1% do investimento global em energia foi dirigido ao continente africano e só 1% de toda a instalação de painéis fotovoltaicos está em África. Para a descarbonização das economias, serão necessários \$1,7 biliões de USD de investimento em energia limpa nos países em desenvolvimento, mas atualmente atingiu-se apenas 25% desse valor. Os Pequenos Estados Insulares, muitos dos quais estão em contextos de fragilidade, são territórios com enorme vulnerabilidade às alterações climáticas, enfrentam as consequências mais significativas dos desastres naturais e são, simultaneamente, territórios com enorme potencial na economia azul. Mais de quarenta países integram a Aliança de Pequenos Estados Insulares, a qual tem alertado para o facto de terem necessidades específicas, de representarem uma parte significativa do número de Estados das Nações Unidas, mas receberem apenas 1% da ajuda pública ao desenvolvimento para a economia azul sustentável, que é essencial para o seu desenvolvimento. Em quinto lugar, o desafio da democracia e do reforço das instituições. Pode existir uma nova agenda para a paz, uma agenda para enfrentar a crise climática, da biodiversidade e da poluição, uma agenda que promova o combate à pobreza e às desigualdades, e lideranças fortes nas grandes transições tecnológicas e económicas, mas se os Estados não funcionarem de acordo com as melhores práticas, com o primado do direito, com transparência e prevenindo fluxos financeiros ilícitos, não será possível enfrentar as causas profundas da fragilidade. Perante estes enormes desafios, a agenda de financiamento deve ser diversificada e robusta, incluindo um aumento da solidariedade internacional e da ajuda pública ao desenvolvimento, mas também de outros fluxos do setor privado, como financiamentos mistos, investimen-

FACTOS E DESAFIOS PARA RESPONDER ÀS CAUSAS DA FRAGILIDADE

Fonte: https://www.clubelisboa.pt/fileadmin/Publicacoes/Conferences_on_State_Fragility_2023_WEB.pdf

PAZ E SEGURANÇA



25% da população mundial vive em contextos de conflito ou de guerra.



O número de mortes em situação de guerra é o mais elevado dos últimos 28 anos (2023).



As despesas militares atingiram um novo máximo: \$2,4 biliões USD (2022).



50% dos conflitos iniciados em 2021 tornaram-se conflitos regionais ou internacionais.

AMBIENTE



Tripla crise planetária: perda de biodiversidade, crise climática e poluição.



Mais de 80% dos pobres vivem nos 21 países mais ameaçados pela mudança climática.



A manter-se a tendência atual, as emissões de gases com efeito de estufa aumentarão 11% até 2030 (em vez de diminuir 45% como previsto).



Os sistemas alimentares são responsáveis por 1/3 das emissões, por 80% da perda de biodiversidade e por 70% do uso da água.

DESENVOLVIMENTO



Pela primeira vez em 30 anos, houve um aumento da pobreza extrema em decorrência da pandemia.



4 mil milhões de pessoas não têm proteção social.



Mais de 700 milhões de pessoas no mundo sem acesso à eletricidade.



2,4 mil milhões de pessoas não têm saneamento básico.



800 milhões de pessoas deitam-se todos os dias com fome.

MAS...

A lacuna de financiamento para os países em desenvolvimento poderem cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) passou de \$2,5 biliões de USD para \$3,9 biliões de USD anuais.

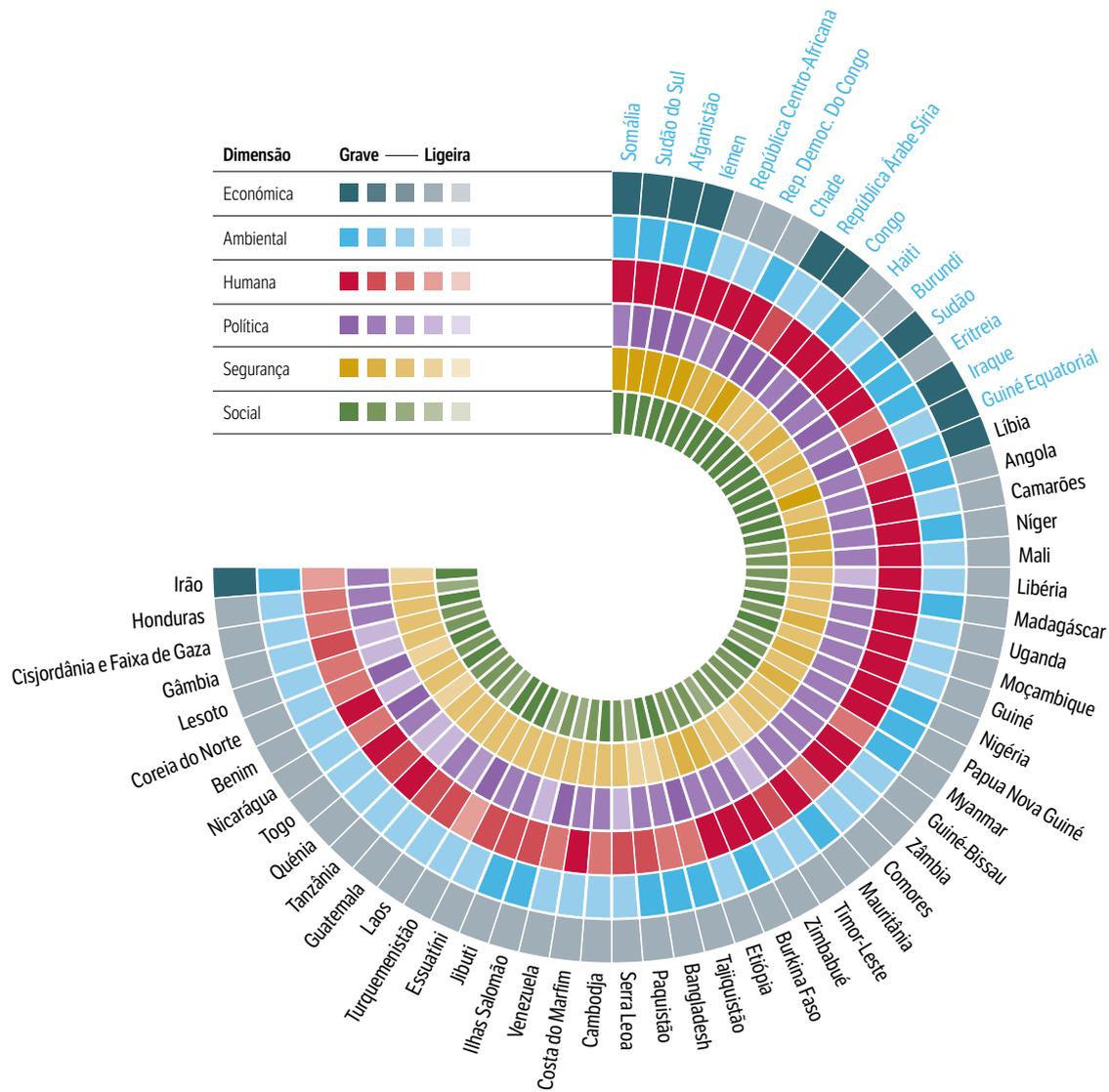
Mais de 50% dos países de rendimento baixo estão atualmente sobre-endividados.

Só 2% da ajuda ao desenvolvimento para países frágeis é destinada à prevenção de conflitos.

São necessários \$1,7 biliões de USD de investimento em energia limpa nos países em desenvolvimento, mas menos de 25% desse valor está a ser atribuído.

FIGURA. QUADRO MULTIDIMENSIONAL DA FRAGILIDADE

Fonte: State Fragility Report 2022. https://www.oecd.org/en/publications/states-of-fragility-2022_c7fedf5e-en.html
 Nota: A OCDE faz uma análise multidimensional da fragilidade segundo critérios econômicos, ambientais, humanos, políticos, de segurança e sociais, incluindo 60 países nesta classificação, sendo 15 "extremamente frágeis" (destacados a azul).



tos de impacto e finanças sustentáveis. Os países devem igualmente implementar reformas de políticas adequadas aos seus contextos, para poderem atrair investimento.

A nível global, terá de existir uma nova arquitetura financeira internacional. Se até agora essas questões têm sido abordadas no quadro das instituições de Bretton Woods em Washington, na última Assembleia Geral das Nações Unidas foi-lhe atribuída, pela primeira vez, a responsabilidade de debater e contribuir para a reforma da arquitetura financeira internacional, nomeadamente dando mais direito de participação nas organizações financeiras multilaterais aos países em desenvolvimento, os quais têm direitos de voto e de participação incongruentes com o seu estatuto atual.

Tal passa, igualmente, por mais liquidez, com direitos especiais de saque (*Special Drawing Rights*) mais consistentes com as necessidades dos países e com o Banco Mundial e outros bancos de desenvolvimento a terem mais condições para os apoiar. É preciso assegurar que esse financiamento esteja associado aos ODS e à agenda climática. Por exemplo, ainda se financiam centrais a carvão e não faz sentido que a ajuda concessional possa ser utilizada para o agravamento da crise climática. Além disso, é preciso abordar de forma adequada o problema da dívida, não só com iniciativas de alívio do serviço da dívida como aconteceu durante a pandemia, mas com soluções estruturais, sabendo que mais de 50% dos países de rendimento baixo estão neste momento sobre-endividados. É necessária uma

maior cooperação e esforço a nível internacional para abordar os bens públicos globais, para que sejam devidamente regulados, monitorizados, protegidos e financiados. Por último, é preciso melhorar a capacidade de operacionalização das políticas e dos financiamentos, estando realmente no terreno, em parceria com estes países, na concretização dos projetos. ●

Nota

¹ O autor é Subsecretário-geral da ONU e Diretor Executivo da UNOPS. Este artigo corresponde a uma adaptação do texto publicado em: Clube de Lisboa (2024). Desafios globais e impactos em países afetados por conflitos. III Conferência sobre Fragilidade dos Estados, Lisboa. ISBN 978-989-53057-6-6. Disponível em: www.clubelisboa.pt/fileadmin/Publicacoes/Conferencias_on_State_Fragility_2023_WEB.pdf.