

Marc Bou, politòleg, i Íñigo Macías-Aymar, economista  
Consultors de la Universitat Oberta de Catalunya

# Marc Bou i Íñigo Macías-Aymar

## Estats fràgils: causes i conseqüències d'una realitat emergent

Els atemptats de l'11-S van marcar un punt d'inflexió en la política exterior i de seguretat dels països desenvolupats i, en especial, dels Estats Units. A partir de llavors es comença a prendre consciència de l'amenaça que representaven els estats fràgils per a la pau i l'estabilitat globals. El cert és que les organitzacions terroristes i les xarxes de delinqüència internacionals han trobat en els estats fràgils el terreny fèrtil per establir les bases d'operacions i dirigir-hi les seves activitats il·lícites. L'Afganistan i Somàlia són, probablement, els casos més paradigmàtics. Però, en contra del que es podria pensar, la llista d'estats fràgils és molt més llarga a més d'heterogènia. Davant d'aquesta realitat, l'objectiu d'aquest article és doble. Per una banda, oferir una radiografia prou completa dels estats fràgils a partir del tractament i anàlisi de dades i de la revisió de la literatura especialitzada. I, per l'altra, identificar algunes de les causes, tant endògenes com exògenes, que explicarien la fragilitat d'una bona mostra d'estats i, en particular, dels de l'Àfrica Subsahariana.

### Estats fallits, estats fràgils i estats resilents

Els terme «estat fallit» s'utilitza sovint per fer referència a aquells estats atrapats en un cercle viciós de pobresa, violència, exclusió, impunitat, desastres humanitaris, pandèmies, inseguretat alimentària i nutricional, crisis recurrents de governabilitat i amb població desplaçada o refugiada. Aproximadament mil milions de persones, sobretot a l'Àfrica subsahariana i a l'Àsia, malviuen en unes condicions pròpies del se-

gle <sup>xiv</sup> (Collier, 2008). Són els vagons de cua, els pobres dels pobres del segle <sup>xxi</sup>.

**Les amenaces a la seguretat global no provenen de les ànsies expansionistes d'un tercer estat, sinó de la criminalitat que abunda i que se sent còmode en els estats fallits.**

Els problemes endèmics dels estats fallits no només preocupen els seus ciutadans i els estats limítrofs. Des de la fi de la Guerra Freda i, sobretot, després dels atemptats de l'11-S de Nova York i Washington, els estats fallits han atret l'atenció de les cancelleries i els serveis d'intel·ligència dels països desenvolupats. Les amenaces a la seguretat global no provenen de les ànsies expansionistes d'un tercer estat, sinó de la criminalitat que abunda i que se sent còmode en els estats fallits. I és que els episodis de pirateria al Golf d'Edèn, que han ocupat durant mesos les portades dels diaris d'arreu del món, només són la punta de l'iceberg.

L'extremisme i les organitzacions terroristes com al-Qaida, la Yihad Islàmica o les xarxes de delinqüència internacional han trobat en els estats fallits el refugi ideal per establir-hi les bases d'operacions i dirigir-hi les seves activitats il·lícites. A més, aquests estats són incapaços de concloure tractats internacionals o de fer complir obligacions internacionals en matèries clau com són els drets humans, la sostenibilitat ambiental o els drets de propietat. Hi ha, per tant, un clar i evident gap entre la sobirania de *iure*, que el sistema internacional reconeix als estats, i la sobirania de *facto*, en la mesura que aquests estats no exerceixen les funcions que tenen encomanades ni actuen com a membres responsables davant la comunitat internacional (Ghani i Lockhart, 2008).

Mentre països com la Xina, l'Índia o els tigres del sud-est asiàtic han experimentat en les últimes dècades uns creixements econòmics sense precedents que han contribuït a una dràstica reducció de les taxes de pobresa, estats com Somàlia, Zimbabue, la República Democràtica del Congo, el Txad, el Iemen, l'Afganistan o l'Haití continuen ancorats en el subdesenvolupament i, gairebé segur, no podran complir amb els Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni (ODM) que l'Organització de les Nacions Unides (ONU) i la comunitat internacional han fixat per al 2015. I pocs dubten que l'actual crisi econòmica i financera, la més greu des de la Gran Depressió, exacerbarà aquesta situació en un moment en què l'ajut al desenvolupament i les inversions estrangeres són més neces-

sàries que mai. Els estats fallits es troben, doncs, al bell mig de les agendes de seguretat i cooperació al desenvolupament de la comunitat internacional, i això els converteix en un dels desafiaments, si no el més important, d'aquest nou mil·lenni.

Encara que l'etiqueta d'estat fallit ha fet fortuna, no hi ha una definició única o acceptada universalment. Quines característiques ha de reunir un estat per merèixer (o haver de suportar) el qualificatiu de «fallit»? La resposta a aquesta pregunta dependrà, com a mínim, del grau d'exigència a l'hora d'aproximar-nos al concepte d'«estat» i del que entenem per «fallit». El debat és viu i apassionat i les iniciatives per tal de mesurar aquest fenomen han proliferat (vegeu annex 1). La falta d'un consens absolut en aquest punt, sobretot pel que fa a les dimensions de l'estat utilitzades, ja demostra la complexitat del tema que ens ocupa. En qualsevol cas, creiem que l'etiqueta de «fallit» és inadequada per les raons següents:

- En primer lloc, perquè els estats no es poden catalogar dicotòmicament en «fallits» o en «no fallits». És poc rigorós separar els estats en funció de si tenen èxit o si han fracassat, ja que dependrà de la dimensió de l'estat que s'estigui avaluant. És una qüestió de matisos i tonalitats, no de blanc o negre.
- En segon lloc, perquè l'adjectiu «fallit» expressa tàcitament la impossibilitat que l'estat pugui trencar el cercle viciós en què es troba immers i pugui convertir-se en un estat modern d'acord amb uns estàndards mínims. Batejar els estats com a «fallits» suposa partir d'un enfocament estàtic que no s'adiu amb una realitat en constant evolució i en la qual els estats podrien ser considerats com a fallits en algun moment de la seva història però no necessàriament en un altre.
- En tercer lloc, perquè l'etiqueta «fallit» no fa justícia als esforços i als deures davant la comunitat que alguns estats estan realitzant per garantir la governabilitat i la rendició de comptes dels poders públics, per lluitar contra les violacions dels drets humans i la corrupció i, en definitiva, per millorar les condicions de vida de la població.
- Finalment, perquè no hi ha una metodologia consensuada que de-

termini a partir de quin punt la disfunció de l'estat l'aboca o el condemna a una situació de caiguda lliure.

Enlloc d'estats fallits preferim parlar d'«estats fràgils». Tot i que som conscients de la seva imprecisió, la fragilitat és un concepte més maleable, que fuig del determinisme i que engloba un *continuum* d'estats amb graus de funcionament diferents, que van des del col·lapse i l'anarquia fins a una situació d'estabilitat precària. L'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) proposa, entre altres, una definició prou il·lustrativa de fragilitat:

Els estats són fràgils quan les estructures estatals manquen de la voluntat política i/o de la capacitat per proporcionar les funcions bàsiques necessàries per a la reducció de la pobresa, el desenvolupament i protegir la seguretat i els drets humans dels seus habitants (2007: 2).

En altres paraules, per ineptitud, desídia o mala fe, els estats fràgils no es fan càrrec, o ho fan de manera deficient, d'obligacions indispensables

**Per ineptitud, desídia  
o mala fe, els estats  
fràgils no es fan càrrec,  
o ho fan de manera  
deficient, d'obligacions  
indispensables vers el  
conjunt o part de la  
ciutadania.**

vers el conjunt o part de la ciutadania com són: a/ vetllar per la correcta prestació de béns i serveis públics que persegueixin l'ampliació de les capacitats dels individus, com l'educació o la salut; b/ contribuir a la generació d'un entorn favorable per a les activitats econòmiques, com la construcció d'infraestructures; i c/ garantir mínimament la llei i l'ordre en tot el territori a través del monopoli de la coacció, respectant els drets polítics i les llibertats fonamentals (Mair, 2008). No obstant això, seria injust carregar les tintes només contra els mateixos

estats fràgils o atribuir-los tota la culpa. Els pecats d'omissió o comissió del primer món en la forma de comerç d'armament o la tolerància a les corrupteles per part de les empreses multinacionals també ajuden a explicar la situació de fragilitat que viuen aquests països (Patrick, 2007).

Possiblement, la millor manera per comprendre la fragilitat de l'estat sigui contrastant-la amb la resiliència (OCDE, 2008; Gionavetti *et al.*, 2009). La «resiliència» és un concepte que prové originàriament de les ciències

naturals i que, en poques paraules, fa referència a la capacitat d'un ecosistema per adaptar-se a les circumstàncies canviants o pertorbacions, sense que això afecti a les seves funcions essencials. De manera semblant, un estat serà resilient si compta amb unes institucions i uns actors públics i privats suficientment hàbils per afrontar els *shocks*, tant interns com externs, promoure l'acció col·lectiva i les relacions de cooperació i, alhora, continuar generant progrés i benestar.

L'eficàcia és una condició necessària però alhora insuficient per garantir la resiliència de l'estat. Un segon atribut indispensable és la legitimitat. L'estat serà legítim als ulls i als cors de la població si actua d'acord amb les expectatives, els valors i les normes socials vigents. Només d'aquesta manera les decisions o les mesures aprovades pels òrgans de l'estat seran vistes com a justes o mereixedores d'acceptació voluntària, sense que hi hagi necessitat de recórrer a la coerció (Goldstone, 2008).

Si la població percep, per exemple, que l'elit dirigent només està preocupada per enriquir-se, que respon als dictats d'una potència estrangera, que practica la corrupció de manera generalitzada, que s'oposa a retre comptes de les seves actuacions, que ha accedit al poder per mitjà d'unes eleccions fraudulentament o que utilitza l'aparell de l'estat per reprimir l'oposició o discriminar una col·lectivitat per motius ètics o religiosos, entre d'altres, l'estat entra en una fase d'instabilitat que en qualsevol moment pot desencadenar en una crisi oberta.

El còctel entre expectatives i demandes socials no satisfetes i pèrdua de confiança amb els poders públics comporta el trencament del contracte social, del pacte polític entre la societat i l'estat. Davant d'aquesta situació, la legitimitat de l'estat entra en competència amb altres fonts de legitimitat informals que propugnen sistemes de govern alternatius (OCDE, 2010a). Els ciutadans i les ciutadanes ofereixen, de vegades sense cap altra opció, la seva lleialtat a la comunitat d'origen o a les autoritats tradicionals, és a dir, a la tribu, al clan, a un líder religiós o espiritual o a un senyor de la guerra, que esdevenen els únics capaços de proveir seguretat, subsistència i oportunitats econòmiques (Rotberg, 2003; Kaplan, 2008).

**El còctel entre expectatives i demandes socials no satisfetes i pèrdua de confiança amb els poders públics comporta el trencament del contracte social, del pacte polític entre la societat i l'estat.**

Ara bé, la fragilitat dels estats no segueix un patró comú per a tots els casos. Si el lector repassa el llistat d'estats fràgils de l'OCDE (vegeu annex 2), que n'identifica fins a 49, s'adonarà ràpidament de l'enorme heterogeneïtat interna, com si es tractés d'un calaix de sastre. Encara que més de la meitat de la mostra es troba a l'Àfrica subsahariana (28), la diversitat d'estats fràgils pel que fa a tipus de règim, estructura econòmica, pes poblacional, dimensions geogràfiques, situacions de conflicte o postconflicte, trajectòries històriques o llegats polítics i culturals és notable.<sup>1</sup>

### Il·lustrant els estats fràgils

Encara que l'heterogeneïtat és un atribut inherent al grup d'estats fràgils, es poden identificar alguns trets característics que compartirien amb intensitats variables. Entre les singularitats dels estats fràgils es poden destacar: a/ la presència d'actors no estatals que competeixen pel monopoli de la violència i l'existència d'activitats il·lícites; b/ la violació dels drets humans i les recurrents crisis humanitàries; c/ la gran població desplaçada, refugiada i la fuga de cervells; d/ la tutela internacional i l'ajut oficial al desenvolupament (AOD) que reben; e/ la incapacitat per generar recursos i la corrupció generalitzada; f/ els mals resultats socioeconòmics.

#### *Competència en el monopoli de la violència i activitats il·lícites*

Probablement, el tret més característic dels estats fràgils sigui que els seus governs no controlen parts importants del territori. Algunes de les zones on la presència de l'estat és inexistent s'acaben convertint en refugis segurs per a grups armats, insurgents o organitzacions terroristes a l'hora de dirigir les seves operacions i, fins i tot, en camps de reclutament, entrenament i adoctrinament.

D'exemples no en falten. A Somàlia, les milícies islamistes Al Shabab han posat contra les cordes el Govern de transició i les tropes de la Unió Africana, que amb prou feines controlen la capital, Mogadiscio. Per la seva part, el president afganès, Hamid Karzai, i les forces de l'OTAN han de contenir els atacs i la guerra de guerrilles dels talibans que, a més, controlen vastes regions del nord-oest del Pakistan. Així mateix, el govern del Iemen es troba desbordat entre la presència de cèl·lules d'al-Qaida, el moviment separatista del sud i la rebel·lió xiïta Houthi del nord. I, des de

finals dels vuitanta, Uganda ha de fer front a la violència i al fanatisme de l'Exèrcit de Resistència del Senyor, que també ha estès els seus tentacles per altres països de l'Àfrica central. Fins i tot, dictadures brutals i hermètiques com la de Myanmar han de fer front a moviments ètnics insurgents com l'Exèrcit d'Alliberament Nacional Karen.

L'enfonsament de l'estat també és aprofitat per les xarxes de criminalitat que extorsionen o trafiquen amb drogues o persones (Patrick, 2007). Així, per exemple, els actes de pirateria a petrolers, pesquers, bucs de càrrega i creuers ja s'han convertit en la principal font d'ingressos de Somàlia (ONUDD, 2010a). El fet que l'Afganistan concentri actualment el 90% de la producció mundial d'opiàcies il·legal ha generat un negoci molt lucratiu en mans de grups criminals transnacionals i, alhora, greus problemes de seguretat i desenvolupament a d'altres estats fràgils, com Tadjikistan o Uzbekistan, en ser claus per al tràfic de drogues amb destí a Europa i la Federació Russa (ONUDD, 2010b). Així mateix, la incidència del tràfic de persones per a l'explotació sexual, el treball forçat o infantil és molt més acusat en els estats fràgils que en qualsevol altre lloc (ONUDD, 2010a; US Department of State, 2010).

**L'enfonsament de l'estat és aprofitat per les xarxes de criminalitat que extorsionen o trafiquen amb drogues o persones.**

La manca de control del territori està molt relacionada tant amb la falta d'infraestructures com amb la mala qualitat d'aquestes. Per al període 2004-2008, els estats fràgils presentaven poc més de 17 quilòmetres de carreteres per quilòmetre quadrat de territori, un registre molt inferior al dels països de renda alta de l'OCDE (68 quilòmetres de carretera per quilòmetre quadrat). Pitjor encara, d'aquests quilòmetres de carretera tan sols un 22% estaven asfaltats (en els països més rics el percentatge és del 83%).

#### *Violació dels drets humans i crisis humanitàries*

És obvi que la principal conseqüència dels recurrents conflictes interns i regionals sigui la vulneració dels drets i les llibertats fonamentals. Aquestes violacions s'han donat a gran escala, com el genocidi ruandès comès per l'extremisme hutu contra la minoria ètnica tutsi o les ofensives recurrents del govern sudanès a la regió del Darfur<sup>2</sup>; o a petita escala,

com la repressió violenta per part de les forces de seguretat guineanes el 2009 a milers d'opositors congregats en un estadi de la capital, Conakri; o els abusos i assassinats perpetrats per l'exèrcit zimbabuès el mateix any als camps de diamants de Marange (vegeu-ne més exemples a Human Rights Watch, 2010).

Molt sovint són els mateixos cossos i forces de seguretat de l'estat els qui cometen aquests atropellaments no només contra civils, sinó també contra periodistes, opositors o membres d'organitzacions no governamentals (ONG). I, en la immensa majoria dels casos, ho han fet amb total impunitat. La situació de conflicte que viuen els estats fràgils comporta, a més, costos indirectes, com la interrupció de l'activitat econòmica o el desplaçament de la despesa pública dedicada a salut i educació cap a la partida militar.

El conflictes armats del Darfur o de la regió del Sahel han desembocat en crisis humanitàries encara per resoldre. Unes crisis causades per la situació de desplaçament de centenars de milers de persones i acompanyades de fam i malalties infeccioses com la malària, la disenteria o la còlera. En ocasions, les emergències humanitàries dels estats fràgils també es deuen a fenòmens naturals, com les sequeres, que des de 2005 afecten la producció agrícola i la seguretat alimentària del Nepal, el cicló Nargis de maig de 2008 a Myanmar o el terratrèmol que va sacsejar Haití el gener de 2010. A pesar de la força destructiva d'aquests fenòmens, l'impacte hauria estat molt menor si aquests països haguessin disposat d'infraestructures, tecnologia i sistemes de gestió de riscos adequats.

#### *Desplaçats, refugiats i fuga de cervells*

En un context de conflicte armat, de violació dels drets humans i de desastres humanitaris, tampoc no és estrany que més de la meitat dels estats fràgils tinguin un gruix de població interna desplaçada remarcable. La taula 1 mostra els estats fràgils amb més població desplaçada. Convé tenir present que hi ha països (o territoris) amb un nombre de població desplaçada sensiblement inferior, però que representa un percentatge de la població més alt que els de Pakistan o la República Democràtica del Congo. Aquests són els casos, per exemple, de la República Centreafricana (3,7%), Zimbabue (entre el 4,6 i el 8%) o els Territoris ocupats palestins



(com a mínim el 3,7%). En qualsevol cas, les situacions de desplaçament sovint vénen acompanyades d'epidèmies, episodis de desnutrició infantil i violència sexual contra les dones.

**Taula 1.** Estats fràgils amb població desplaçada més nombrosa a finals de 2009.

País	Nombre desplaçats (en milions)	Percentatge població
Sudan	4,9	11,6%
Iraq	2,76	9%
Rep. Dem. Congo	1,9	2,9%
Somàlia	1,5	16,5%
Pakistan	1,2	0,7%

Font: Internal Displacement Monitoring Centre (2010).

Els estats fràgils també es caracteritzen per ser emissors, i en ocasions també receptors, de refugiats. Per exemple, refugiats de la República Democràtica del Congo s'han instal·lat en països veïns com la República Centreafricana, Ruanda, Zàmbia o la República del Congo. Però, alhora, la República Democràtica del Congo en rep d'Angola, Ruanda i Burundi, entre altres nacionalitats. El mateix es podria dir del Sudan, que és emissor de més de dos-cents mil refugiats que s'han dirigit al Txad i, al mateix temps, receptor de refugiats d'Eritrea, de la República Democràtica del Congo, d'Etiòpia i també del Txad (ACNUR, 2010).

**Els estats fràgils també es caracteritzen per ser emissors, i en ocasions també receptors, de refugiats.**

Una darrera conseqüència de la inestabilitat dels estats fràgils és la fugida de cervells (*brain drain*), és a dir, l'emigració de persones amb estudis terciaris, o amb una alta expertesa, a la recerca de millors condicions de vida. Encara que la diàspora d'enginyers, científics o metges és endèmic als països de renda baixa (amb algunes excepcions notables com la d'Irlanda) és especialment preocupant a l'Àfrica subsahariana. Per exemple, estats fràgils com Angola, Sierra Leone, Libèria, Guinea-Bissau, el Congo o Togo tenen una diàspora de metges del 40% o més (OCDE, 2008).

### *Tutela internacional i ajut oficial al desenvolupament (AOD)*

La sobirania dels estats fràgils sovint es veu limitada, o s'ha vist limitada recentment, per la presència de forces armades estrangeres i/o multinacionals, així com d'ambiciosos programes d'assistència amb l'objectiu de garantir la seguretat, la reconstrucció i el desenvolupament. La gran majoria de les operacions de manteniment de la pau de les Nacions Unides tenen lloc en estats fràgils com, per exemple, la Missió de les Nacions Unides per a l'Estabilització d'Haití (MINUSTAH) o la Missió de les Nacions Unides a la República Centreafricana i al Txad (MINURCAT).<sup>3</sup> Però també hi ha iniciatives al marge de les Nacions Unides, com la Missió Regional d'Assistència a les Illes Salomó (RAMSI), liderada per Austràlia,<sup>4</sup> la Força Internacional d'Assistència per a la Seguretat (ISAF) desplegada per l'OTAN a l'Afganistan o la controvertida invasió d'Iraq per part dels EUA i dels seus aliats.

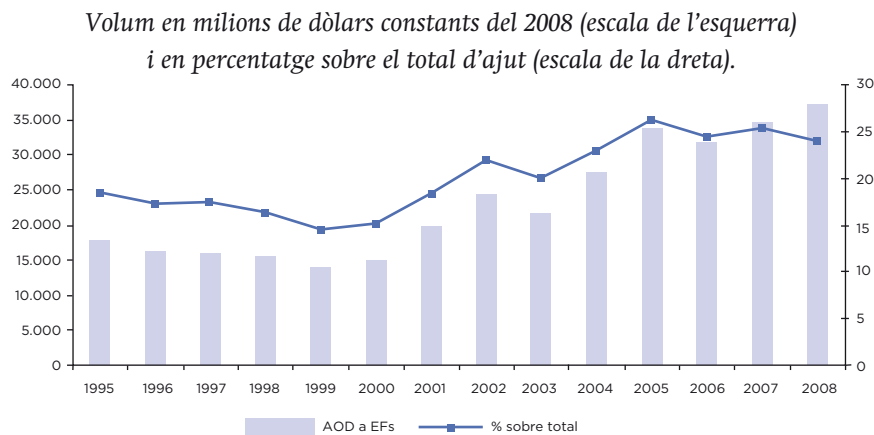
Així mateix, els estats fràgils són molt dependents de l'ajut extern. El 2008, el conjunt d'aquests estats van rebre 49.500 milions d'US dòlars o, el que és el mateix, prop del 27% del total de l'AOD distribuïda pels principals donants del CAD.<sup>5</sup> D'aquests diners, una quarta

#### **Els estats fràgils són molt dependents de l'ajut extern.**

part (12.345 milions d'US dòlars) es va destinar a eixugar el deute acumulat durant anys, per la qual cosa aquests països van rebre, en termes efectius, poc més de 37.000 milions d'US dòlars per lluitar contra els diferents rostres de la pobresa i el subdesenvolupament. Si en aquest grup de països hi viuen prop de 935,5 milions de persones (gairebé el 15% de la població mundial) l'AOD per càpita se situa en els 101 US dòlars, una xifra gens menyspreable si considerem, per exemple, que els països en desenvolupament van rebre, de mitjana, 24 dòlars i que a tot l'Àfrica Subsahariana aquest registre es va situar al voltant dels 45 US dòlars (OCDE, 2010b).

D'altra banda, el total d'AOD destinat als estats fràgils el 2008 suposava un creixement del 7,6% respecte de l'any anterior. Aquest increment no és conjuntural sinó que és fruit d'una tendència global iniciada l'any 2000, en què els països avui considerats fràgils van veure augmentar considerablement el volum de recursos que rebien. Si l'any 2000 l'AOD (excloent-hi les cancel·lacions del deute) per als estats fràgils suposava el 15% del total, el 2008 el percentatge pujava fins al 24% (vegeu gràfic 1).

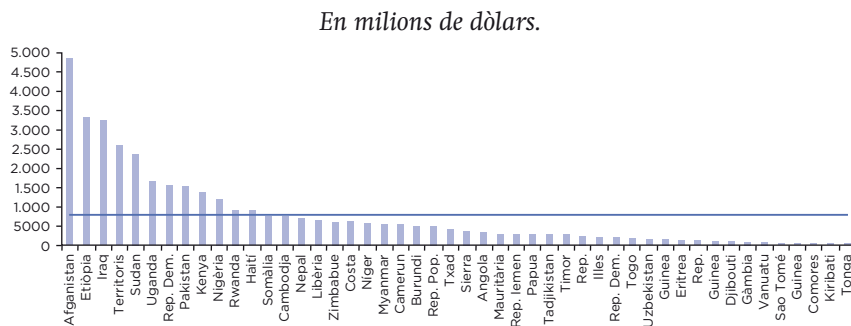
**Gràfic 1.** Evolució de l'ajuda destinada als estats fràgils. 1995-2008.



Font: elaboració pròpia a partir de la base de dades sobre ajut de l'OCDE.

Ara bé, seria prematur concloure que tots els estats fràgils reben la mateixa atenció. El 2008, l'Afganistan, Etiòpia, l'Iraq, els Territoris Palestins i el Sudan van rebre, excloent-hi els recursos destinats a la cancel·lació del deute, 16.400 milions d'US dòlars o, el que és el mateix, el 44% de l'AOD. Per tant, només 5 dels 49 estats fràgils absorbeixen gairebé la meitat de tota l'AOD (vegeu gràfic 2).

**Gràfic 2.** Distribució de l'AOD en els estats fràgils. 2008.



Font: elaboració pròpia a partir de dades de l'OCDE.

La concentració d'AOD per càpita també resulta sorprenent. Els deu països amb l'AOD per càpita més alt superaven sensiblement la mitjana dels 101 US dòlars. En aquest sentit, convé destacar els 672 US dòlars per càpita que van rebre els palestins o els més de 400 US dòlars per a cadascun dels habitants de les Illes Salomó i de Vanuatu (països insulars amb una població de poc més de mig milió d'habitants). Pel contrari, països com el Pakistan, Corea del Nord, Nigèria o Uzbekistan van rebre menys de 10 US dòlars per càpita.

**La necessitat de refermar i mantenir la seguretat, més que no pas l'altruisme internacional, explica bona part dels criteris d'assignació de l'ajut oficial al desenvolupament.**

En qualsevol cas, en les primeres posicions d'aquests dos rànquings (en termes absoluts i relatius) només coincideixen l'Afganistan, l'Iraq i els Territoris Palestins. Curiosament, aquests són tres països centrals en l'agenda de seguretat internacional, sobretot després dels atacs de les torres bessones de Nova York i del Pentàgon a Washington. Queda palès, doncs, que la lluita contra la pobresa i el subdesenvolupament no és, ni de bon tros, l'únic motiu que explica els fluxos d'AOD. En altres paraules, la necessitat de refermar i mantenir la seguretat, més que no pas l'altruisme internacional, explica bona part dels criteris d'assignació de l'AOD.<sup>6</sup>

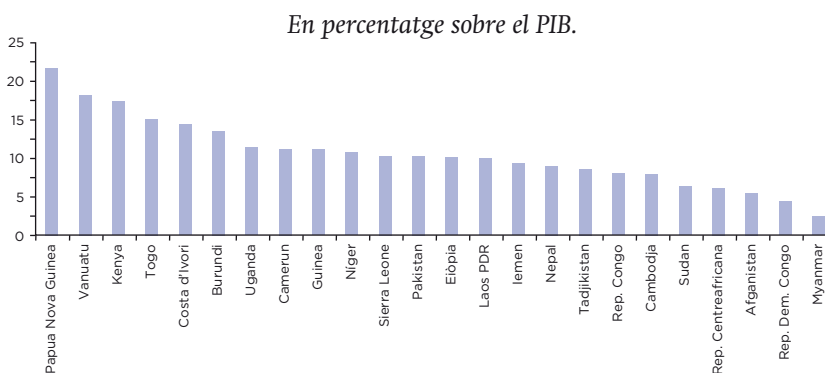
#### *Incapacitat per generar recursos i corrupció generalitzada*

Un altre tret característic present a una gran majoria d'aquests estats fràgils és la seva incapacitat (o manca de voluntat) a l'hora d'obtenir ingressos fiscals, especialment via impostos. Per aquest concepte, els ingressos dels governs dels 24 estats fràgils dels quals es tenen dades representen, de mitjana, només el 10% del PIB. No obstant això, hi ha disparitats dins la mostra. Mentre que els ingressos fiscals de Papua Nova Guínea suposen el 21,6% del PIB, a Myanmar i a la República Democràtica del Congo no arriben al 5% (vegeu gràfic 3). A pesar d'aquesta heterogeneïtat interna, el pes dels ingressos fiscals sobre el PIB dels estats fràgils és sensiblement inferior si es compara amb els països de l'OCDE (35,8%) o els països nòrdics (per sobre del 40%).<sup>7</sup>

La manca de pressió fiscal s'explicaria per l'accés d'alguns estats fràgils a fonts d'ingressos externs. L'AOD representa una de les principals

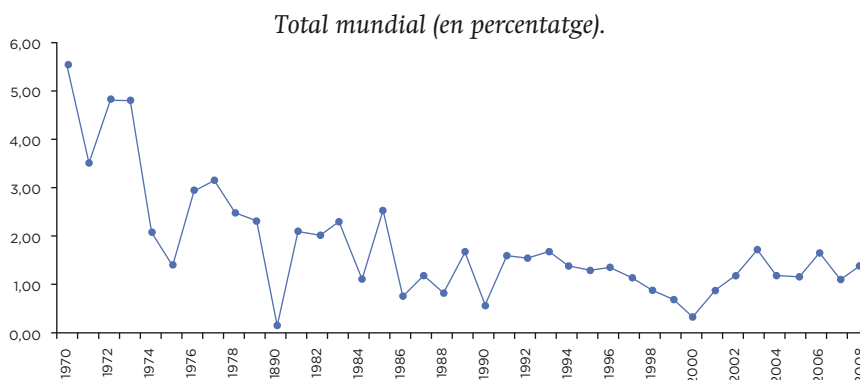
entrades de capital dels estats fràgils. En el període 2004-2008, més d'un de cada cinc US dòlars del PIB de dotze estats fràgils (sobre una mostra de 42) provenia de la cooperació internacional. Encapçalant aquest grup hi trobem països com Libèria, Timor Oriental, Burundi i les Illes Salomó amb percentatges d'AOD sobre el PIB del 75, 60, 47 i 41%, respectivament. Com s'observa, aquests percentatges no només igualarien els ingressos fiscals de l'estat sinó que els superarien amb escreix.

**Gràfic 3.** Ingressos fiscals dels estats fràgils. Mitjana de les dades disponibles entre 1999 i 2008.



Font: elaboració pròpia a partir dels World Development Indicators del Banc Mundial.

Les inversions directes estrangeres (IDE) també tenen un pes important sobre el PIB d'alguns estats fràgils. Per al mateix període 2004-2008, les IDE a Libèria, Mauritània, Sao Tomé i Príncipe, Djibouti o la República del Congo explicaven entre el 15 i el 18% del PIB. Ara bé, tot i l'espectacular augment de les IDE en termes absoluts en aquests cinc anys –que ha passat de 9 mil a 25 mil milions d'US dòlars–, els estats fràgils només van ser receptors de l'1,3% de les IDE de tot el món (vegeu gràfic 4), fet que demostra la manca d'inserció global dels estats fràgils. A més, s'ha de considerar que són els països amb recursos naturals o amb un interès estratègic els que concentren gran part d'aquests fluxos internacionals de diners. Tan sols quatre països (Nigèria, el Sudan, la República del Congo i el Pakistan) concentraven dues tercers parts de tota les IDE rebudes pel conjunt d'estats fràgils.

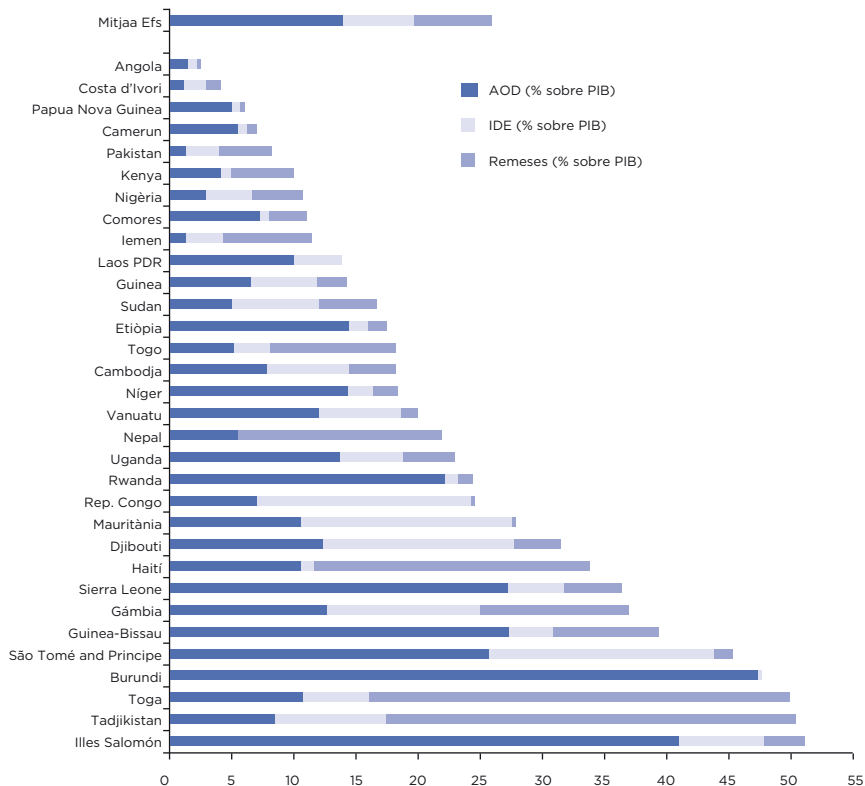
**Gràfic 4.** Inversions directes estrangeres als estats fràgils. 1970-2008.

Font: elaboració pròpia a partir dels World Development Indicators del Banc Mundial.

Aquesta injecció externa de recursos redueix els incentius dels governs per utilitzar-los d'una manera responsable o per retre comptes de la seva gestió davant la ciutadania. Com que la immensa majoria dels recursos de l'estat no provenen dels tributs pagats per ciutadans i empreses, els governs no se senten especialment responsables sobre la seva sort (per a una exhaustiva revisió d'aquests efectes, vegeu Moore, 2003). Si la dependència externa no es redueix i no es desenvolupa un sistema tributari eficaç, la possibilitat de proveir béns i serveis públics de qualitat serà més aviat una entelèquia.

Finalment, les remeses dels immigrants també expliquen una quota important del PIB. Els estats fràgils van rebre, en el seu conjunt, un volum de remeses equivalent al 6,3% del seu PIB, un registre molt superior al mostrat per les principals regions del món receptors d'aquesta font de finançament (el sud d'Àsia, 3,8%; l'Orient Mitjà i nord d'Àfrica, 4,12%). Un cop més, però, trobem importants diferències entre països. Per exemple, el pes de les remeses per a 12 estats fràgils (sobre una mostra de 35) sobrepassava el 5% del PIB, destacant els casos de Nepal, Haití, Tadjikistan i Tonga amb uns percentatges sobre el PIB del 16, el 22, el 33 i el 34%, respectivament. En conjunt, aquestes dades constaten l'alta dependència exterior dels estats fràgils (vegeu gràfic 5).

Gràfic 5. La dependència exterior dels estats fràgils. 2004-2008.



Font: elaboració pròpia a partir dels World Development Indicators del Banc Mundial.

Per altra banda, els estats fràgils també es caracteritzen per alts nivells de corrupció. D'acord amb l'organització no governamental Transparència Internacional, els estats fràgils ocupen la part baixa del rànquing de l'Índex de percepció de la corrupció.<sup>8</sup> De fet, set estats fràgils (Uzbekistan, el Txad, l'Iraq, el Sudan, Myanmar, l'Afganistan i Somàlia) tanquen la llista d'estats més corruptes del món (any 2009). La debilitat de les institucions de l'estat i la manca de controls social, polític i judicial sobre les elits afavoreixen l'emergència de casos de corrupció com el nepotisme, el clientelisme o la desviació de fons públics a paradisos fiscals.

**Els estats fràgils també es caracteritzen per alts nivells de corrupció.**

### Indicadors socioeconòmics preocupants

Una de les conseqüències més notables de la fragilitat dels estats és la baixa puntuació en matèria de desenvolupament humà. D'acord amb el Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD, 2009), els 42 estats fràgils dels quals es té informació ocupen els últims llocs de l'Índex de Desenvolupament Humà (IDH).<sup>9</sup> Dels 24 països que ocupen la llista de països amb un desenvolupament humà baix (els vagons de cua d'aquest rànquing), 17 són considerats com a estats fràgils. El que resulta més preocupant és que quan analitzem l'evolució de l'IDH d'aquests països en comparació amb la resta, els guanys assolits en gairebé deu anys són molt menors. No ha de sorprendre, doncs, que molts dels estats fràgils es trobin lluny d'assolir els ODM fixats per al 2015 i que s'hagin convertit en el principal camp de batalla per a molts organismes internacionals (Banc Mundial, 2007 i 2009).<sup>10</sup>

**En ser economies molt poc diversificades i basades en l'exportació de recursos naturals i productes agrícoles, els estats fràgils estan massa exposats als vaivens de la demanda i dels preus internacionals.**

En termes generals, les economies dels estats fràgils mostren un baix dinamisme. En ser economies molt poc diversificades i basades en l'exportació de recursos naturals i productes agrícoles, els estats fràgils estan massa exposats als vaivens de la demanda i dels preus internacionals. A més, el creixement de la població no contribueix a alleugerir-ne la manca de capacitat adquisitiva. I és que els estats fràgils tenen unes taxes de fertilitat molt altes (de mitjana, 4,5 fills per dona) i una base demogràfica molt jove (de mitjana, un 40% de la població és menor de catorze anys).<sup>11</sup> Com s'observa en el gràfic 6,

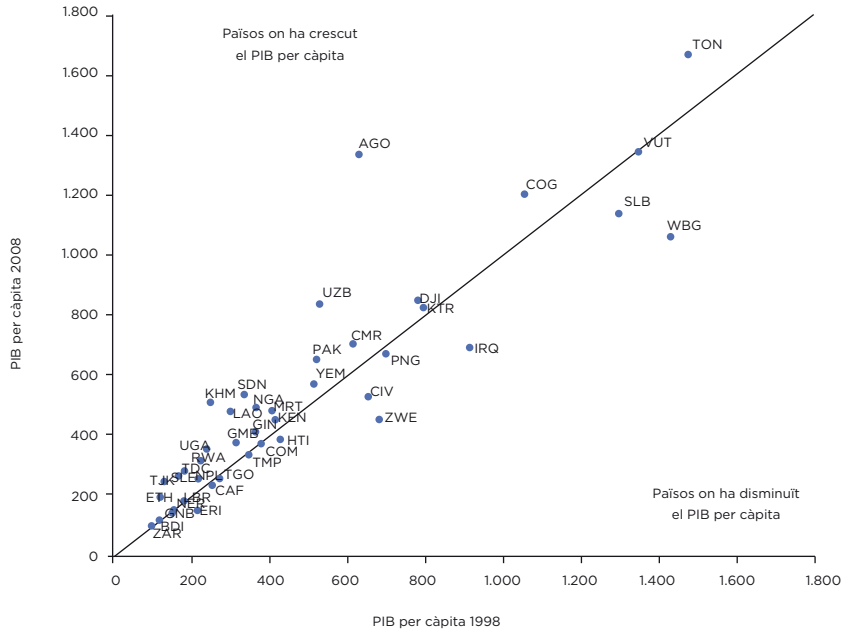
l'evolució del PIB per càpita dels estats fràgils entre el 1998 i el 2008 amb prou feines va créixer (la gran majoria de països se situen al costat esquerre i molt a prop de la línia de 45°).

No obstant això, les dades mostren algunes disparitats que convé subratllar. Hi ha estats fràgils amb una tendència positiva, com Angola, que ha doblat el seu PIB per càpita, o Guinea Equatorial (no contemplat al gràfic per ser un *outlier*, és a dir, per mostrar una dada fora d'escala), que l'ha multiplicat per cinc, però d'altres com la Costa d'Ivori, l'Iraq, els Territoris Palestins, Eritrea o Zimbabue han vist com es desplomava el seu poder adquisitiu. L'èxit aconseguit pel primer grup de països es deu al



**Gràfic 6. Evolució PIB per càpita. 1998-2008.**

*En dòlars constants de l'any 2000.*



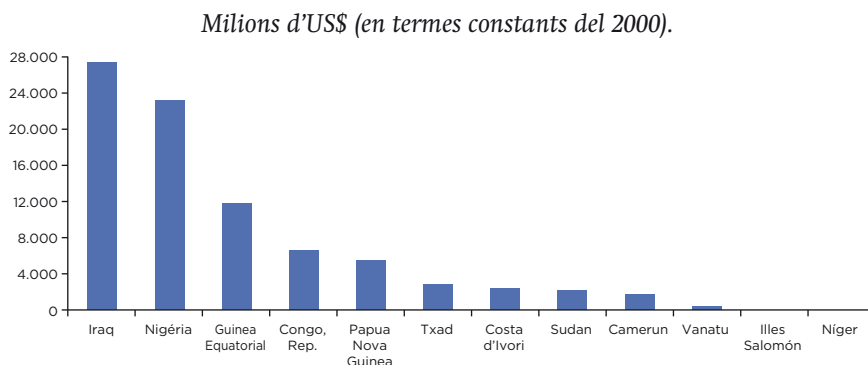
Font: elaboració pròpia a partir dels World Development Indicators del Banc Mundial.

descobriments i la comercialització de recursos naturals i, en concret, del petroli/recursos minerals energètics; mentre que pel que fa al segon grup, tot i que alguns d'ells tenen abundants recursos naturals, els recents episodis d'inestabilitat i violència interna han destruït gran part de la infraestructura econòmica de què disposaven.

Així mateix, els estats fràgils es caracteritzen per la seva manca d'integració en els circuits del comerç internacional. D'acord amb les dades de l'FMI (2009), tan sols 12 dels 44 estats fràgils dels quals es disposa d'informació van mostrar un saldo positiu en la seva balança per compte corrent.<sup>12</sup>

Com mostra el gràfic 7, els països amb superàvit comercial són, principalment, països amb una forta presència de recursos naturals dins les seves economies (hidrocarburs a l'Iraq, Nigèria, el Congo, Guinea Equatorial,

### Gràfic 7. Estats fràgils amb superàvit comercial. 2008.



Font: elaboració pròpia a partir de l'FMI (2009).

el Txad i el Sudan; minerals com l'or i el coure a Papua Nova Guinea i productes primaris com el cacau, el cafè i la fusta tropical a Costa d'Ivori). Tot i aquest bon registre, la seva manca de diversificació i dependència respecte d'aquests productes –en el cas d'una gran majoria de països exportadors de petroli, els ingressos derivats d'aquests arriben a suposar fins a una tercera part del PIB– els fa molt vulnerables, com ja s'ha destacat, a l'evolució de la demanda i els preus internacionals.

#### Explorant les causes de la fragilitat

A l'igual del succeeix a l'hora de caracteritzar els estats fràgils, identificar les causes de la fragilitat dels estats no és una tasca precisament senzilla. Per una banda, perquè mai som davant d'una única causa, sinó d'una multiplicitat de causes que estan, a més, imbricades i que responen tant a condicionants interns com externs als mateixos estats. Per l'altra, perquè massa sovint és difícil destriar les causes de les conseqüències, és a dir, distingir la malaltia dels seus símptomes. No obstant això, a continuació presentem sis grans causes que, des d'una perspectiva diacrònica, explicarien per què i com alguns estats esdevenen fràgils: a/ l'herència colonial; b/ el comportament de les elits; c/ els canvis en l'economia global; d/ els canvis en les relacions internacionals; e/ la maledicció dels recursos naturals; i f/ la situació geogràfica i les relacions de veïnatge.<sup>13</sup>

*L'herència colonial*

Una gran majoria dels estats fràgils d'avui comparteixen una experiència històrica comuna: el colonialisme europeu que es va iniciar a finals del segle XIX. L'expansionisme europeu és un dels factors que han marcat el desenvolupament posterior dels estats postcolonials. Formalment, els europeus van traslladar les institucions occidentals als pobles i territoris colonitzats. Però aquest trasplantament institucional va resultar ser a la pràctica una mera ficció, sobretot allà on el nombre de colonitzadors europeus representava una minoria. Les dures condicions de vida i les altes taxes de mortalitat –com a conseqüència de malalties com la malària o la febre groga– van fer desistir molts colonitzadors d'emigrar cap aquests nous enclavaments. I això, com s'analitza tot seguit, va determinar el tipus d'institucionalitat imperant durant el colonialisme.

**Una gran majoria dels estats fràgils d'avui comparteixen una experiència històrica comuna: el colonialisme europeu que es va iniciar a finals del segle XIX.**

A diferència d' Austràlia o Nova Zelanda, no hi havia una massa crítica de nousvinguts capaç d'exigir a la metròpoli unes institucions polítiques i econòmiques assimilables a les de la «mare pàtria» com, per exemple, l'existència d'òrgans de govern representatius, la protecció dels drets de propietat, així com polítiques d'inversió en infraestructura física o en capital humà, aspectes clau per assolir un desenvolupament sostenible. En absència d'aquestes reivindicacions, l'estratègia de les capitals europees va consistir a governar amb mà dura, sense retre comptes a la població local, en explotar sense miraments els recursos naturals i humans i en transferir recursos, tant com fos possible, de la colònia a la metròpoli (Acemoglu *et al.*, 2001).

L'aventura colonial de les potències europees va representar la universalització del capitalisme o, per ser més exactes, el pitjor rostre del capitalisme, i l'establiment d'unes noves relacions econòmiques a nivell mundial. Les metròpolis van imposar un model de desenvolupament induït als pobles i territoris colonitzats amb uns efectes clarament nefasts per aquests últims i en què la principal característica fou la seva «extraversió». Les economies de la perifèria es van especialitzar al voltant d'un o pocs productes o cultius, fet que les convertia en dependents de les exportacions i de la volatilitat dels preus internacionals. L'orientació excessiva

cap als mercats exteriors va noquejar, a més, qualsevol esforç per diversificar els sectors productius de les colònies. En conseqüència, els pobles i territoris colonitzats es veien sotmesos a una segona dependència desmesurada: la de les importacions per al consum.

Aquest model econòmic, desconnectat dels mercats interiors, extractor i basat en els interessos de les metròpolis, ha subsistit fins als nostres dies malgrat la independència de *iure* de les colònies. Les elits postcoloniales, com s'abordarà més endavant, van agafar el relleu amb promeses de canvi però amb pocs incentius reals per canviar l'estatu quo. Així, per exemple, l'agricultura i el petroli continuen representant la principal font d'ingressos d'excolònies, avui estats fràgils, com Burundi, Etiòpia, Sierra Leone, Nigèria o Angola. Es dona la paradoxa, a més, que la majoria dels països subsaharians són importadors nets d'aliments, amb el consegüent perill davant d'una pujada dels preus com la que es va produir el 2008 (Giovanetti *et al.*, 2009). L'extraversió d'aquestes economies ha condemnat a la marginalitat i a la pobresa la immensa part de la població, que s'ha vist forçada a recórrer als circuits informals per subsistir.

Per altra banda, la delimitació arbitrària i artificial de les fronteres dels estats descolonitzats s'ha citat de manera recurrent com una altra de les causes de la fragilitat i dels conflictes. Les potències europees van traçar unes fronteres poc respectuoses amb la realitat local i van forçar comunitats etnolingüístiques i/o religioses diferents (i, en alguns casos, incompatibles entre si) a viure juntes. No obstant això, hi ha poca evidència empírica que demostrï la relació sistemàtica entre diversitat ètnica i religiosa, per una banda, i desordre polític, insurgència o guerra civil, per l'altra (Fearon i Laitin, 2002; Bates, 2008; Collier, 2008). El que sí es pot afirmar és que la fragilitat, fallida o col·lapse de l'estat és la causa principal que les divisions etnolingüístiques es polititzin i entrin en conflicte.

Així mateix, s'ha posat de relleu l'impacte negatiu de la diversitat ètnica i lingüística sobre el creixement econòmic a llarg termini i la qualitat del govern. Easterley i Levine (1997) i Alesina *et al.* (2002) han demostrat que la competència entre els diferents col·lectius ètnics i lingüístics ha comportat, per una banda, l'adopció de polítiques sub-òptimes, oportunistes i clientelars i, per l'altra, l'augment dels costos de transacció ja que els interessos de grup, sovint oposats, redueixen les possibilitats d'ar-

ribar a un consens sobre les polítiques redistributives i la provisió de béns públics. I és que la fragmentació ètnica i lingüística limita –sobretot quan s’hi sumen altes taxes de pobresa– l’acció col·lectiva, és a dir, el comportament cooperatiu i de solidaritat entre els diferents grups i comunitats.

### *El comportament de les elits*

En la gran majoria dels casos, la fallida o col·lapse dels estats, com a supòsits extrems, no són episodis accidentals o fortuïts, sinó resultat de la mà de l’home –rars vegades de les dones– (Rotberg, 2003). La història i l’actualitat demostren com els mals lideratges han destruït i destrueixen els estats en benefici propi. Per exemple, el president del Zaire (actual República Democràtica del Congo), Mobutu Sese Seko, el de Somàlia, Siad Barre, o la família Duvalier a l’Haití es van dedicar durant dècades a fer créixer la seva fortuna personal i la de la seva camarilla, de la mateixa manera que ho està fent la Junta militar de Myanmar o el president de Zimbabue, Robert Gabriel Mugabe.

**La història i l’actualitat demostren com els mals lideratges han destruït i destrueixen els estats en benefici propi.**

L’emancipació de les colònies va comportar la «indigenització» gairebé automàtica dels nous estats. La classe política estrangera va ser substituïda per una elit local que portaria, a partir d’aleshores, les regnes de l’estat. Es tenia la convicció que la millor manera per guardar les distàncies amb l’etapa colonial i redreçar el rumb del país era posar-hi al capdavant governants locals. De la mateixa manera, a les administracions públiques els empleats estrangers van ser rellevats per autòctons. Aquest canvi de persones i de bones expectatives, però, no es va traduir en polítiques a favor del desenvolupament o en una millora de la gestió i redistribució dels recursos de l’estat, sinó tot el contrari.

Amb la independència, les flamants elits van tardar poc a convertir l’estat en una font de privilegis i a practicar activament el clientelisme. En lloc d’un govern funcional, l’estat estava dirigit per una cleptocràcia. La «captura» de l’estat va suposar l’evaporació de la línia divisòria entre els àmbits públics i privats (Hesselbein, 2008). L’estat postcolonial mantenia la façana occidental, però les relacions informals impregnaven el funcionament diari de les institucions. Els governants van utilitzar de manera discrecional els recursos de l’estat i les connexions polítiques per

repartir prebendes i prerrogatives als seus familiars i cooptar a partidaris i clients (amb freqüència de la mateixa tribu).

Les eleccions multipartidistes a l'Àfrica, per exemple, es van convertir en un mercadeig de vots. Governos i oposició pugnaven pels vots d'electors i comunitats senceres a canvi de promeses i beneficis materials, així que la lleialtat política es venia al millor postor. Aquesta lògica d'oferta i contraoferta per tal d'ampliar el número de beneficiaris i poder governar es va traduir en un augment desmesurat de l'ocupació i la despesa públiques. Un augment que va arribar a nivells insostenibles a finals dels anys 60 i que va empènyer la majoria dels governants a posar fi a la competició electoral i a formar règims de partit únic o a reemplaçar governs civils per règims militars (Bates, 2008).

Amb l'establiment de governs autoritaris, el sistema polític neopatriomonal arrela encara amb més força. Els presidents ostentaven el monopoli per repartir favors polítics i privilegis als seguidors més fidels i recorrien amb més facilitat als mitjans de coacció per silenciar les veus opositors. A més, el fet que controlessin les rendes de l'estat sense cap restricció o contrapès per part de cap altre poder els va permetre desviar una porció més gran del pastís nacional cap als seus comptes bancaris. Per a la gran majoria de la població, la classe política i l'estat eren vistos, cada cop més, com a fonts d'amenaça i d'inseguretat a part d'il·legítims, i no com a peces claus per a la generació de progrés i benestar. A tot això s'ha d'afegir un seguit de decisions econòmiques errònies com l'apreciació (artificial) de la moneda local, el control sobre el comerç, les excessives regulacions, la industrialització per substitució d'importacions o l'adopció de polítiques perjudicials per a la indústria agrícola.

En qualsevol cas, els governs van haver de buscar un equilibri entre: a/ satisfer les demandes d'una àvida clientela; b/ apaivagar potencials focus de tensió per part de sectors ètnics, regionals, religiosos o econòmics; i c/ complir amb algunes de les funcions bàsiques de l'estat, com mantenir una mínima infraestructura viable i sostenir una sanitat i educació raonables (Chabal, 2008). Mentre hi va haver recursos econòmics i financers, l'equilibri es mantingué. Però, com es veurà més endavant, amb la caiguda dels recursos de l'estat els governs neopatriomnals i autoritaris deixen de ser viables i entren en una etapa de profunda inestabilitat. L'estat,

per dir-ho d'alguna manera, comença a fracassar. Com que els governs se senten més insegurs i veuen perillar la seva posició, els incentius per saquejar les arques de l'estat i els recursos naturals es desapareixen. La població, allunyada de l'estat i atemorida per la seva maquinària repressiva, busca protecció i empara en grups liderats per actors no estatals.

### *Els canvis en l'economia global*

La fragilitat dels estats i, en especial, dels de l'Àfrica subsahariana, també té el seu origen en la crisi del petroli dels 70 i la crisi del deute de principi dels 80. Vegem-ho amb més detall. En una decisió no exempta de polèmica, els països productors de petroli van pujar el preu de l'or negre en dues ocasions, el 1973 i el 1979. Incapaçs de gestionar els enormes guanys, els països exportadors de petroli, especialment de l'Orient Mitjà, van dipositar l'excedent de petrodòlars en diferents bancs comercials internacionals. Inundats de petrodòlars, les institucions financeres havien de moure fitxa si volien generar beneficis i pagar els interessos.

En un context d'enorme liquiditat i de tipus d'interès reals baixos, els bancs van concedir alegrement préstecs als països en vies de desenvolupament sense preguntar ni com els reemborsarien, ni en què els invertirien, ni si estaven capacitats per tornar els diners. De fet, es creia que deixar diners als països del tercer món era una opció prou atractiva, al menys per dues grans raons. La primera perquè els països del Sud es trobaven en una fase de creixement gràcies, en gran part, al bon comportament de les seves exportacions, així que es pensava que els préstecs contribuirien a la bona marxa d'aquestes economies i que la devolució seria fàcil. La segona perquè en el món financer hi havia el convenciment que els estats mai no entrarien en bancarrota, ni es declararien insolvents, ni es comportarien com a morosos. A priori, semblava una estratègia comercial segura.

La facilitat per accedir als préstecs a baix interès era una bona notícia també per al Sud. Els països no productors de petroli els utilitzarien per contenir la inflació que havia provocat la pujada de l'or negre i per importar tot tipus de béns, mentre que els països productors de petroli els utilitzarien per accelerar el seu desenvolupament i millorar les condicions

**La fragilitat dels estats i, en especial, dels de l'Àfrica subsahariana, també té el seu origen en la crisi del petroli dels 70 i la crisi del deute de principi dels 80.**

de vida de la seva població. Finalment, però, gran part dels diners que es van prestar van anar a parar a règims autoritaris que els van utilitzar o per fer créixer els comptes corrents dels seus dirigents en bancs situats a paradisos fiscals, o per augmentar la despesa militar i avivar conflictes interns, o per finançar projectes d'infraestructura a gran escala però poc viables econòmicament, o una barreja de tot plegat i generant el que es coneix en dret internacional com a *odious debt* o deute detestable.

Paral·lelament, els països industrialitzats es trobaven immersos en una estagflació, és a dir, en una situació d'estancament econòmic i d'alta inflació que, alhora, va provocar una frenada de la producció i un augment de la desocupació. I el món, després de la segona elevació dels preus del petroli el 1979 i d'haver adoptat una política monetària contractiva, va entrar en una recessió que va repercutir negativament sobre l'activitat del comerç internacional (Tugores, 1999). Els Estats Units i Europa es van estrènyer el cinturó, fet que va comportar una davallada en la demanda i en el preu dels productes bàsics i de matèries primes pròpiament del Sud, com el cafè, el cacau, el cotó, el coure, el té, etc. En conseqüència, els països del tercer món no generaven suficients ingressos per pagar els préstecs i complir amb els calendaris. La balança de pagaments registrava valors cada cop més negatius, de manera que molts dirigents, entre l'espasa i la paret, van haver de demanar nous préstecs per cancel·lar deutes anteriors.

Però l'estocada letal per a aquests països es va produir amb la pujada dels tipus d'interès per tal de contenir l'elevada inflació. Com que els tipus de la majoria dels préstecs es revisaven, eren flotants, els interessos que havien de pagar els prestataris van assolir nivells inimaginables (Stiglitz, 1995). En altres paraules, el deute que arrossegaven els països en vies de desenvolupament era cada cop més feixuc i impossible de retornar. El punt culminant d'aquest cercle viciós té lloc quan el ministre de finances mexicà, Jesús Silva Herzog, anuncia el mes d'agost de 1982 que Mèxic no podia continuar pagant el seu deute extern amb la banca comercial internacional. Després s'hi sumarien altres països. Aquell moment marcaria l'inici de la «crisi del deute» que afectaria l'Àfrica, l'Amèrica Llatina i l'Orient Mitjà. I l'aixeta del crèdit comercial es va tancar.

En el continent africà, el sobreendeutament i la caiguda dels ingressos



públics van tenir efectes perversos, sobretot des d'un doble punt de vista. Per una banda, no hi havia diners per pagar els salaris dels empleats públics, com mestres, infermeres, militars, etc., cosa que es va traduir en una pèrdua de la qualitat dels serveis públics, en un nou repunt de la corrupció i en l'expansió de l'economia informal. Els empleats públics ja no servien a la ciutadania sinó que vetllaven per la seva pròpia supervivència i interessos particulars. Per l'altra, tampoc no hi havia diners per gestionar les tensions regionals i satisfer les elits de la perifèria que, fins aleshores, havien estat a ratlla a base d'injectar recursos, de construir carreteres o d'obrir indústries locals. Són molts els casos en què les regions s'organitzen per desafiar el govern central (Bates, 2008).

#### *Els canvis en la relacions internacionals*

La segona meitat del segle xx va estar marcada per la Guerra Freda, que dividia el món en dos grans blocs antagònics liderats pels Estats Units d'Amèrica (EUA) i l'antiga Unió de Repúbliques Socialistes Soviètiques (URSS). Durant aquest període, les dues superpotències van buscar aliats pertot arreu amb l'objectiu de contrarestar la influència de l'altra sense que els importés gaire si eren o no règims democràtics. Per la seva part, els estats acabats d'independitzar van saber explotar aquestes rivalitats. I és que, en la pugna per la primacia mundial, els EUA i la URSS van transferir grans sumes de diners als respectius països satèl·lit en forma d'ajut exterior, a més de proporcionar protecció en cas d'amenaça. Gràcies a l'aval polític, financer i militar, les elits dels països en vies de desenvolupament no temien caure si perdien popularitat ni tenien cap incentiu per generar polítiques tributàries o de generació d'ingressos públics (Bates, 2004). En aquest context, les elits no es veien obligades a retre comptes davant la seva ciutadania i, per tant, tampoc per crear institucions polítiques autènticament liberals.

Però les coses canvien amb el desmembrament de la URSS a finals del segle xx. La desaparició d'aquest actor clau no només posava el punt i final a la Guerra Freda, sinó que alterava de manera profunda les estratègies dels EUA i del primer món en relació amb els països en desenvolupament. Diplomàtics i analistes en seguretat entenien que ja no hi havia cap raó per seguir donant cobertura a sistemes polítics autoritaris ni per susten-

**Les dinàmiques de la Guerra Freda van emmascarar durant dècades la fragilitat estructural de molts estats.**

tar-los econòmicament. I, a poc a poc, es va deixar de donar-los suport. En concret, la retirada de les fonts de finançament va ser doblement dolorosa, ja que molts països del Sud encara estaven patint els efectes de la crisi del deute iniciada pocs anys abans. En certa manera les dinàmiques de la Guerra Freda van emmascarar durant dècades la fragilitat estructural de molts estats, encara que casos com l'Afganistan o Sierra Leone no haurien merescut l'etiqueta d'«estat» perquè mai no van reunir els atributs bàsics per ser-ho (Brooks, 2005).

Amb la URSS fora de circulació, Occident va començar a condicionar els ajuts que concedien als països receptors. Per una banda, els països del Nord i les institucions financeres de Bretton Woods van supeditar els ajuts al fet que els governs adoptessin reformes polítiques profundes que passaven per la recuperació del pluripartidisme i les eleccions competitives. Val a dir que aquesta «clàusula democràtica» s'alineava amb les demandes de les creixents veus opositores i de gran part de la població que, des de feia temps, veien com la situació socioeconòmica, la inflació, l'atur així com l'accés i la qualitat dels serveis públics anaven a pitjor. D'aquí que ells també exigissin canvis institucionals que garantissin la rendició de comptes dels governs. Per l'altra, es van comprometre paquets d'ajut i crèdits d'emergència sempre que els països en desenvolupament apliquessin ambiciosos –i ahora controvertits– programes d'ajustament estructural (PAE) consistents en la privatització de les empreses estatals, la promoció de les exportacions de matèries primeres en detriment de les indústries nacionals, la liberalització econòmica i la contenció de la despesa, entre altres mesures. Aquestes receptes haurien de contribuir a reduir els dèficits dels pressupostos públics i a reequilibrar les balances de pagaments.

En lloc de millorar la situació crítica de molts estats, la tornada a la democràcia i l'adopció dels PAE van obrir la caixa de pandora. L'obertura del sistema polític, especialment al continent africà, va aguditzar la competència entre els diferents actors i els diferents territoris de l'estat, fet que va desembocar en més desordre i violència. Per la seva part, els PAE exigien un aprimament de les funcions de l'estat i una retallada o elimi-

nació de la despesa social, sobretot en educació i sanitat, de les subvencions al consum de béns essencials i de les inversions públiques. Aquesta «retirada» de l'estat, juntament amb una confiança cega amb les forces del mercat com a motor del creixement i la recuperació econòmiques, suposava l'abandonament dels sectors poblacionals més necessitats a la seva sort. De manera que, amb el temps, les desigualtats i la incidència de la pobresa van augmentar dramàticament.

L'enfonsament de l'economia i l'empitjorament de les condicions de vida van acabar de dislocar les estructures estatals i de minar la legitimitat de la classe política. Les elits ja no comptaven amb l'auxili de patrons externs ni podien repartir generosament favors ni prebendes per tal de garantir la pau social. En aquest context, les elits se sentien cada cop més insegures en el càrrec, i els incentius per espoliar la riquesa de l'estat i, en especial, els recursos naturals es van disparar. Sembla lògic, per tant, que la ciutadania s'allunyés cada cop més de l'estat i que aquest divorci o pèrdua de fe fos aprofitat hàbilment per les autoritats tradicionals, reinventades o modernitzades, com els clans, les tribus, els líders religiosos i espirituals o els senyors de la guerra (Hesselbein, 2008).

#### *La maledicció dels recursos naturals*

Es dona el contrasentit que estats amb enormes dotacions de recursos naturals com petroli, fusta, gemmes, or i diamants, entre d'altres, formen part de la llista d'estats fràgils. És més, d'acord amb diferents estudis i investigacions, els recursos naturals juguen un paper clau en desencadenar, prolongar i finançar conflictes armats (Ross, 2003). La història recent de l'Àfrica il·lustra perfectament com la pugna per l'accés i el control dels recursos naturals es troba darrere de moltes guerres civils o conflictes d'intensitat diversa (per exemple, a Nigèria, a la República del Congo o al Sudan). I el que hauria de ser un catalitzador per a la prosperitat s'acaba convertint en un llast i en una font generadora de pobresa, subdesenvolupament, degradació ambiental i inestabilitat. Som davant del que es coneix com «la maledicció dels recursos naturals» o, també, com «la paradoxa de l'abundància».

Les enormes riqueses naturals tendeixen a debilitar el nexa que uneix l'estat amb la ciutadania. Com que els ingressos de l'estat provenen ma-

joritàriament de l'exportació de recursos extractius no renovables, els governs tenen pocs incentius per generar una riquesa interna que posteriorment pugui gravar a través de diferents figures impositives. Per tant, com que les rendes de l'estat s'obtenen fora de la tributació directa i indirecta sobre els individus i les empreses, els governs no se senten amb l'obligació: a/ de proveir béns i serveis públics de qualitat; b/ d'alinejar-se amb les preferències i demandes de la major part de la ciutadania; i c/ de ser transparents i retre comptes sobre com gasten els diners. Això explica per què els estats rics en recursos naturals són, per regla general, règims autocràtics i per què les institucions democràtiques no acaben de qual·lar (Collier, 2008).

**En absència d'un sistema de pesos i contrapesos i de control polític, l'abundància de recursos naturals afavoreix la corrupció, les oportunitats d'enriquiment il·lícit i el clientelisme.**

En absència d'un sistema de pesos i contrapesos i de control polític, l'abundància de recursos naturals afavoreix la corrupció, les oportunitats d'enriquiment il·lícit i el clientelisme. Els dirigents polítics i els buròcrates afins no només es veuen temptats de desviar una part cada vegada més gran del pastís cap a la seves butxaques, sinó que utilitzen les arques de l'estat per subornar i beneficiar els seus clients. En les societats ètnicament plurals, els polítics de torn han utilitzat les rendes derivades de l'exportació de recursos naturals per beneficiar les seves bases de suport social i per armar forces de seguretat privades amb la finalitat de reprimir les veus discrepants, fet que ha generat greuges comparatius entre comunitats.

En algunes ocasions, aquestes situacions de discriminació han desencadenat moviments insurgents o secessionistes. Això ha succeït quan les regions que alberguen els recursos naturals perceben que el govern central s'apropia de la seva riquesa i que no la reparteix (o reinverteix) d'una manera justa ni equitativa. La regió meridional del Sudan, predominantment cristiana, ha denunciat durant anys que Jartum, la capital situada a la regió del nord i musulmana, només s'ha preocupat d'apropiar-se del seus recursos petrolers. A Papua Nova Guinea, el moviment independentista de l'illa de Bougainville ha utilitzat uns arguments similars. Durant dècades, la població local de l'illa no només no ha tret profit de l'explotació dels seus enormes jaciments de coure, sinó que ha hagut de suportar

la contaminació i l'impacte ambiental d'aquesta activitat. O, a Nigèria, el Moviment per a l'Emancipació del Delta Níger porta anys reclamant el control absolut de la riquesa petrolera i un paquet de compensacions al govern federal pels danys ecològics que pateix la població local i sabotejant el funcionament i les infraestructures de les companyies estrangeres.

Així mateix, els països amb actius fixos també es veuen afligits per la «malaltia holandesa». Com a conseqüència de l'entrada massiva de divises es produeix una forta sobrevaloració del tipus de canvi. L'apreciació de la moneda comporta seriosos problemes a la resta de sectors productius del país ja que tenen més dificultats per exportar els seus productes i ser competitius. Amb el temps s'acaben especialitzant en l'exportació de matèries primeres, noquejant qualsevol possibilitat de diversificació de les seves economies. A més, tot i ser altament intensives en capital, les indústries extractives necessiten una mà d'obra relativament petita i qualificada i tenen pocs encadenaments amb la resta de l'estructura productiva. No és estrany, doncs, que el descobriment de recursos naturals i la seva explotació hagi comportat una destrucció de l'ocupació i uns alts índex d'atur.

Un darrer problema dels països dependents de les rendes dels recursos naturals és la volatilitat dels preus internacionals. Quan els preus del petroli o dels minerals es disparen (com el *boom* dels últims anys), els estats obtenen uns ingressos extraordinaris que utilitzen per augmentar, sovint de manera imprudent i poc racional, la despesa i les inversions públiques. Però quan els preus cauen, les projeccions pressupostàries i la sostenibilitat d'algunes polítiques es veuen fortament afectades. Ara bé, la despesa i les inversions públiques en època de vaques grasses no sempre s'han traduït en mesures concretes a favor del desenvolupament i la reducció de la pobresa. De fet, en ocasions ha contribuït a exacerbar les desigualtats, ja que s'ha prioritzat els interessos de les elits i de les classes més benestants (protegint indústries nacionals de la competència estrangera, augmentat l'ocupació pública, etc.) (AfDB/AU, 2009).

#### *La situació geogràfica i les relacions de veïnatge*

En un nombre important de casos, la fragilitat de l'estat també té molt a veure amb la manca d'accés al mar, amb la salut socioeconòmica i l'estabilitat política dels països limítrofs i amb el tipus de relació de veïnatge.

**En un nombre important de casos, la fragilitat de l'estat també té molt a veure amb la manca d'accés al mar, amb la salut socioeconòmica i l'estabilitat política dels països limítrofs i amb el tipus de relació de veïnatge.**

El 38% dels aproximadament mil milions de persones atrapades en el cercle viciós del subdesenvolupament viuen en països sense litoral, en especial a l'Àfrica subsahariana (Collier, 2008). Actualment, deu dels vint països amb els índex de desenvolupament més baixos del món no tenen costa marítima (PNUD, 2009). No obstant això, seria un error concloure que l'aïllament geogràfic és una condemna al subdesenvolupament, perquè països europeus com Suïssa, Àustria, Andorra o Luxemburg serien quelcom més que excepcions a aquesta regla.

En qualsevol cas, els països que no tenen accés al mar han de fer front a desafiaments de pes si volen accedir als mercats globals. L'adversitat més notòria que han de suportar és l'elevat cost del transport de les mercaderies fins als principals ports o centres de distribució, cosa que acaba afectant negativament tant el volum de les exportacions com la competitivitat dels seus productes.<sup>14</sup> Però aquesta no seria l'única raó. Els països sense litoral són, en certa manera, «hostatges» dels seus veïns. És a dir, aquests països depenen de tercers per penetrar en els mercats estrangers. Segons Faye *et al.* (2004), aquesta dependència tindria quatre dimensions:

- La qualitat de les infraestructures. Si les xarxes de comunicacions terrestres dels països veïns són dolentes o estan malmeses (per falta de manteniment i recursos, desastres naturals, etc.), els costos sobre el comerç es disparen, sobretot per a aquells que tracten d'exportar matèries primeres de poc valor. Estats fràgils sense costa marítima, com Burundi, la República Centreafricana o Uganda estan molt condicionats per les pobres infraestructures dels seus veïns, com Tanzània, el Camerun i Kenya, respectivament.

- El tipus de relacions polítiques amb els veïns. Si el país sense sortida al mar està en conflicte amb el país o països contigus, aquests últims poden fàcilment tancar les fronteres o adoptar regulacions que dificultin encara més el trànsit de béns. La guerra entre Etiòpia i Eritrea va comportar, per una banda, les restriccions del comerç etiop a través dels ports eritreus i, per l'altra, un canvi de rutes dels productes etiops a través de

Djibouti. Les disputes comercials entre l'Índia i el Nepal a final dels vuitanta també es van traduir en el bloqueig de fronteres i en la consegüent devastació de l'economia nepalesa.

- L'estabilitat interna dels països veïns. Si el país o països veïns es troben immersos en conflictes o en guerres civils, els països sense sortida al mar haurà de buscar altres corredors o, fins i tot, aturar el trànsit de mercaderies fins que es recuperi la normalitat. Les crisis internes de Togo i Costa d'Ivori en els noranta van forçar Burkina Faso a reorientar el seu trànsit comercial. Aquest fet no només afegia nous costos, sinó que venia acompanyat d'una baixada de les IDE causada per la situació d'incertesa regional. Per contra, Swazilàndia i Botswana s'han beneficiat de l'emergència econòmica i de l'estabilitat política de Sud-àfrica i dels seus múltiples corredors.

- Les càrregues administratives. A part de les tarifes duaneres, els països sense litoral poden estar subjectes a embullats i complicats procediments burocràtics en els passos fronterers que ocasionen llargues demores, que sovint acaben afectant els compromisos d'entrega i que, a més, poden donar peu a episodis de corrupció per tal d'agilitar els tràmits. Aquests són problemes creixents, per exemple, en els països de l'Àsia Central (Tadjikistan o Uzbekistan, per exemple) i del sud del Caucas, com a conseqüència de les tenses relacions que mantenen entre si i de l'absència de cooperació transfronterera i d'integració regional.

Aquests problemes són majúsculs per als països en desenvolupament sense litoral a causa, com es destacava més amunt, de la naturalesa extravertida de les seves economies. Les exportacions dels països sense costa marítima de l'Àfrica subsahariana, per exemple, es destinen fonamentalment –en els casos del Txad o la República Centreafricana en uns percentatges molt superiors al 50%– a les economies europees i nord-americana (Giovanetti *et al.*, 2009).

Aquesta realitat té una segona lectura: els països limítrofs no són autèntics mercats, de la manera com ho són Alemanya, Àustria, França i Itàlia per a Suïssa. El comerç intraregional és testimonial i els països contigus són poca cosa més que mers països de trànsit. Malauradament, la situació dels països de l'entorn no és gaire millor, quan no pitjor, fet que

agreuja els problemes de no tenir sortida al mar. I això té la seva traducció en xifres. Segons dades de 2007, els països sense litoral només van generar el 0,65% de les exportacions de mercaderies mundials i només el 0,66% de les importacions (UN-OHRLLS, 2010).

### Apunt final

Al llarg d'aquestes pàgines s'ha posat de manifest per què la situació dels estats fràgils incumbeix a tota la comunitat internacional. La pobresa endèmica, la provisió insuficient o nul·la de béns i serveis públics, la inexistència d'un poder plenament sobirà i legítim, els conflictes armats, la presència de grups rebels o la violació sistemàtica dels drets humans són només alguns dels trets característics dels estats fràgils.

Ara bé, per molt que els Estats Units i la resta de països occidentals afirmen que els estats fràgils suposen una amenaça per a la seva seguretat nacional, el cert és que els més perjudicats, amb diferència, són les persones que hi (mal)viuen juntament amb els països veïns. I és que els estats fràgils generen regions fràgils, tal i com ho demostra tristament l'exemple de l'Àfrica subsahariana. El més preocupant és que, ara per ara, els criteris que regeixen l'assignació de l'AOD continuen basant-se en els interessos dels països del Nord i no en els dels estats fràgils. Convé recordar que l'AOD està molt concentrada en aquells estats/territoris considerats claus en la lluita contra el terrorisme i la criminalitat globals i, per extensió, molt lligada a l'agenda de seguretat dels països occidentals.

Aquest article també ha volgut posar sobre la taula algunes de les causes que explicarien la fragilitat d'aquests estats. Som plenament conscients que cada estat fràgil és un «món» i que l'origen de les diferents «fragilitats» pot descansar en factors estrictament locals que, alhora, són producte de la seva pròpia història. Però els estats fràgils no són realitats alienes o inconnexes del món exterior. Des d'un bon inici, els estats fràgils formen part d'una xarxa d'interdependències en què les decisions de tercers han tingut, i tenen encara, una repercussió directa sobre el seu desenvolupament. Com s'ha analitzat, el colonialisme, la Guerra Freda o els canvis en l'economia internacional dels anys 70-80 configuren la gènesi de la fragilitat de molts estats. Per tot això, el redreçament dels estats fràgils exigeix d'una doble estratègia: per una banda, l'acompanyament



desinteressat, la intermediació i el suport de les potències mundials i, per l'altra, el compromís dels principals actors socials i polítics d'aquests (quasi)estats per construir i respectar unes regles del joc comunes.

Tenim clar què són els estats fràgils i què els ha portat a ser-ho. Sabem que, més enllà dels atributs que comparteixen, els estats fràgils engloben realitats molt heterogènies i que, per aquest motiu, qualsevol intent d'assistència haurà de defugir de les receptes amb pretensions de validesa universal. S'ha d'entendre i comprendre el context particular de cadascun dels estats i respondre-hi adequadament en funció d'aquests condicionants de partida. I, això, sense menystenir el paper que juguen les relacions internacionals. El que necessitem ara és un marc de referència o uns principis rectors que siguin d'utilitat per a construir estats més eficaços i legítims. Un tema que, certament, s'escapava de l'objectiu d'aquest article i que, en algun moment, s'haurà d'abordar en un altre lloc.

**Els estats fràgils engloben realitats molt heterogènies i que, per aquest motiu, qualsevol intent d'assistència haurà de defugir de les receptes amb pretensions de validesa universal.**

### Referències bibliogràfiques

- ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. (2001) «The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation». Dins: *American Economic Review*, vol. 91, p. 1369-1401.
- AGÈNCIA DE LES NACIONS UNIDES PER ALS REFUGIATS (ACNUR) (2010). *Global Report 2009*. Disponible a: <http://www.unhcr.org/gr09/index.html>
- ALESINA, Alberto; EASTERLY, William; DEVLIESCHAUER, Arnaud; KURLAT, Sergio; WACZIARG, Romain (2003). «Fractionalization». Dins: *Journal of Economic Growth*, vol. 8, núm. 2 p. 155-194.
- BANC MUNDIAL (2007). *Global Monitoring Report 2007. Confronting the Challenges of Gender Equality and Fragile States*. Washington, DC: World Bank.
- (2009). *Global Monitoring Report 2009. Development Emergency*. Washington, DC: World Bank.
- BATES, Robert H. (2004). *Prosperidad y violencia. Economía política del desarrollo*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- (2008). *When Things Fell Apart. State Failure in Late-Century Africa*. Cambridge University Press.

- BROOKS Rosa (2005). «Failed States, or the State as Failure?». Dins: *University of Chicago Law Review*, vol. 72, p. 32-68.
- CHABAL, Patrick (2008). «El paper del Estado en el África poscolonial». Dins: *La Vanguardia Dossier*, núm. 26.
- COLLIER, Paul (2008). *The Bottom Billion: Why the Poorest Nations are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford University Press.
- EASTERLEY, William i LEVINE, Ross (1997). «Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions». Dins: *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, núm. 4.
- FAYE, Michael L.; MCARTHUR, John W.; SACHS, Jeffrey D.; SNOW, Thomas (2004). «The Challenges Facing Landlocked Developing Countries». Dins: *Journal of Human Development*, vol. 5, núm. 1.
- FEARON, James D; LAITIN, David D. (2003). «Ethnicity, Insurgency, and Civil War». Dins: *American Political Science Review*, vol. 97, núm. 1, p. 75-90.
- FONS MONETARI INTERNACIONAL (FMI) (2009). *Direction of Trade Statistics* (CD-ROM, diversos anys).
- GHANI, Ashraf; LOCKHART, Clare (2008). *Fixing Failed States*. New York: Oxford University Press.
- GIOVANETTI, Giorgia *et al.* (2009). *European Report on Development 2009. Overcoming Fragility in Africa. Forging a New European Approach*. Disponible a: <http://erd.eui.eu/>
- GOLDSTONE, Jack A. (2008). «Pathways to State Failure». Dins: *Conflict Management and Peace Science*, vol. 25, núm. 4, p. 285-296.
- HESSELBEIN, Gabi (2008). «The Slippery Road. The imperative for State Formation». Dins: *Harvard International Review*, vol. 29, núm. 4.
- HUMAN RIGHTS WATCH (HRW) (2010). *World Report 2010*. Disponible a: <http://www.hrw.org/en/reports/2010/01/20/world-report-2010>
- INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (2010). *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2009*. Disponible a: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/8980F134C9CF4373C1257725006167DA/\\$file/Global\\_Overview\\_2009.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/8980F134C9CF4373C1257725006167DA/$file/Global_Overview_2009.pdf)
- KAPLAN, Seth (2008). «Fixing Fragile States». Dins: *Policy Review*, núm. 152, desembre 2008 - gener 2009.
- MAIR, Stefan (2008). «The Need to Focus on Failed States». Dins: *Harvard International Review*, vol. 29, núm. 4.

- MOORE, Mick (2003). «The New Fiscal Sociology in Developing Countries». Esborrany presentat a la trobada anual de l'American Political Science Association, 27 d'agost de 2003. Disponible a: [http://www.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/0/6/4/0/0/pages64000/p64000-1.php](http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/6/4/0/0/pages64000/p64000-1.php)
- OFICINA DE LES NACIONS UNIDES CONTRA LA DROGA I EL DELICTE (ONUDD) (2010a). *Promoting health, security and justice. Annual Report 2010*. Disponible a: [http://www.unodc.org/documents/frontpage/UNODC\\_Annual\\_Report\\_2010\\_LowRes.pdf](http://www.unodc.org/documents/frontpage/UNODC_Annual_Report_2010_LowRes.pdf)
- (2010b). *World Drug Report 2010*. Disponible a: [http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2010/World\\_Drug\\_Report\\_2010\\_lo-res.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/World_Drug_Report_2010_lo-res.pdf)
- ORGANITZACIÓ PER A LA COOPERACIÓ I EL DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC (OCDE) (2007). *Principios para el compromiso internacional en estados frágiles y en situaciones de fragilidad*. Disponible a: <http://www.oecd.org/dataoecd/30/24/39465358.pdf>
- (2008). *A Profile of Immigrant Population in the 21st Century. Data from OECD Countries*. París: OECD Publications.
- (2009). *Ensuring Fragile States Are Not Left Behind: 2008 report on resource flows to fragile and conflict-affected states*. Disponible a: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/19/45457838.pdf>
- (2010a). *The State's Legitimacy in Fragile Situations. Unpacking complexity. Series: Conflict and Fragility*. París: OECD Publications.
- (2010b). *Development Cooperation Report 2010*. París: OECD Publications.
- PATRICK, Stewart (2007). «Failed States and Global Security: Empirical Questions and Policy Dilemmas». Dins: *International Studies Review*, núm. 9, p. 644-662.
- PROGRAMA DE LES NACIONS UNIDES PER AL DESENVOLUPAMENT (PNUD) (2009). *Informe de Desarrollo Humano 2009*. Disponible a: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/>
- ROSS, Michael (2003). «The Natural Resource Curse: How Wealth Can Make You Poor». Dins: BANNON, Ian; COLLIER, Paul [eds.]. *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*. Washington D.C.: World Bank.
- ROTBERT, Robert I. (2003). «The Failure and Collapse of Nation-States. Breakdown, Prevention, and Repair». Dins: ROTBERT, Robert I. *When States Fail*. Princeton University Press.

- STIGLITZ, Joseph E. (1995). *Economía*. Barcelona: Editorial Ariel
- TUGORES, Juan (1999). *Economía internacional. Globalización e integración regional*. Madrid: McGraw-Hill / Interamericana de España, S.A.U.
- UN-OHRLLS (2010). *Landlocked Developing Countries: Facts and Figures 2010*. Disponible a:  
[http://www.unohrlls.org/UserFiles/File/UN\\_LLDCs\\_Factsheet\\_112309.pdf](http://www.unohrlls.org/UserFiles/File/UN_LLDCs_Factsheet_112309.pdf)
- US DEPARTMENT OF STATE (2010). *Trafficking in Persons Report 2010*. Disponible a:  
<http://www.state.gov/documents/organization/142979.pdf>

### Annex 1. Iniciatives per mesurar la fragilitat.

És tant l'interès per la fragilitat dels estats que diverses institucions i organismes internacionals han elaborat índexs per tal de mesurar-la. Per exemple, des de 2005 el Banc Mundial, a partir de la metodologia utilitzada anualment en l'avaluació institucional i política del país (*Country Policy and Institutional Assessment*, CPIA), ha identificat al voltant d'una trentena de països fràgils, anteriorment coneguts com «països de baixos ingressos amb dificultats» (*Low-Income Countries Under Stress*, LICUS). També des de 2005, la revista *Foreign Policy* i l'organització Fund for Peace elaboren l'«Índex d'estats fallits» (*Failed States Index*, FSI), a partir de sis indicadors polítics, quatre de socials i dos d'econòmics. En el marc del projecte Country Indicators for Foreign Policy, la canadenc Carleton University ha desenvolupat un «Índex de fragilitat» al voltant de tres grans propietats: autoritat, legitimitat i capacitat per a mobilitzar recursos. La Brookings Institution també ha confeccionat un «Índex de debilitat de l'estat» (*Index of State Weaknesses*) per a 141 països en desenvolupament a partir del seu comportament en quatre esferes claus: l'econòmica, la política i les relatives a la seguretat i el benestar social. I el llistat d'iniciatives no s'exhau-reix aquí.

El Comitè d'Assistència al Desenvolupament (CAD) de l'OCDE no disposa d'una llista oficial d'estats fràgils. No obstant això, la llista que utilitza per a les seves anàlisis és, precisament, una compilació dels dos quintils més baixos del CPIA del Banc Mundial i dels índexs de la Carleton University i de la Brookings Institution. En aquest article s'ha considerat oportú utilitzar la llista integrada del CAD per dues grans raons. Per una banda, perquè el CAD ha desenvolupat en els últims anys una important

tasca de recerca per guiar els esforços de la comunitat de donants en els estats fràgils o en situació de conflicte. Per l'altra, perquè el CAD és l'únic fòrum internacional on es reuneixen els principals donants bilaterals i multilaterals per coordinar actuacions i per ser més eficaços.

D'acord amb l'OCDE (2009), actualment hi hauria 49 estats fràgils que es trobarien repartits arreu del món (vegeu annex 2). Però la distribució geogràfica dels estats fràgils no és homogènia. Les regions que concentren més estats fràgils són l'Àfrica subsahariana, amb més de la meitat de la mostra (28) i l'Àsia de l'est i del Pacífic (10).

### Annex 1. Pàgines web sobre índexs de fragilitat

Banc Mundial i el Country Policy and Institutional Assessment. Per a més informació accediu a: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/EXTLICUS/0,,contentMDK:22310165~menuPK:6432437~pagePK:64171531~piPK:64171507~theSitePK:511778,00.html>

Fund for Peace i l'Índex d'estats fallits. Per a més informació accediu a: <http://www.fundforpeace.org/web/>

Carleton University i l'Índex de fragilitat. Per a més informació accediu a: [http://www.carleton.ca/cifp/app/ffs\\_data\\_methodology.php](http://www.carleton.ca/cifp/app/ffs_data_methodology.php)

Brookings Institution i l'Índex de debilitat de l'estat. Per a més informació accediu a: [http://www.brookings.edu/~media/files/rc/reports/2008/02\\_weak\\_states\\_index/02\\_weak\\_states\\_index.pdf](http://www.brookings.edu/~media/files/rc/reports/2008/02_weak_states_index/02_weak_states_index.pdf)

### Annex 2. Llistat d'estats fràgils

*Codi país País*

AFG	Afganistan
AGO	Angola
BDI	Burundi
KHM	Cambodja
CMR	Camerun
CAF	República Centreafricana
TCD	Txad
COM	Comores
ZAR	Congo, Rep. Dem.

COG	Congo, Rep.
CIV	Costa d'Ivori
DJI	Djibouti
GNQ	Guinea Equatorial
ERI	Eritrea
ETH	Etiòpia
GMB	Gàmbia
GIN	Guinea
GNB	Guinea-Bissau
HTI	Haití
IRQ	Iraq
KEN	Kenya
KIR	Kiribati
PRK	Corea, Rep. Dem.
KSV	Kosovo
LAO	Laos PDR
LBR	Libèria
MRT	Mauritània
MMR	Myanmar
NPL	Nepal
NER	Níger
NGA	Nigèria
PAK	Pakistan
PNG	Papua Nova Guinea
RWA	Rwanda
STP	Sao Tomé and Príncipe
SLE	Sierra Leone
SLB	Illes Salomó
SOM	Somàlia
SDN	Sudan
TJK	Tadjikistan
TMP	Timor - Leste
TGO	Togo
TON	Tonga
UGA	Uganda



UZB	Uzbekistan
VUT	Vanuatu
WBG	Territoris Palestins
YEM	Iemen, Rep.
ZWE	Zimbabue

## NOTES

**1** El llistat d'estats fràgils no deixa de ser polèmic pel fet que no inclou països com, per exemple, Colòmbia o Mèxic. A pesar dels cops militars i dels processos de desmobilització en marxa, Colòmbia encara no controla una part important del territori que es troba a mans de les Forces Armades Revolucionàries de Colòmbia (FARC), de l'Exèrcit d'Alliberament Nacional (ELN) i dels paramilitars; mentre que Mèxic està desbordat davant l'avenç de grups violents al servei del narcotràfic.

**2** El Tribunal Penal Internacional de l'Haia ha emès dues ordres de captura contra el president sudanès, Omar al-Bahir, la primera per crims de guerra i contra la humanitat i la segona per genocidi.

**3** Per a més informació sobre les missions de les Nacions Unides consulteu: <http://www.un.org/en/peacekeeping/currentops.shtml>

**4** Per a més informació sobre la RAMSI consulteu: <http://www.ramsi.org/>

**5** Hem de partir de la base que en termes absoluts aquest volum de recursos destinats als estats fràgils sigui encara més gran ja que hi ha donants que no són membres de l'OCDE (fundacions privades, fons globals, altres països, etc). En concret, per exemple, es desconeixen els recursos econòmics destinats als estats fràgils per part de països com la Xina, Rússia o Veneçuela. A més, i donada la inestabilitat social i la violència que caracteritza a molts d'aquests països, la naturalesa d'aquest ajut és militar o vinculada a l'acció militar i, per tant, confidencial o poc transparent i difícilment computable.

**6** Així, per exemple, la inseguretat que suposa els actes de pirateria al Golf d'Adèn (per on transita una part molt important del cru mundial), la cobertura que reben grups terroristes d'àmbit internacional (cas dels països del Sahel) o la impunitat amb què operen les xarxes de tràfic internacionals de drogues en aquests països (a l'Àfrica occidental) són motius de pes a l'hora de distribuir l'ajut internacional.

**7** Tax Database OECD. Disponible a: <http://www.oecd.org/ctp/taxdatabase>

**8** Per a més informació sobre l'Índex de percepció de la corrupció consulteu: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009/cpi\\_2009\\_table](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table)

**9** L'IDH mesura la mitjana d'avenç d'un país en funció de tres dimensions bàsiques del desenvolupament humà, que són: una vida llarga i saludable, l'accés a l'educació i un nivell de vida digne.

**10** Per a més informació sobre els ODM consulteu: <http://www.un.org/spanish/millennium-goals/>

**11** World Development Indicators. Disponible a: <http://data.worldbank.org/indicator>



**12** En el seu conjunt, els estats fràgils considerats en aquest article van mostrar un saldo comercial negatiu proper als 1.200 milions de dòlars.

**13** Abans d'abordar aquestes causes, però, volem reconèixer d'entrada el «biaix africà» (bàsicament perquè representa més de la meitat de la mostra d'estats fràgils), si bé síha intentat aportar exemples d'altres àrees geogràfiques.

**14** Òbviament, els països que exportin béns i serveis que no requereixin transport terrestre es veuran molt menys afectats per aquest problema. L'economia de Botswana, per exemple, es basa fonamentalment en l'exportació de diamants, que es realitza per transport aeri. A més, no tots els països sense litoral són igualment comparables. Per exemple, Swazilàndia està molt més proper dels ports de Moçambic o Sud-àfrica que el Txad o Níger.