

Novas Dinâmicas de Segurança Internacional: *Failed States*

Leonardo Neves¹

Resumo:

Com o fim da Guerra Fria, inaugurou-se uma nova ordem internacional. Com novos desafios, paradigmas e dinâmicas de poder. O mundo bipolar acordou na década de 1990 com o Estados Unidos como a única super potência que busca para si o papel de fiadora da segurança internacional.

Dessa forma, os “*rogue states*” e os *failed states* se tornaram a prioridade na agenda de segurança norte americana no final do século XX e início do século XXI. O episódio do 11 de setembro não só confirmou essa tendência como a potencializou de forma extraordinária.

As “novas ameaças” entraram no século XXI como as prioridades na agenda internacional, não só de segurança, mas de outras diversas áreas como a saúde. Os *failed states* aparecem então nesse contexto como os grandes “vilões” desse processo por serem considerados incubadores dessas novas ameaças. Desarte, o artigo intenta em explorar o universo dos *failed states*, as ameaças que de fato os afligem, suas características e as principais políticas que tem sido adereçadas para solucionar tais desafios.

Palavras Chave: *Failed States*, Segurança Internacional, Novas Ameaças

¹ Mestrando em Ciência Política no IUPERJ, Pesquisador do GAPCon/CEAS/UCAM.

Introdução

O episódio do 11 de setembro foi o mais sério e devastador ataque que o Estados Unidos já sofreu em sua história. Contudo, o atentado não foi promovido por um exército nacional como o ataque à Pearl Harbor havia sido. Desta vez o inimigo não possuía farda ou emblema nacional. O ataque foi planejado, financiado e efetivado por uma rede terrorista que tinha sua base de operações em um país considerado um Estado falido (*failed state*). A rede terrorista responsável pelo ataque, Al Qaeda, tinha seu quartel general no Afeganistão, na época que os ataques foram realizados (a Al Qaeda já havia se estabelecido em outros países considerados falidos ou em falência como o Sudão). Dessa forma, uma nova percepção de ameaça passou a ser considerada central na política de defesa, não só dos Estados Unidos, mas também como de diversos países da comunidade internacional. Após o 11 de setembro a política americana voltada para os Estados falidos mudou radicalmente. Até a realização do atentado, as ações realizadas para esses países eram majoritariamente de cunho humanitário.

Histórico da terminologia

A diferença de forças entre os Estados é tão antiga quanto à unificação dos primeiros Estados europeus. Esse fenômeno de “nações” frágeis é parte da realidade política a tanto tempo quanto o sistema internacional existe. Historicamente, a noção de Estado falido (não exatamente com as mesmas definições atuais) era uma preocupação colonial. A intervenção de Estados mais fortes em nações mais frágeis por consequência é bastante antiga, contudo, podemos observar uma diferenciação nas justificativas e nos objetivos que levam a tais intervenções.

Tomando como ponto de partida o fenômeno do nascimento dos primeiros Estados Nacionais Modernos, é possível constatar que os Estados mais consolidados iniciaram uma política de colonização de nações² mais frágeis. Seus objetivos eram basicamente comerciais e estratégicos (pontos de reabastecimento para expedições). Como justificativa para tais empresas, utilizava-se uma retórica de civilização, ou melhor, ambicionava-se levar aos “selvagens”. Levar a religião cristã aos pagãos e organizar a política com instituições européias. A teoria "*The White Man's Burden*" ilustra perfeitamente a questão das justificativas para tais intervenções, exortando-as como nobres empresas que visavam a

² Neste ponto é importante deixar bem claro que as nações colonizadas pelos europeus na Idade Moderna, não eram considerados, ainda, Estados Nacionais. Até então eram apenas nações ou tribos que foram sendo colonizadas pelas potências européias. Tal status (de Estado Nacional) apenas passou a ser dado a tais nações depois do período de independências (no século XIX) e de descolonização (no século XX).

civilização dessas nações mais frágeis. Apesar de dessa teoria ter sido considerada eurocentrica, "*The White Man's Burden*" também foi utilizado pelos Estados Unidos durante suas incursões nas Américas, como na conquista norte americana das Filipinas e das ex-colônias espanholas na América Central.

Expedições punitivas eram enviadas a estas colônias toda vez que ela se rebelava contra a o domínio de sua metrópole, ou por quaisquer ações (como contendas locais) que afetasse os interesses econômicos e políticos das grandes potencias européias.

Esta postura em relação a estas nações se manteve praticamente inalterada durante todo o período colonial. No século XIX diversas colônias (principalmente nas Américas) iniciaram seus processos revolucionários e começaram um após o outro a proclamar sua independência. Num segundo momento houve o período conhecido como processo de descolonização (principalmente na África e Ásia) que sucedeu a II Guerra Mundial. Esses processos de independência, independente do momento, modificaram de forma radical o sistema internacional. O número de unidades nacionais havia crescido consideravelmente (mais que triplicado) e por conseqüência novas dinâmicas passaram a fazer parte do cotidiano das relações internacionais.

Muitos autores creditam a origem dos atuais *failed states* desse processo de descolonização do século XX, pois esses Estados que agora apareciam no cenário internacional se apresentavam, de certa forma, despreparados enquanto unidades do sistema internacional, apenas gozando de seus direitos, mas não conseguindo honrar seus deveres, principalmente para com suas populações. Durante o período colonial, as metrópoles apenas haviam investido em suas colônias com objetivos de fortalecê-las comercialmente e estrategicamente visando seus interesses (da metrópole), dificilmente esses investimentos ambicionavam estabelecer ou desenvolver capacidades institucionais de governança.

O período da Guerra Fria também pouco serviu para ajudar tais países a se desenvolverem. As duas superpotências buscando aumentar o seu campo de influência forneciam, sobretudo, auxílio militar e econômico para os países sob sua esfera de influência. Ainda, muitas vezes esses auxílios eram dados para apoiar regimes corruptos e autoritários que por sua vez se apropriavam da máquina do Estado para finalidades pessoais, como a manutenção do seu poder, e pouco investiam em instituições no país. É possível observar alguns exemplos de ditadores que foram apoiados pelas superpotências, permaneceram no poder durante longos períodos e literalmente saquearam seus países e não buscaram uma estratégia sólida para o seu desenvolvimento. Os exemplos mais notáveis são: Mobutu Sese Seko do Congo, Robert Mugabe do Zimbabwe, Idi Amin Dada da Uganda, entre outros.

Dessa forma os objetivos de intervenção das superpotências nos Estados mais frágeis (agora sim essas nações já tinham o status de Estado Nacional e, portanto gozavam de salvaguardas internacionais de um Estado soberano) permaneciam muito semelhantes aos objetivos do período colonial, ou seja, econômicos e estratégicos. A mudança residia na maior ênfase nos objetivos estratégicos (garantir a influência de um determinado bloco) e nos atores das intervenções. Durante a Guerra Fria, existiram três principais atores na realização das intervenções a Estados soberanos, seja em questões de crise ou não. Esses eram: A União Soviética, os Estados Unidos e as Nações Unidas³. Essa última representava a maior parte do sistema internacional e muitas vezes tinham também a presença tanto da URSS quanto dos EUA.

O fim da Guerra Fria e a dissolução da União Soviética representaram três importantes eventos nesse contexto. O primeiro e mais imediato foi o “nascimento” de novos Estados, principalmente, em função do desmembramento do bloco socialista (inclusive o colapso da Iugoslávia); o segundo foi a preponderância que os “Estados falidos” ganharam na agenda internacional e por fim a mudança no foco das intervenções nos Estados mais frágeis, a ascensão da agenda dos direitos humanos fortaleceu a preocupação das questões humanitárias desses países e de grupos dentro destes países.

Segundo Susan Woodward⁴ a origem desse redirecionamento da agenda internacional em favor das questões humanitárias foi resultado de um esforço de alguns “*middle powers*” como Japão, Noruega e Canadá que em parceria com as Nações Unidas conseguiu aproveitar o fim das disputas da Guerra Fria para reorientar a agenda de segurança internacional, movendo o seu foco dos Estados para as pessoas.

O pós Guerra Fria significou para muitos países o fim de importantes remessas de auxílios que permitiam a manutenção no poder de diversos líderes, principalmente na África. Afinal, a competição entre as superpotências havia terminado, e não se fazia mais necessário à manutenção das suas esferas de influência ao redor do mundo. Com a diminuição significativa dos auxílios os antigos líderes tiveram suas posições enfraquecidas e começaram a ser contestadas e posteriormente desafiadas de forma mais efetiva, sem os antigos constrangimentos da balança de poder dos blocos hegemônicos, o que levou a queda de diversos ditadores e na eclosão de guerras civis⁵.

³ Suas intervenções eram realizadas através de missões multinacionais autorizadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

⁴ WOODWARD, Susan. *Fragile States: Exploring the Concept*. paper presented to the “States and Security” Learning Group at the Peace and Social Justice meeting of the Ford Foundation, Rio de Janeiro, Brazil, November 29, 2004.

⁵ De fato, ainda durante a Guerra Fria ocorreu um grande número de guerras civis, contudo os rivais (oposição e situação) “representavam” as superpotências e tinham suas posições fortalecidas por elas.

Esses conflitos resultaram em verdadeiros desastres humanitários e a maioria das vezes, apenas foram contidos em função de intervenções externas, geralmente lideradas pelas Nações Unidas. Dessa forma uma das principais preocupações da agenda internacional passou a ser as chamadas intervenções humanitárias.

O atentado do 11 de setembro resultou em nova mudança nas relações com os “Estados falidos”⁶, a partir desse momento a principal preocupação em relação dos países centrais⁷ era em relação a sua própria segurança em relação a ameaças que são “originárias” desses Estados frágeis, com destaque para o Afeganistão. As dinâmicas mudaram profundamente, pois a preocupação com as questões humanitárias passa para segundo plano (apesar de ainda possuírem um papel de destaque na agenda internacional) e a cruzada contra o terrorismo (símbolo desta “nova” geração de ameaças internacionais) passou a ter um papel preponderante. Grande parte das intervenções passaram a ter como objetivo combater grupos terroristas, organizações criminosas e outras entidades que possam ameaçar a segurança “internacional” (na realidade apenas de um grupo específico de países).

Num primeiro momento, após a Guerra Fria, apesar da relevância que esses Estados mais frágeis ganharam no cenário internacional, o conceito de “Estado falido” ainda estava em gestação, ganhando notoriedade enquanto conceito, apenas na ocasião dos genocídios na região dos Grandes Lagos Africanos, notavelmente o da Ruanda⁸. Junto da caracterização desses Estados, como falidos, vieram os estudos em busca de definições em torno do conceito, as primeiras questões a serem examinadas eram em torno de sua origem, do seu comportamento e suas definições mínimas.

Mudanças no marco conceitual

Desde o Governo Reagan as novas ameaças, não militares, passaram a ser incluídas sucessivamente nos documentos de *National Security Strategy*. Ameaças como terrorismo, crime organizado, doenças infecciosas, segurança energética e degradação ambiental começaram a receber uma atenção especial por parte dos *policy makers*, que logo concluíram a dificuldade de lidar com tais questões, uma vez que a fonte originária desses males geralmente não se encontrava nos limites soberanos dos Estados Unidos contudo, elas

⁶ Nesse momento esse conceito já está difundido tanto no meio acadêmico quanto no político e faz parte do vocabulário da diplomacia internacional contemporânea. O conceito já é amplamente estudado, contudo ainda não possui uma definição amplamente aceita.

⁷ É interessante reparar que a questão dos Estados falidos tem uma ampla adesão da comunidade internacional, ao contrário das políticas em relação aos “rogue states”, em função, principalmente, dos atentados terroristas ao redor do mundo como o de Madri em 2004 e o de Londres em 2005.

⁸ SUR, Serge. *Sur les États défailants*. Commentaire, n°112, inverno de 2005.

constituíam uma ameaça em potencial para os cidadãos americanos. Após o advento do 11 de setembro as políticas americanas para lidar com tais Estados passaram a se preocupar mais com a segurança do solo americano do que com a promoção de valores no exterior.

O atentado fez com que os Estados Unidos buscasse novas formas de lidar com essas ameaças que estavam sendo incubadas nestes Estados em falência. A centralidade dessa questão ficou atestada em 2002, quando o documento de *National Security Strategy* daquele ano, identificava *weak and failed states* como uma ameaça central para a segurança, não só norte americana como também global:

“The events of September 11, 2001, taught us that weak states like Afghanistan, can pose a great danger to our national interests as strong states. Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions and corruption can make weak states vulnerable to terrorist network and drug cartels within their borders.

(...)

America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones. We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few. We must defeat these threats to our Nation, allies and friends.”⁹

Os Estados falidos ou em falência passaram a ser vistas como incubadoras dessas novas ameaças em função de suas dificuldades de cumprir seus deveres estatais mínimos: como segurança, controle de fronteiras, políticas fiscais consistentes, contenção de focos de doenças e, portanto passaram a se tornar uma preocupação global.

É importante notar que a problemática dos Estados falidos não é apenas um produto da cultura americana como o caso dos “*rogue states*”, neste caso a percepção de ameaça dos Estados Unidos é bastante semelhante a dos demais países da comunidade internacional. As redes terroristas internacionais praticam seus atos em diversos países inclusive nos países em desenvolvimento¹⁰. As organizações criminosas têm seus negócios espalhados por todo o mundo, sem distinguirem fronteiras. A dispersão dos vírus de doenças infecciosas tornou-se uma questão de primeira importância. Com os avanços tecnológicos na área dos meios de transportes centenas de milhares de pessoas cruzam fronteiras nacionais diariamente, se tornando extremamente difícil controlar esse fluxo e, por conseguinte conter a disseminação dessas doenças. Ainda, a falta de preocupação com a

⁹ The National Security Strategy of the United States of the America, September 2002. pps. 4 e 7.

¹⁰ Ainda que os alvos sejam geralmente; propriedades americanas, como embaixadas, por exemplo.

devastação ambiental tem gerado sérios impactos no eco sistema global, como efeito estufa, escassez de recursos e alteração de fenômenos meteorológicos.

Dessa forma, os esforços para lidar com essas novas questões têm constantemente contado com apoio multilateral, muitas vezes sendo inclusive liderada por outras nações e/ou por entidades internacionais como as Nações Unidas. Um dos principais temas abordados, em 2005, nas propostas de reforma da ONU, foi a necessidade da existência de verdadeiros Estados soberanos para lidar com a atual agenda global de segurança. Diversos programas têm sido lançados com o objetivo de promover essa agenda. Em setembro de 2005 as Nações Unidas endossou a criação da nova Peacebuilding Commission para ajudar países devastados por guerras a se recuperar. Ainda, The Development Assistance Committee (DAC) da Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) criou em janeiro de 2005 a iniciativa; “*Fragile States*” em parceria com o programa do Banco Mundial “*Low-Income Countries Under Stress*” (LICUS).

Os Estados Unidos também tem desenvolvido seus próprios programas para ajudar os Estados frágeis. The National Intelligence Council atualmente coopera com o Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization (OCRS), secretaria do Departamento de Estado norte americano, para identificar Estados sob o risco de falência para que a OCRS possa lançar seus programas de prevenção de conflito com o objetivo de mitigar desastres. Ainda, a U.S. Agency for International Development (USAID) desenvolveu sua própria “*Fragile State Strategy*” para amparar países que correm risco de originar tais ameaças.

Essas novas ameaças provenientes desses, chamados, Estados falidos têm apresentado sérios desafios para o planejamento de políticas para solucioná-los. A primeira questão é que se tratam de Estados nacionais, soberanos, protegidos por leis internacionais contra intervenção externa. Muitas vezes esses países são “seqüestrados” por líderes que se utilizam desses males que assolam suas nações, para conseguir apoio financeiro externo, que nem sempre é aplicado no seu real objetivo. Essa falta de “vontade” por parte de algumas lideranças tem se posto como um real desafio para as políticas internacionais.

A segunda questão é de como lidar com essas ameaças provenientes desses Estados. É importante perceber que essas “novas” ameaças à segurança não podem ser encaradas como as tradicionais ameaças à defesa. O emprego de forças militares passou a se tornar uma opção inviável, devido a sua ineficiência para solucionar problemas que não pertencem à esfera militar. Novas ferramentas estão sendo desenvolvidas para lidar com essas questões não militares, como as missões humanitárias compostas por civis. É importante, também, ter em mente que as políticas voltadas para essas ameaças são políticas voltadas para ajudar esses países enfraquecidos a combatê-las, ou seja, as medidas desenvolvidas pelos Estados Unidos e os outros atores internacionais são indiretas, pois elas são formuladas para ajudar

os estados falidos a combater tais males. Portanto, o empenho das lideranças em se dedicar a resolver seus problemas é fundamental.

3.2 Definindo *failed states*

A primeira questão ao se formular uma estratégia, é definir seu objeto, para então poder tentar entendê-lo mais profundamente. Isso se torna uma tarefa extremamente difícil quando se tratam de *failed states*. Ainda não existe consenso sobre as características que os definem. Esta falta de consenso e o recente episódio do 11 de setembro tem cada vez mais limitando essa definição no âmbito da segurança. Dessa forma, é um desafio, inclusive, ter idéia de quantos Estados podem ser considerados falidos. The Commission on Weak States and U.S. National Security estima que existam entre 50 e 60 países que “fazem jus” ao status de *failed state*. O United Kingdom’s Department for International Development identifica 46 Estados frágeis, enquanto o Banco Mundial considera que 30 países possuam as características de *Low-Income Countries Under Stress* (LICUS).

Atualmente a definição, considerada, mínima de um Estado falido ou em falência é relacionada à sua incapacidade de controlar seu território ou grande parte dele deixando de garantir segurança de seus cidadãos dentro de seu território, pois perdeu o monopólio legítimo da força (ou este é seriamente desafiado por outros atores), dessa maneira perdendo a sua capacidade de fazer cumprir a ordem legal.

As dificuldades de estabelecer essa definição mínima provem de ampla definição da natureza do Estado. A definição citada acima é resultado da famosa acepção de Max Weber. Primeiro, proposta por Maquiavel e depois melhor elaborada por Weber, a definição mínima de um Estado reside no monopólio, deste, no legítimo uso da força física (violência controlada para fins coercitivos) em um determinado território. Ainda, “*se existissem apenas estruturas sociais das quais a violência estivesse ausente, o conceito de Estado teria também desaparecido e apenas substituiria o que, no sentido próprio da palavra, se denominaria ‘anarquia’.*”¹¹ A idéia de que um determinado território não possua uma entidade que detenha o monopólio da violência resulta em anarquia é fundamental para a compreensão das definições atuais. Os Estados considerados falidos são também considerados ‘anárquicos’, uma vez que a entidade que deveria reivindicar a soberania sobre um determinado território não seja capaz de fazer valer suas leis e por consequência garantir a segurança de seus cidadãos.

¹¹ WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo, Martin Claret, 2002, pp.60.

Entretanto, a corrente¹² que advoga em prol dos direitos humanos e tem sido responsável por pela reorientação de políticas voltadas para os Estados falidos para uma maior ênfase na segurança humana, tem buscado uma redefinição em torno da natureza do Estado falido. Essa vertente busca suas raízes na definição de Estado encontrada nos contratualistas, Thomas Hobbes mais especificamente. A idéia de que o Estado é produto de um ‘contrato social’ entre o Estado e os cidadãos e neste pacto o Estado se comprometeria em garantir a paz e a segurança dos indivíduos em troca do reconhecimento, por parte desses, na soberania do Estado. A teoria contratualista implica que o dever do Estado não deve apenas se concentrar no exercício de sua autoridade, mas também se estende aos direitos e responsabilidade entre os cidadãos e o Estado. É importante ter consciência de que o Estado contratualista não possui somente o monopólio da violência, mas também responsabilidade de prover serviços públicos básicos.

Apesar de na teoria do contrato social existir uma preponderância da questão da segurança (afinal a garantia dela que leva os indivíduos a “sacrificarem” a sua liberdade), a questão da responsabilidade do Estado sobre os cidadãos abre uma nova dimensão de deveres do Estado. Baseado nessa premissa que a corrente preocupada com a segurança humana tenta reorientar a agenda política em relação aos *failed states*, se preocupando cada vez mais em um escopo mais amplo que busque solucionar questões em diversas esferas do cotidiano nacional. Dessa forma, a preocupação com o provimento de serviços públicos básicos e com o respeito aos direitos humanos aparecem como imprescindíveis para o sucesso de uma política de estabilização e desenvolvimento sustentado dos Estados falidos.

Neste ensejo, podemos exemplificar essas outras importantes esferas do cotidiano de um país, de forma que a temática da segurança não sobreponha às demais. Uma definição mais atenta as demais questões, tenderia a tentar, na realidade, medir a força de um Estado. Portanto: a força relativa de um Estado pode ser medida pela sua capacidade e vontade de prover serviços públicos fundamentais através de suas instituições a sua população. Esses serviços estão alocados nas seguintes esferas de governança: segurança, legitimidade institucional, administração econômica e bem estar social.

No campo da **segurança** as principais tarefas seriam a manutenção do monopólio legítimo do uso da força, o controle e defesa de suas fronteiras e território, a garantia da ordem pública e o provimento de segurança contra atividades criminosas. Na esfera **política**, é necessário garantir legitimidade de suas instituições para que essas possam realizar uma efetiva administração dos negócios públicos, proteger os direitos básicos e liberdades, sujeitar líderes e instituições a prestação de contas, garantir justiça imparcial e

¹² Essa corrente que tem origem no esforço dos *middle powers* e das Nações Unidas na reorientação da agenda internacional em favor da segurança humana.

permitir ampla participação dos cidadãos na vida pública do Estado. No domínio **econômico** um Estado necessita ser capaz de conduzir políticas macroeconômicas e fiscais básicas, estabelecer marcos legais e regulatórios para viabilizar: empreendedorismo, iniciativa privada, livre comércio, administração de recursos naturais, investimento estrangeiro e crescimento econômico. E na área **social** deve-se prover as necessidades básicas da população efetivando investimentos mínimos em saúde, educação e serviços sociais.

A falha no cumprimento desses serviços acarreta em sérios problemas no cotidiano estatal. Um Estado falido ou em falência tende a falhar na maior parte dessas esferas, totalmente ou parcialmente. Esta falência “setorial” resulta muitas vezes em dificuldades para se resolver os demais problemas. A falência econômica tende a constranger medidas que sanariam outras questões, pois problemas econômicos resultam em escassez de recursos necessários para se investir nos outros setores, como segurança ou saúde.

Neste ponto reside uma nova dificuldade para lidar com esses países, sua diversidade. Podemos constatar a existência de um enorme espectro de Estados falidos, no qual eles se distinguem pelas suas peculiaridades. Somália e Libéria, por exemplo, têm profundas falhas nos quatro setores, enquanto alguns países como Senegal e Gâmbia parecem estar fazendo progresso em todas as áreas. Ainda, existem casos que possuem problemas, mais sérios em algumas áreas do que em outras, de forma que se torna problemático até de comparar apenas dois países. Cada país herdou sua fragilidade de um contexto completamente diferente e, portanto as causas de sua “falência” em um ou mais setores é uma combinação única.

Por maior que seja a importância da herança individual, devem também ser observadas algumas questões sistêmicas relativas às origens da falência do Estado. Esse fenômeno, para muitos pesquisadores, parece ter tido como origem o período em que os grandes impérios entraram em decadência e suas colônias iniciam seus processos de independência. Em 1914, antes da Primeira Guerra Mundial havia apenas 59 Estados independentes. Esse número contrasta com os atuais 190 países independentes dos quais cerca de 185 são membros das Nações Unidas (em 1945 a entidade apenas contava com 50 membros)¹³. O processo de descolonização que ocorreu durante o pós-Segunda Guerra resultou no “nascimento” de um número considerável de novos países. A ânsia de diversos atores coloniais em atingir o *status* internacional de Estado soberano, acabou por dar lugar a nações que já nasceram com profundas crises sociais.

¹³¹³ DORFF, Robert H. *Democratization and Failed States: The Challenge of Ungovernability*. Parameter, 1996.

Esses novos membros das Nações Unidas passaram a ser reconhecidos como Estados soberanos com direitos e deveres previstos na Carta das Nações Unidas, contudo esses países não possuem capacidade para lidar com problemas de governança, tanto interna quanto internacional em função dos inúmeros desafios que lhe são postos. A existência, enquanto Estado, dessas unidades soberanas é desafiada por corrupção, instituições ineficazes, uma cultura política embrionária, fragmentação religiosa, cultural e étnica e instabilidades regionais. Essa diversidade de fatores fez com que esses Estados tivessem dificuldades de solidificar sua infra-estrutura estatal e dar conta de suas obrigações de governança.

O pesquisador Stewart Patrick do Center for Global Development em Washington afirma em seu trabalho, *Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?*¹⁴, que a fraqueza do Estado não é apenas proveniente da falta de capacidade, mas também de vontade política. Patrick nos lembra que em alguns casos como o de Zimbabwe, no qual seu líder, Presidente Robert Mugabe¹⁵, realiza um governo que tem arruinado um país que aparentemente exibia alguns sinais de melhora¹⁶. Como Mugabe, não foram raros os casos de líderes que ao subirem ao poder, exercem governos em benefício de poucos setores nacionais (tribos, classes, etc.) e visam o enriquecimento próprio em detrimento do restante da população.

Patrick propõe uma distinção em quatro categorias para classificar países, essas categorias relacionam tanto a vontade política quanto a capacidade dos Estados. O primeiro grupo é o de Estados que tem uma boa performance, ou seja, tem recursos associados a vontade política para governar seu país (por exemplo: Senegal e Honduras). O segundo conjunto se refere aos Estados que são frágeis em capacidades, contudo tem vontade política, esse é o caso de países nos quais os governos lutam contra a escassez de recursos para implementar políticas que sanem as questões mais sérias em sua governança (por exemplo: Timor Leste). A terceira categoria é a das nações que tem capacidades de se recuperar, entretanto seus governos não aparentam estarem preocupados com o desenvolvimento do país como um todo (o caso de Zimbabwe e Burma). A última categoria representa os países que não possuem nem vontade política nem recursos para cumprir as necessidades básicas da manutenção do Estado (Haiti e Sudão seriam bons exemplos)¹⁷.

¹⁴ PATRICK, Stewart. *Weak States and Global Threats: fact or Fiction?* Washington, The Washington Quarterly, 29, , 2006.

¹⁵ PATRICK, 2006, pp.30.

¹⁶ Segundo a United Nations Economic Commission for Africa, Zimbabwe é o país com o pior desempenho econômico na África, com cerca de 60% de desempregados e taxas de juros que oscilam em torno de 70%. *Zimdaily*, April 3, 2007

¹⁷ ¹⁷ PATRICK, 2006, pp.30-31.

Essa distinção de capacidades e vontades, feita por Patrick, é extremamente útil para a formulação de políticas externas de auxílio para tais países, pois as políticas devem estar preparadas para enfrentar governos que não estejam comprometidos com seu povo, ou ainda, se aproveite da drástica situação de seu país para captar recursos externos e utilizá-los em benefício próprio.

Baseado nessa distinção e nos dados fornecidos pelo programa “*Governance Matters*” do Banco Mundial¹⁸, que mede a evolução do desempenho dos países através de seis dimensões: instabilidade política, violência, governo, efetividade nas políticas, Estado de Direito e controle de corrupção, a análise de Patrick chama atenção para três importantes conclusões:

A primeira nos mostra que os Estados mais fracos não são necessariamente os mais pobres; pois a forma como a qual o país tenta reagir e seus avanços relativos devem ser considerados no momento de se aferir o quão frágil está um determinado Estado. A segunda conclusão revela que a lista dos Estados frágeis apresenta uma enorme variedade de países que possuem um ou mais dos principais “desafios” percebidos pela política externa americana como a ameaças a sua segurança nacional e internacional. A terceira reside na concepção de que as ameaças não têm uma relação causal como o efeito *spillover*, ou seja, o fato de um determinado Estado apresentar uma questão em particular (foco de doenças ou forte presença de organizações criminosas transnacionais) não significa que ela afetará seus vizinhos necessariamente.

Algumas das principais ameaças apontadas pelos EUA, não apenas a sua segurança como a segurança global, não são provenientes dos países que se encontram no topo da lista de Estados frágeis, mas muitas vezes de países que possuem uma estrutura relativamente constituída. O fato da maioria dos participantes do atentado de 11 de setembro ser provenientes da Arábia Saudita e a China terem sido a principal fonte dos casos de SARS¹⁹ e gripe aviária contrasta com países como o Timor Leste que tem um registro muito inferior força de estatal, contudo não apresenta ameaça consistente aos Estados Unidos nem a comunidade global.

A questão das ameaças transnacionais postas pelos Estados Unidos nasce de duas proposições:

1. O tradicional conceito de segurança como o de violência interestatal deve ser expandido para adequar ameaças transnacionais perpetradas, praticadas por atores, atividades ou forças não estatais.

¹⁸ Segundo Stewart Patrick, o mais respeitado sistema de avaliação da evolução e desempenho dos Estados.

¹⁹ *Severe Acute Respiratory Syndrome*

2. Essas ameaças têm encontrado terreno fértil nos Estados frágeis do mundo em desenvolvimento, que por sua vez tem tido dificuldades de enfrentar tais ameaças, geralmente, em função de sua governança ineficaz.

3.3 Principais ameaças originárias nos Estados falidos

Seis são as principais ameaças transnacionais, apontadas pelos Estados Unidos, ligadas aos Estados falidos: terrorismo; proliferação de armas de destruição em massa; atividades criminosas; disseminação de doenças; insegurança energética e instabilidade regional.

Terrorismo: o terrorismo que sempre teve uma importante relevância na agenda de segurança norte americana (e global em certa medida) ganhou uma atenção sem precedentes com o atentado de 11 de setembro. O fenômeno passou a figurar como prioridade nos discursos e nas políticas de segurança em quase toda a comunidade internacional. Após a constatação da responsabilidade da autoria do atentado, a ligação entre Estados frágeis e grupos terroristas foi acentuada.

O governo americano e comentaristas internacionais têm freqüentemente afirmado que a fraqueza desses Estados e suas dificuldades de policiar seu território, proporcionaram um ambiente propício para esses grupos se estabelecerem, seja montando uma base de operações e treinamento ou para se refugiar das entidades internacionais como a INTERPOL. De fato, essas afirmações não são de completo infundadas. Dados sobre ataques terroristas no mundo recolhidos pela Universidade de Maryland²⁰, mostram que na década de 1990 a maior parte dos terroristas (indivíduos) vieram de países de pobres e de regimes autoritários como Sudão, Afeganistão e Argélia. Ainda, o *Country Reports on Terrorism* do Departamento de Estado norte americano revela que a grande parte das organizações designadas como terroristas pelos Estados Unidos utilizam Estados frágeis como suas principais bases de operações.

É um fato que, Estados falidos se apresentam como uma excelente alternativa para grupos terroristas se instalarem, pois estes países apresentam diversos benefícios para suas operações como: refugio de autoridades internacionais, experiência de conflitos, estabelecimento de centros de treinamento, acesso a armas e equipamentos ilegais, fontes de renda (muitas vezes proveniente de atividades criminosas), alvos mais fáceis para ataques (embaixadas americanas mais vulneráveis), facilidade de transito pelas fronteiras não

²⁰ MARSHALL, Monty G. *Global Terrorism: An Overview and Analysis*. setembro de 2002 pp. 25
[HTTP://cidcm.umd.edu/insr/papers/GlobalTerrorismmgm.pdf](http://cidcm.umd.edu/insr/papers/GlobalTerrorismmgm.pdf) (Relatório do Center of International Development and Conflict Management, University of Maryland)

patrulhadas e fonte para recrutamento. O exemplo da rede Al Qaeda é bastante instrutivo, pois essa organização utilizou como base de treinamento e pólos de alistamento países como Afeganistão e Sudão, realizou ataques no Kenia e Yemen (embaixadas americanas e o porta-aviões americano *USS Cole*) e investigações revelam que financiou grande parte de suas operações através de tráfico de gemas (diamantes, principalmente) em diversas áreas de conflito na África²¹.

A política americana tem sido de tentar dificultar o acesso destas organizações terroristas aos Estados falidos. Uma das principais medidas do Departamento de Defesa americano tem sido de treinar forças desses países (afegãos, por exemplo) para controlar melhor suas fronteiras e impedir o acesso irrestrito de terroristas. Em setembro de 2005 o presidente George Bush proferiu um discurso nas Nações Unidas no qual urgia aos seus membros que fossem tomadas medidas para que ajudassem os países frágeis a deixarem de ser tão atraentes as organizações terroristas²².

Contudo, é importante ter em mente que, obviamente, não são todos os países frágeis que são afligidos por grupos terroristas. O historiador Walter Laqueur mostra que os 49 países que são atualmente designados, pelas Nações Unidas, como os menos desenvolvidos raramente possuem registros de atividades terroristas²³. Ainda, nem todas as atividades terroristas que ocorrem nesses países são transnacionais, muitas vezes esses grupos apenas tem aspirações domésticas (Sendero Luminoso no Peru e Os Tigres da Libertação do Tamil Eelam no Sri Lanka, por exemplo). Existem diversos grupos considerados terroristas que intensificam (utilizam-se de violência como recurso) a forma de tentar fazer valer suas demandas, contudo suas motivações são, geralmente, desacordos políticos internos, não oferecendo, praticamente, nenhuma ameaça a outros países.

Como foi visto a cima, há certo consenso de que os grupos terroristas sentem-se bastante atraídos por Estados falidos, como Somália e Costa do Marfim, pelo fato desses países não terem recursos para fazer valer suas leis em partes de seu território, o que o Pentágono chama de “*ungoverned spaces*”. Entretanto, esses grupos preferem operar em países fracos que possuam uma estrutura estatal um pouco mais estabelecida, como Síria e Zimbábwe. Esses países, normalmente, não só contam com governos fracos e susceptíveis a corrupção, mas também com uma estrutura mínima que possibilita terroristas captar financiamento mais facilmente e possui uma melhor infra-estrutura logística para suas operações, como sistema bancário com acesso à capital internacional, tecnologia em comunicações e transportes.

²¹ Fonte: http://www.usatoday.com/news/world/2004-08-07-al-qaeda-diamonds_x.htm

²² Fonte: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/09/20050914.html>

²³ LAQUEUR, Walter. *No End to War: Terrorism in the Twenty-First Century*. New York, Continuum, 2003, pp11.

Dessa forma, podemos perceber que apesar desses países apresentarem um conjunto de benefícios bastante atrativo para organizações terroristas internacionais, nem todos Estados falidos apresentam tais atividades, como se é amplamente acreditado. Ao formular políticas de combate ao terrorismo deve-se considerar primeiro se existem, de fato, atividades terroristas no país em questão, segundo quais são suas motivações e ainda, estar atento ao binômio capacidade - vontade política do país em questão para sanar tais ameaças.

Proliferação de armas de destruição em massa: Uma das maiores preocupações atuais dos Estados Unidos e da comunidade global é o desenvolvimento de armas não convencionais por países que não tem capacidade de oferecer a segurança necessária para seus projetos e arsenais e com lideranças que estariam dispostas a fornecer tal tecnologia a grupos terroristas. Segundo o governo britânico, a maior parte dos países, atualmente, que possuem armas não convencionais são Estados que sofrem de riscos de instabilidade política. Essa ameaça de mudança do *status quo* dos países por vias de violência se tornam perigosas na medida em que os grupos que “tomarem” posse do governo, também tomarão posse dos arsenais de armas de destruição em massa.

A maior preocupação, contudo, é no campo da tecnologia nuclear. Países como a Coreia do Norte que correm risco de colapso podem ter seus artefatos nucleares roubados ou passados para o regime que sucederá o atual (ainda que o atual regime de Pyongyang não goze de muita confiança da comunidade internacional). As incertezas a respeito do próximo “detentor” de tais armas proporcionam grandes preocupações.

O episódio do “tráfico” de tecnologia nuclear realizado pelo cientista paquistanês Dr. Khan²⁴, é considerado como uma falha do governo Paquistão por não ter tido controle de um de seus principais cientistas. Iniciativas individuais como essa pode fazer com que mais países instáveis, que tenham capacidade de desenvolver armas não convencionais adquiram a tecnologia que lhes faltava para o desenvolvimento seus programas. Portanto, a fragilidade dos governos dos Estados falidos, associados ao mau patrulhamento de suas fronteiras pode gerar tráfico recursos para desenvolver armas não convencionais.

Apesar da real existência do risco de proliferação de armas de destruição em massa nos Estados frágeis, o alto custo desse armamento torna-se um impeditivo para que os países mais frágeis e pobres possam lançar mão de tais recursos. A sofisticação dessas tecnologias exige instalações avançadas para o desenvolvimento dessas armas e apenas um Estado com alguma infra-estrutura pode aventurar-se nesse tipo de empreitada. A principal questão ligada aos Estados falidos é o tráfico de armas leves. Esse tipo de armamento além

²⁴ Por mais de duas décadas, Dr. Khan forneceu tecnologia nuclear de forma clandestina para países como Coreia do Norte, Líbia e Irã.

de ter um custo muito menor, é extremamente mais fácil de transportar. As consequências do comércio ilegal de armas convencionais têm se mostrado muito mais sérias para os Estados frágeis do que para a comunidade internacional, pois o tráfico de armas leves é um dos principais combustíveis das insurreições que desestabilizam os governos. Esses grupos insurgentes, munidos de armas leves, não apresentam grandes problemas de segurança no âmbito comunidade global. Entretanto, os conflitos internos decorrentes do choque desses grupos podem gerar consequências regionais ou quando esses se relacionam com grupos internacionais (terroristas ou criminosos).

Os casos mais notórios atualmente em relação à proliferação nuclear, são os casos do Irã e da Coreia do Norte. Em ambas as situações o governo norte americano tem buscado o apoio multilateral para impedir que esses países, chamados de “*rogue states*”, tenham acesso a armas nucleares (caso do Irã) e suspendam seus programas (caso da Coreia do Norte). A Coreia do Norte é também um excelente exemplo de um país que se encontra a beira do colapso, que possui falhas nos quatro setores, não aparenta estar caminhado para a solução dessas falhas e ainda sofre com falta de vontade política para enfrentar tais questões. No entanto, possui um programa maduro de armamento não convencional (nuclear). A preocupação, contudo reside na forma que o atual governo será substituído, através de golpe ou sucessão pacífica.

Organizações criminosas: praticamente as mesmas características que atraem grupos terroristas também são atrativas para as organizações criminosas internacionais. Governos frágeis susceptíveis a corrupção, fronteiras sem patrulhamento e largos territórios controlados por facções que desafiam a legitimidade do governo se tornam terreno fértil para que essas organizações se estabeleçam. Atividades como produção e tráfico de drogas, tráfico de armas e pessoas, lavagem de dinheiro, entre outras atividades ilícitas tem gerado um problema de escala global na medida em que essas organizações estabelecem suas bases operações nos Estados frágeis, mas seu destino (como o das drogas) é o de países como os Estados Unidos.

O recente fenômeno da globalização incentivou o aumento da escala dessas atividades. Avanços em telecomunicações, transportes e a queda de barreiras comerciais tiveram um papel definitivo para tornar os pequenos empreendimentos em uma ação global. Essa ameaça, aparentemente está presente em quase todos os casos (não só em Estado frágeis, mas também em Estados desenvolvidos como os europeus) em função de sua enorme diversidade. As atividades criminosas constituem-se na base de algumas das outras ameaças, como o terrorismo, vide o exemplo já mencionado da rede Al Qaeda.

Entretanto, da mesma forma que o terrorismo, as maiores organizações criminosas que tem alcance internacional e portanto, podem representar ameaça aos demais membros da comunidade internacional. Essas entidades parecem, também, preferir se alojar em países com alguma infra-estrutura que possibilite maiores lucros e formas de lavagem de seus recursos, além de melhores transportes e vias de acesso que possibilitem o trânsito de mercadorias, tanto de importação quanto de exportação. Essa explicação pode ajudar a entender porque a Rússia, por exemplo, hospeda grandes organizações criminosas enquanto Serra Leoa não conta com “hospedes” do mesmo nível. Ao que tudo indica, essas organizações aceitam riscos relativamente maiores ao operar em países com alguma capacidade de combate a atividades criminosas, porém oferecem meios de aumentarem significativamente seus lucros. Aos países que figuram entre os mais frágeis e pobres das listas formuladas pelas instituições internacionais, ficam relegados atividades mais hediondas como o tráfico de seres humanos, pois a dificuldade do governo de aplicar a lei em algumas partes de seu território faz com que alguns grupos possam agir livremente e transitar entre fronteiras.

Disseminação de doenças: o aparecimento de doenças infecciosas e sua rápida disseminação nos países pobres tem sido posto como umas das principais ameaças à comunidade internacional atualmente. A dificuldade que os Estados falidos tem tido para investir no setor de saúde em medidas como: vigilância sanitária, informações sobre doenças, sistemas de informações que alertem a eclosão de novos focos, serviços básicos de emergência, medidas preventivas e capacidade de resposta para detectar e conter o surgimento de novas doenças.

Estados frágeis, principalmente na África, têm funcionado como verdadeiros terrenos férteis para a incubação e disseminação de tais doenças. A falta de investimento dificulta as autoridades em detectar o surgimento de novos focos, todavia, ainda que se consiga detectá-los, mais difícil ainda é conter o trânsito dos indivíduos contaminados e ainda trata-los. Como nas outras ameaças, a falta de controle das fronteiras, permitem que indivíduos transitem de um país para outro carregando consigo vírus de tais doenças, transformando pequenos focos em epidemias. Contudo, o risco não permanece apenas nos Estados frágeis, com os enormes avanços nas tecnologias de transportes, indivíduos são capazes de viajar de um país para outro (de um Estado africano para a Europa, por exemplo) antes que o agente virótico se manifeste.

As dificuldades desses países em conter os focos de doenças e de tratá-las pode ser observada através de relatórios de entidades internacionais, como a Organização Mundial da Saúde (OMS) das Nações Unidas. A África Sub Saariana constitui um trágico exemplo da

força dessas doenças em Estados com baixa capacidade de resposta a eclosão de focos. Nessa área habitam quase 10% da população mundial, no entanto ela registra cerca de 90 % dos casos de malária e 75% dos casos de HIV/AIDS²⁵.

Além do impacto sobre a vida das pessoas que habitam essas regiões e do risco de disseminação do vírus para outros países, essas doenças ainda, afetam fortemente a economia. O Banco Mundial estima que o SARS custou ao leste da Ásia algo em torno de 20 a 25 bilhões de dólares apesar de apenas 912 pessoas terem perdido suas vidas²⁶.

Insegurança energética: Ao contrario das demais, essa “ameaça” afeta principalmente a esfera dos interesses econômicos dos Estados desenvolvidos. Desde o início do século XXI, o aumento no consumo de combustíveis fósseis cresceu muito mais rápido do que a maioria dos analistas havia previsto. Essa explosão no consumo deixou o mercado global muito mais vulnerável aos aumentos de preço e interrupção de abastecimento. O governo britânico calcula que cerca de 60% das reservas mundiais, conhecidas, de petróleo encontra-se em países que enfrentam instabilidade política, além da maior parte dos fluxos de gás e petróleo passarem por regiões instáveis²⁷.

O fato do mercado global, e principalmente os Estados Unidos, já terem passado por uma crise energética na década de 1970, fez com que novas políticas de prevenção estejam sendo tomadas, e uma atenção maior a essa questão tenha sido dispensada. O desenvolvimento de fontes alternativas de energia tem feito os analistas acreditarem que uma nova crise não seria tão impactante quanto a anterior, pois o mercado estaria preparado para absorver suspensões temporárias no abastecimento. No entanto, essas previsões otimistas são constantemente desafiadas pelos aumentos no consumo. A China tem apresentado ao longo dos últimos anos uma enorme voracidade no consumo de combustível, em 2004 as importações de petróleo aumentaram rapidamente para 40% do seu consumo, tornando-se o segundo maior importador de petróleo do mundo. Em 2005 cerca de 58% do petróleo consumido nos Estados Unidos foi importado, sendo que um terço dessas importações vieram da Venezuela, Angola, Nigéria e Iraque²⁸.

Esse rápido aumento no consumo de combustíveis como o gás e o petróleo têm aumentado a dependência dos países desenvolvidos em relação aos Estados frágeis que possuem grandes reservas desses recursos. Mais uma vez, essa é uma questão que é

²⁵ PIRAGES, Dennis. *Containing Infectious Disease in State of the World 2005: Redefining Global Security*. New York, W.W. Norton, 2005 - [HTTP://www.cia.gov/cia/reports/nie/reports/752049.gif](http://www.cia.gov/cia/reports/nie/reports/752049.gif).

²⁶ World Bank, The World Bank Resposnds to SARS. 4 de junho de 2003, Fonte: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEW/0,,contentMDK:20114259~menuPK:34457~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>

²⁷ PATRICK, Stewart. *Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?* Washington, Washington Quartely n°29-2, 2006.

²⁸ MINTZ, John. *Outcome Grim at Oil War Game*. Washington Post, 24 de junho de 2005.p A19.

concernente a países com alguma estrutura estatal e não aqueles Estados que figuram entre os mais pobres. Contudo, os Estados frágeis que possuem grandes reservas de combustível geralmente são assolados por corrupção na esfera governamental que impede que os dividendos da indústria do petróleo seja investida em infra-estrutura do país. A receita dos *royalties* da exportação de petróleo tem financiado essa estrutura mínima da maioria desses países. Muitas vezes esse capital é praticamente a única receita significativa na sua pauta de exportações, como no Kuwait. Praticamente 50% do PIB kuatiano é proveniente das exportações de petróleo, que é o responsável por cerca de 95% da receita das exportações do país²⁹. Para grande parte dos especialistas, esse foi motivo o crucial para que a coalizão liderada pelos norte americanos interviesse na invasão iraquiana no Kuwait na década de 1990.

Considera-se ainda que essa crescente dependência tende a aumentar com o aumento previsto no consumo mundial. O prospecto de se ver cada vez mais dependente de Estados instáveis tem provocado reações em Washington e nas políticas internacionais americanas. Uma das principais medidas americanas para contornar esse problema é o investimento na promoção de democracias aliadas a Washington nos países em que governos autoritários e instáveis apresentam uma ameaça ao abastecimento.

A natureza dessa ameaça varia de acordo com o país, no caso por exemplo, de países como Venezuela e Irã, o abastecimento pode ser interrompido em função do litígio entre os regimes. Em países como Nigéria e Iraque (pós-Saddam Hussein), que apesar de serem democracias aliadas à Washington encontram dificuldades de garantir a segurança das remeças de combustível em função da instabilidade política que esses Estados vivem.

Instabilidade regional: O colapso de um Estado, geralmente, não fica restrito as suas fronteiras. Os efeitos do colapso são sentidos pelos seus vizinhos, uma vez que o Estado falido não consegue controlar suas fronteiras, contendo a crise dentro de seu território. A falência do Estado tende a exportar para seus vizinhos uma série de problemas como fluxo de refugiados, deslocação da econômica, instabilidade política e violência através de pilhagem e outras ações criminosas. A questão ainda, tende a se agravar quando o Estado que entrou em colapso exporta esses males a outros vizinhos que também são considerados falidos e portanto, raramente tem condições (ainda que se tenha vontade política) para conter essas violências que nascem fora de seu país.

A exportação desses males entre Estados falidos tem desestabilizado regiões inteiras. Muitas vezes a principal causa do colapso de um Estado se dá em função de guerras civis, geralmente entre diferentes grupos étnicos. A artificialidade das fronteiras africanas que

²⁹ World Fact Book 2006 – CIA. <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ku.html>

dividem grupos étnicos (tribos), faz com que outros países dêem suporte a grupos armados que procuram desestabilizar seus governos. Essa é uma questão bastante importante, pois países vizinhos a Estados frágeis por vezes fomentam violência através de apoio a grupos separatistas ou revolucionários, promovendo e/ou permitindo o tráfico de artigos ilícitos como armas e drogas. Aproveitando-se do caos deflagrado em seus vizinhos financiam grupos paramilitares para contrabandear diversos recursos como pedras preciosas ou até pessoas, esses casos são freqüentes na África, onde a porosidade e artificialidade das fronteiras permitem tais ações. O apoio da Síria a grupos como o Hezbollah, constitui um bom exemplo de um Estado fomentando o conflito em outros países em função de afinidade étnico-religiosa. O governo sírio é acusado de fornecer financiamento e apoio logístico para que esse grupo atue em países como Líbano e Israel, desestabilizando assim tanto os governos alvos como a região.

A desestabilização de regiões gera grandes impactos econômicos, não só para os países pertencentes à região, mas para muitos outros ao redor do globo. Os interesses econômicos americanos muitas vezes são afetados em virtude de crises deflagradas nessas regiões. O melhor exemplo neste caso é o risco de suspensão no abastecimento de recursos naturais como o petróleo.

3.4 Políticas em relação aos *failed states*

A arquitetura da política externa norte americana foi desenvolvida em um cenário em que políticas de desenvolvimento significavam um baixo desafio para os *policymakers*, segundo Jeremy Weinstein. As políticas voltadas para o desenvolvimento de outros países, notavelmente os mais pobres, faziam parte de estratégias consertadas e tinham, geralmente, diversos propósitos. Apenas na era pós Guerra Fria, essas políticas passaram a constituir um imperativo para a segurança dos interesses econômicos norte americanos, após o evento do 11 de setembro, essas políticas ganharam uma dimensão de segurança nacional. Baseado nessa mudança de status, Weinstein afirma que os Estados Unidos não se encontram bem equipados para responder de forma rápida e efetiva a essa nova demanda.

Em seu projeto³⁰, Jeremy Weinstein, argumenta que as “ameaças” postas pelos Estados falidos requerem um novo conjunto de instituições e uma nova estratégia de negociação e compromisso. As atuais instituições, não só internacionais como domésticas, são produtos de uma outra época. Época essa em que os americanos identificavam as

³⁰WEINSTEIN, Jeremy. *On the Brink: Weak States and US National Security*. Washington, DC: The Center for Global Development, 2004.

consequências da II Guerra e a disseminação do comunismo como as principais ameaças globais, tanto para segurança, quanto para os interesses econômicos e morais.

Quase que imediatamente o fim da II Guerra, as primeiras medidas começaram a serem tomadas para lidar com tais ameaças. O *European Recovery Program*, mais conhecido como Plano Marshall foi à primeira medida americana para ajudar a reconstruir os países aliados afetados pela guerra. O objetivo era ajudar aos governos aliados a reconstruírem suas economias para que esses pudessem voltar a satisfazer as necessidades de suas populações, dessa forma afastando a ameaça da influencia comunista nos países da Europa Ocidental. A ajuda norte americana foi da ordem de 13 bilhões de dólares³¹ (o equivalente a cerca de 65 bilhões de dólares, em 2006), sendo o Reino Unido, França e Itália os maiores beneficiários, sendo o destino de quase 7,5 bilhões de dólares.

Além do Plano Marshall, Os Estados Unidos também engajaram-se na criação de algumas instituições para regular a economia global e para lidar com o conjunto de ameaças percebidas na época. Entre as principais instituições estão o Conselho de Segurança Nacional (National Security Council - NSC) e a Agencia Americana para Desenvolvimento Internacional (US Agency for International Development - USAID) no plano domestico. Na arena internacional foram criadas: as Nações Unidas, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Contudo, as ameaças que desestabilizam a ordem internacional, atualmente, são outras. Dessa forma, segundo Weinstein, a criação de novas instituições (ou reorganização das antigas) e novos planos se fazem necessárias para lidar com essa nova demanda.

Após a publicação do *National Security Strategy* de 2002, no qual a administração Bush identificava Estados frágeis e falidos como fontes das principais ameaças que desafiavam a segurança global, o governo norte americano formulou sua maior estratégia para lidar com a questão apresentada por esses países. A *Millennium Challenge Account* (MCA) foi concebida em 14 de março de 2002, seu lançamento deu-se no Banco de Desenvolvimento Inter-Americano durante um pronunciamento do Presidente George Bush. Em sua declaração, o presidente disse que maiores contribuições dos países desenvolvidos deveriam estar ligados ao aumento de responsabilidade política dos países em desenvolvimento. Baseado nessa premissa os Estados Unidos prometeu liderar essa iniciativa aumentando seu auxilio financeiro a políticas de desenvolvimento em 50% até o ano fiscal de 2006. Esses recursos deveriam ser aplicados no programa *Millennium Challenge Account*.

³¹ STERN. Susan. *Marshall Plan 1947-1997 A German View*. Fonte: <http://www.germany.info/relaunch/culture/history/marshall.html>

“We must tie greater aid to political and legal and economic reforms. And by insisting on reform, we do the work of compassion. The United States will lead by example. I have proposed a 50-percent increase in our core development assistance over the next three budget years. Eventually, this will mean a \$5 billion annual increase over current levels.

These new funds will go into a new Millennium Challenge Account, devoted to projects in nations that govern justly, invest in their people, and encourage economic freedom.”³²

Os países têm sido selecionados de forma competitiva que leva em conta dezesseis indicadores designados para mensurar a efetividade do governo em governança responsável, investimento público, promoção de liberdades econômicas e desenvolvimentos de políticas econômicas sustentáveis. O principal foco do MCA é o crescimento econômico dos países alvo, fator necessário para que o Estado saia de sua condição fragilidade e consiga combater as novas ameaças. Portanto, apenas seriam elegíveis para o auxílio os países que conseguissem realizar avanços em suas políticas econômicas e sociais. Os indicadores são utilizados para identificar a melhora na performance dos países, eles estão divididos em três grupos: Governança responsável, investimento público e promoção de liberdade econômica. Esses critérios devem ser fiscalizados por instituições americanas e internacionais, a fim de garantir a transparência da seleção dos países e evitar seletividade política na escolha dos beneficiários.

Os indicadores são:

Governança Responsável:

- Liberdades civis (Freedom House)
- Direitos políticos (Freedom House)
- Voz e prestação de Contas (World Bank Institute)
- Efetividade governamental (World Bank Institute)
- Estado de Direito (World Bank Institute)
- Controle de corrupção (World Bank Institute)

Investimento Público:

- Gastos em educação primária pública vinculada ao PIB (World Bank/national sources)
- Taxa de conclusão em educação primária (World Bank/national sources)
- Gastos em saúde pública vinculada ao PIB (World Bank/national sources)
- Taxa de imunização em DPT33 e sarampo (World Bank/UN/national sources)

Promoção de liberdade econômica:

- Avaliação de crédito nacional (Institutional Investor Magazine)

³² Presidente George W. Bush, Monterrey, Mexico, 22 de março, 2002

³³ Disenteria, coqueluche e tétano. Sigla em inglês (Diphtheria, pertussis, and tetanus)

- Inflação (IMF)
- Déficit orçamentário de três anos (IMF/national sources)
- Política Comercial (Heritage Foundation)
- Qualidade do marco regulatório (World Bank Institute)
- Dias para começar negócios (World Bank)

A dificuldade dos países em atingir as metas necessárias para poderem aplicar para os recursos do MCA, levou o governo americano a criar um programa de auxílio, O *Threshold Program Assistance*, para ajudar aos países que têm dificuldades em atingir os níveis mínimos, porém mostram vontade política em atingi-los a se tornarem elegíveis. Os primeiros países a serem beneficiados pelos recursos do MCA foram Madagascar e Honduras, em 2004. Nicarágua, Cabo Verde e Geórgia foram os beneficiários em 2005. O último Estado a ser aprovado foi Mali que recebeu cerca de 461 milhões de dólares para investir na modernização do sistema de irrigação e no seu parque industrial³⁴. O um dos primeiros países a receber fundos do *Threshold Program Assistance*, foi à Jordânia que foi beneficiada com cerca de 25 milhões de dólares para aplicar em reformas políticas que ampliem a participação pública na política e no processo eleitoral, além de melhorar a transparência e prestação de contas da administração pública, se tornando assim elegível nos próximos anos³⁵.

A administração Bush através do programa MCA tem mostrado seu intuito em aplicar apenas em países que demonstrem vontade política em lidar com as “novas ameaças” da agenda americana. O discurso de Bush demonstra a crença norte americana na qual o auxílio ao desenvolvimento é mais efetivo nos países com boas políticas econômicas, como livre mercado e baixos índices de corrupção. Neste ponto residem algumas críticas, não só ao programa, mas como a estratégia de ajuda às nações em desenvolvimento. Especialistas (Patrick, Weinstein) afirmam que a ajuda ainda não é o suficiente e que muitos países não tem condições de atingirem os níveis mínimos dos indicadores, ainda, é necessário criar mecanismos de negociação e compromisso (*engagement*) para lidar com Estados que tem condições de se tornarem elegíveis, mas não apresentam vontade política ou não compartilham com alguns pontos dos critérios exigidos pelo programa como abertura comercial. Outra crítica freqüente é o entendimento por vontade política, uma vez que, aparentemente ter vontade política é estar de acordo com a agenda de desenvolvimento norte americana e não figurar entre os Estados que apoio de grupos considerados terroristas pelo Departamento de Estado norte americano.

³⁴ Charles W. Corey em 26 de outubro de 2006.

Fonte: <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/YAOI-6UY37G?OpenDocument>

³⁵ DPA German Press Agency em 17 de outubro de 2006.

Fonte: http://rawstory.com/news/2006/US_grants_Jordan_25_million_dollars_10172006.html

Pesquisadores como Stewart Patrick afirmam existir necessidade de mais pesquisa para formular políticas mais eficientes para lidar com os Estados falidos. Contudo, segundo o pesquisador, já é possível fazer alguns apontamentos a serem considerados. Ao desenvolver novas estratégias, os *policymakers* precisam estar mais bem equipados com ferramentas que lhes permitam calcular quais países estão sob risco de quais ameaças, para que dessa forma um conjunto de medidas específicas à realidade de cada Estado seja confeccionada. Evitando assim generalizações que tendem a distorcer os objetivos finais das políticas. Uma vez feito isso, pode-se melhor determinar quando e como países, como os Estados Unidos, ou entidades internacionais, como a ONU, devem se envolver nas crises desses Estados.

Três componentes se fazem necessários à reformulação das políticas americanas em relação aos Estados falidos, segundo Patrick. O primeiro é uma coleta e análise de dados mais profunda sobre os Estados em questão, no que tange suas peculiaridades e o perfil da crise que os aflige. O segundo componente visa melhorar a coerência política para integrar todos os instrumentos que estejam sob influência americana nos países em crise, para que dessa forma se realizem medidas políticas consertadas, aumentando a solidez da resposta às crises transnacionais. O último componente, proposto por Patrick, urge que seja estimulado um maior compromisso no âmbito da comunidade internacional para alavancar os esforços voltados para lidar com as ameaças internacionais e prevenir que elas venham a causar um *spillover effect* nos países vizinho, desestabilizando a região e gerando enormes danos a economia e a sociedade.³⁶

Essas proposições de Patrick nos aludem as dificuldades que tem constrangido a efetividade dessas políticas. A Primeira grande crítica é quanto à **generalização** do termo, da mesma forma que ocorre com os países chamados de “*rogue states*”, os Estados falidos muitas vezes têm sido agrupados como se tivessem as mesmas características, as mesmas raízes históricas sobre-simplificadas (ex-colônias governadas por regimes autoritários que espoliam seus cidadãos) e estando vulneráveis as mesmas ameaças transnacionais. Contudo, mais do que os “*rogue states*”, os “*failed states*” apresentam uma diversificação ainda maior. A mistura de características como: as origens do Estado, os processos de descolonização, as regiões a que pertencem e aos vizinhos que compartilham fronteiras, fazem com que cada país seja caso extremante diferente dos outros e portanto, provavelmente não respondam as mesmas medidas políticas que são dirigidas aos seus

³⁶ PATRICK, Stewart. *Weak States and Global Threats: Assessing Evidence of “Spillovers”*. Center for Global Development, Working paper 73, Janeiro de 2006.

correlatos. Autores, como Patrick, deixam claro que não pode haver respostas *one-size-fit-all*, para lidar com as tais países.

Susan Woodward, ainda, chama a atenção para outras problemáticas no bojo da formulação de políticas para lidar com tais crises. Uma questão pouco observada reside em um paradoxo posto nas políticas de reconciliação, de países assolados por guerra, que podem gerar dificuldades futuras. Ao promover tais políticas, as entidades multilaterais buscam dar suporte a governos que: representem e permitam a participação de todos os atores em questão, que possuam regras multi-étnicas e instituições abertas a todos os cidadãos, independente de seu grupo de origem. Entretanto, esse novo sistema político será extremamente fragmentado dificultando que decisões sejam tomadas e medidas implementadas, após a retirada do suporte internacional.

Outra crítica em relação às ajudas formuladas para os Estados frágeis, se assemelha ao debate da unilateralidade e multilateralidade posto na questão dos “*rogue states*”. A pluralidade de atores internacionais presentes nesses países pode limitar os resultados esperados, isso se dá por que cada uma dessas instituições tem suas políticas, interesses, concepções, teorias, entre outras características que contam no momento de se formular uma política de auxílio. Porém essa dispersão tem tornado os esforços contra-produtivos. Essa crítica tem relação com os componentes propostos por Patrick. As entidades ou países que estiverem trabalhando num mesmo país deveriam compartilhar ao menos uma agenda mínima para que seus esforços sejam realizados de forma consertada aumentando assim as chances de efetividade.

Woodward chama a atenção ainda a cinco questões que devem ser abordadas ao formular programas de governança para prevenir o colapso de Estados frágeis:

“...Governance programming that hopes to prevent state failure, shore up fragile states, and restore failed states, particularly with the twin objectives of social justice at home and international security, has to meet five fundamental challenges: (1) the to think “out of the box” of currently dominant models of the state that are either complicit in state fragility and failure or outmoded, (2) the difficulty trade-offs among multiple objectives (particularly between international and domestic constituencies) that weak states pose to program choices, (3) the alternative programming needed when there is no state, effectively, against which to make claims of accountability or responsibility, (4) the need to control the global causes, and (5) how to get ahead of the

curve and be open to institutional alternatives in an international political economy that is changing rapidly.”³⁷

³⁷ WOODWARD, 2004. pp 9.