

## OS ESTADOS FRACASSADOS E O SISTEMA INTERNACIONAL

### THE FAILED STATES AND THE INTERNATIONAL SYSTEM

Fabricao Lobato Alexandrino<sup>1</sup>

**RESUMO:** Com o fim da Guerra Fria, os chamados Estados fracassados passaram a ser um dos problemas mais importantes para a ordem e a segurança internacionais. Desde então, grande parte das crises internacionais gira em torno desses Estados que hoje representam a fonte de alguns dos problemas mais graves no mundo. Este artigo apresenta algumas características comuns aos Estados fracassados. Fazemos também uma síntese das respostas oferecidas pela sociedade internacional para o problema.

**PALAVRAS-CHAVES:** Estados fracassados. Política Internacional. Guerra Fria.

**ABSTRACT:** With the Cold War, so-called Failed States became one of the most important problems for the order and to international security. Since then, much of the international crisis revolves around these States, which now account for the source of some of the most serious problems in the world. This article presents some common characteristics of Failed States. We also make a synthesis of the answers offered by the International Society for the problem.

**KEY-WORDS:** Failed States. International policy. Cold War.

#### 1 Introdução

Com o fim da Guerra Fria, os chamados Estados fracassados passaram a ser um dos problemas mais importantes para a ordem e a segurança internacionais. Desde então, grande parte das crises internacionais gira em torno desses Estados que hoje representam a fonte dos problemas mais graves no mundo como a pobreza, as epidemias e as drogas, além de serem os grandes perpetradores de desastres humanitários, em geral contra sua própria população. Esses problemas estão diretamente relacionados à falta de capacidade do Estado nesses países. Assim, a governança interna dos Estados fracassados é importante para todos os outros membros do sistema internacional.

No ano de 1992 o periódico *Foreign Policy* publicava em sua 89ª. edição artigo que chamava a atenção para um fato novo no sistema internacional. Intitulado *Saving Failed States (United Nations members must help failing nations)*, o artigo afirmava que

---

<sup>1</sup> Graduado em História e Mestre em Ciência Política. Professor da Graduação da Associação Barramansense de Ensino Superior/Centro Universitário de Barra Mansa. O artigo insere-se na Linha Editorial da Revista: Direito, cidadania e desenvolvimento. Cientista Político. E-mail: fabricao.lobato@ubm.br

em diversos pontos do globo, do Haiti aos resquícios da Iugoslávia, da Somália, Sudão e Libéria ao Camboja, um novo fenômeno perturbador estava surgindo: o Estado-Nação fracassado, fruto de problemas sociais, instabilidade governamental, problemas econômicos e incapaz de sustentar-se como membro da comunidade internacional. Para os autores, os ex-diplomatas norte-americanos Gerald Helman e Steven Ratner, seria imperioso que os membros da ONU ajudassem aquelas nações, pois além de colocarem seus próprios cidadãos em perigo devido à anarquia e ao caos internos, os problemas daqueles Estados tenderiam a se espalhar e a constituírem-se em ameaças a seus vizinhos devido a ondas de refugiados, instabilidade política e combates aleatórios que provocavam. Algo precisava ser feito. Helman e Ratner afirmavam que os Estados fracassados prometiam tornar-se uma faceta familiar da vida internacional e a tarefa de salvá-los seria um novo – e de diversas maneiras diferente – desafio (HELMAN; RATNER, 1992, p. 4).

Desde a publicação do artigo dos ex-diplomatas em 1992, a discussão trilhou um longo, diverso e nem sempre convergente percurso. Muito se escreveu sobre os Estados fracassados e sobre as intervenções das quais foram alvos. Analistas e estrategistas passaram a considerar novas dimensões para as intervenções humanitárias e termos como *peacekeeping*, *peace-building*, *state-building* ou *nation-building* predominaram como orientações a serem tomadas pelas intervenções, como espécies de “soluções” para os Estados fracassados.

Os chamados Estados fracassados possuem, de modo geral, instituições políticas frágeis ou ineficazes, não possuem unidade nacional e sua economia é frágil e subdesenvolvida. Como consequência, não são capazes de se manter sozinhos no sistema internacional necessitando de ajuda externa. Essa ajuda tem sido realizada de diferentes maneiras. Quando esses Estados mostram-se incapazes de criar instituições para manter a ordem nacional a “comunidade internacional” tem intervindo e muitas vezes acaba assumindo o controle político do país em detrimento dos agentes locais.

O esforço despendido para lidar com Estados problemáticos motivou a adoção de operações cada vez mais complexas e abrangentes. Se anteriormente objetivavam monitorar o cessar-fogo entre as partes conflitantes, num momento posterior tencionavam criar a paz no interior dos Estados, e atualmente ressaltam a necessidade de se criar instituições democráticas e auto-sustentáveis que promovam estabilidade política e desenvolvimento econômico nos Estados alvo. A combinação entre Estados falidos e terrorismo e o episódio dos ataques terroristas aos Estados Unidos tornaram a

necessidade de resposta mais urgente e levaram muitos analistas e *policymakers* a afirmarem que a melhor solução para esta situação seriam as operações de *nation-building* ou *state-building*.<sup>2</sup>

A noção de *state-building* tem sido motivo de muita discussão. Segundo Francis Fukuyama, por exemplo, há três aspectos distintos, ou fases, na construção de Estados (2005, p. 132-3). A primeira fase diz respeito à chamada reconstrução pós-conflito e refere-se às situações em países que acabaram de sair de conflitos violentos de onde resulta o esfacelamento do Estado, que precisa, por sua vez, ser reconstituído a partir do zero. O papel dos países interventores nesse caso é o de proporcionar, em curto prazo, estabilidade através da promoção de recursos básicos de infra-estrutura tais como forças de segurança, policiamento, ajuda humanitária, assistência técnica para a restauração dos serviços de eletricidade, água, alimentação e assim por diante. Uma vez alcançado um mínimo de estabilidade com a ajuda internacional, entra em cena a segunda fase. Aqui, o principal objetivo é a criação de instituições estatais auto-sustentadas que possam sobreviver à retirada da intervenção externa. Essa fase se confunde, em geral, com uma terceira que, segundo Fukuyama, está ligada ao fortalecimento do Estado fraco, “onde a autoridade existe de forma razoavelmente estável, mas não consegue executar determinadas funções, como a proteção dos direitos de propriedade ou a provisão do ensino básico” (2005, p. 133).

Neste artigo, apresentamos alguns pontos presentes no debate acerca dos Estados fracassados e tentamos identificar algumas das características mais comuns atribuídas a esses Estados. Fazemos também uma síntese das respostas oferecidas pela sociedade internacional para o problema. A literatura sobre o tema dos Estados fracassados é vasta e heterogênea. Muitas foram as tentativas de elaborar taxonomias e tipologias para tais Estados, bem como variadas foram as tentativas de elucidar as causas do “fracasso” e suas consequências e propor diretrizes práticas e teóricas para a (re)construção dos países. Frente a essa diversidade, nosso objetivo é mostrar que é minimamente possível entender tais Estados através de características comuns a eles presentes em boa parte da literatura sobre o assunto.

---

<sup>2</sup> Para evitar confusão, é pertinente fazer uma distinção importante, muito bem apontada por Fukuyama (2005, p 131-2.). Os termos *nation-building* e *state-building* são utilizados muitas vezes como sinônimos. Segundo o autor, o termo *nation-building*, é utilizado na Europa querendo significar a idéia de construção de uma Nação e seus valores e símbolos. *State-building*, por sua vez, seria a construção do Estado, de suas instituições políticas cuja finalidade é promover estabilidade política e desenvolvimento econômico. Nossa problemática está mais relacionada com o segundo conjunto de questões, portanto, utilizaremos o conceito de *state-building* em nosso trabalho e conforme entendido por Fukuyama. (FUKUYAMA, 2005, p. 131-132).

O mesmo acontece em relação à literatura sobre as intervenções internacionais. Ainda que em menor grau, também variam as tipologias e taxonomias referentes às operações dirigidas a países problemáticos. Distintas são, por exemplo, as tentativas de enquadrá-las em diferentes “gerações”, às quais são atribuídas objetivos e características específicas. O procedimento aqui será o mesmo, ou seja, tentamos mostrar algumas características comuns a elas e que perpassam a literatura analisada com o objetivo de compreendê-las e fazer ver que apresentam características e tendências próprias segundo determinado contexto histórico.

## **2 Os Estados fracassados entram em cena**

O artigo *Saving failed states* de autoria de Gerald Helman e Steven Ratner é considerado um dos marcos iniciais do debate acerca da fraqueza estatal. Desde sua publicação, a discussão sobre o tema trilhou um longo, diverso e nem sempre convergente percurso. O próprio tema por muitas vezes não contou com um tratamento específico, circunscrito, aparecendo a reboque nas reflexões de estudiosos do desenvolvimento, da soberania e de africanistas, originando mesmo a noção de que se tratava de um fenômeno localizado. Seu tratamento foi, portanto, na maioria das vezes, difuso, embora tenha recebido a contribuição de muitos estudiosos de destaque ao longo dos anos. Não causa estranheza, portanto, que uma das primeiras contribuições ao tema seja de autoria do canadense Robert H. Jackson, que na época de suas primeiras contribuições sobre o assunto, no início da década de 1980, era Professor do Departamento de Ciência Política da University of British Columbia (Canadá) e dedicava-se ao estudo da soberania e do desenvolvimento de países africanos.

Robert Jackson abordou o tema da fraqueza dos Estados inicialmente no artigo *Why Africa's weak states persist: the empirical and the juridical in statehood* (1982). Nesse artigo, publicado em co-autoria com Carl G. Rosberg, Jackson apontava que, apesar da fraqueza de suas instituições e de seus governos nacionais, nenhum Estado da África negra vinha sendo destruído ou mesmo significativamente alterado ou ainda desintegrado em jurisdições menores. Em outras palavras, os autores observavam que a grave fraqueza das instituições daqueles Estados não levaram a nenhuma mudança jurisdicional dos mesmos. O artigo se perguntava o porquê da persistência da fraqueza daqueles Estados (denominados *weakstates*), ou mais especificamente, inquiria o que os mantinham juridicamente intactos a despeito da fraqueza de seus governos e instituições. Concluía os autores que o que mantinha tais Estados juridicamente

unidos e intactos não eram suas próprias instituições ou seu governo, mas seu *status* jurídico apoiado pela sociedade internacional global desde a independência. Os autores observavam ainda o dilema da comunidade internacional em relação ao problema dos “Estados fracos” e a falta de conhecimento sobre a melhor forma de ajudar a resolver estes problemas. Apontavam que, não surpreendentemente, a resposta internacional às crises em Estados fracos vacilava entre a negação, a intervenção irresoluta e uma propensão para recorrer a procedimentos realizados em experiências anteriores como base para a formulação de decisões políticas em circunstâncias totalmente diferentes. O efeito líquido dessa posição, segundo os autores, reduzia a probabilidade de sucesso da intervenção. Ainda que no pós-Segunda Guerra Mundial, as Nações Unidas, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização do Tratado do Atlântico Norte tenham estado no centro dos esforços para ajudar os estados fracos, a timidez e a inércia foram as principais razões pelas quais as intervenções humanitárias tiveram, no mínimo, um desempenho irregular.

Robert Jackson desenvolveu sua reflexão sobre fraqueza estatal posteriormente no livro *Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World* (1990), obtendo repercussão internacional, esta obra sendo até hoje referência no debate e adotada em cursos acadêmicos ao redor do mundo. A tese geral do livro é a de que grande parte do (então chamado) Terceiro Mundo é composta de “quase-Estados”, numa tradução livre para o termo “quasi-states” utilizado pelo autor. Segundo Jackson, esses Estados existem devido à sua aceitação por parte da comunidade internacional e não por causa de seus atributos pós-coloniais, possuindo, então, uma soberania “negativa” que contrasta com a “positiva”, característica dos países desenvolvidos. Ademais, os “quasi-states” são incapazes de proteger os direitos humanos, oferecer benefícios públicos e bem-estar econômico.

A preocupação do autor neste livro é analisar a estrutura internacional cujas regras e normas vigentes possibilitam a soberania estatal no Terceiro Mundo. Segundo ele, as características empíricas do Estado, ou a falta delas, não são fatos novos. O que é novo são as normas, regras e instituições que possibilitaram a existência de vários Estados a partir da descolonização, tais como as noções de anticolonialismo e autodeterminação. De acordo com Jackson, esses Estados foram, em geral, originalmente colônias europeias que conquistaram a soberania a partir do processo de descolonização, processo que criou um novo tipo de Estado (os *quasi-states* na denominação de Jackson) no sistema internacional incapaz de representar todo o

conjunto de regras estabelecidas pelos países desenvolvidos. O que sustenta esses países – e aqui reside à novidade da tese de Jackson – é a estrutura normativa internacional, pós-descolonização, que confere a eles o status de países independentes. Esses Estados carecem, no entanto, de atributos empíricos de estatidade. Sua existência é antes jurídica do que empírica (2005, p. 380).

Durante a década de 1990, o tema sobre a fraqueza estatal ganhou repercussão acadêmica e política, ainda que de maneira restrita. Os atentados terroristas nos Estados Unidos em setembro de 2001 levaram vários autores de diversas linhas de pesquisa a retomarem uma reflexão mais direcionada sobre a questão e o resultado foi a produção de diversas noções sobre fraqueza estatal e variados termos que procuram definir e explicar aqueles Estados. Não obstante a diversidade de ideias produzidas acerca da questão, parece existir algumas posições convergentes, consensuais, que conferem uma certa unidade à literatura. Nas palavras de Monteiro:

Há uma linha básica de pensamento compartilhada, que perpassa tanto a definição, a percepção e a descrição do fenômeno (dos Estados fracassados), quanto a sua explicação, e que determina, conseqüentemente, as opções de solução apontadas. (2006, p. 32).

A noção corrente de *Estado fracassado* é tributária da definição que Robert Jackson conferiu ao conceito *quasi-states*. O Estado fracassado é aquele cuja existência normativa não corresponde uma existência empírica. A concepção de Estado fracassado nos moldes utilizados hoje se baseia exatamente nessa dualidade jurídico-empírica. O Estado tem existência legal para a sociedade internacional, o que faz dele um Estado de fato, mas sua “inexistência” ou fragilidade empírica interna faz dele um fracasso. O Estado é incapaz de cumprir suas funções básicas tais como, por exemplo, manter a ordem política interna e defendê-la da violência de movimentos separatistas; manter a ordem pública e oferecer segurança aos cidadãos; controlar suas fronteiras e todo seu território; salvaguardar suas instituições e o funcionamento de sistemas legislativos e judiciários independentes; prover educação, serviços de saúde e infra-estrutura; garantir a proteção dos direitos de propriedade.

Segundo Robert Rotberg,

Failed States provide only very limited quantities of essential political goods. They progressively forfeit their role as the preferred national suppliers of political goods to upstart warlords and other nonstate actors. A failed state is a hollow polity that is no longer willing or able to perform the fundamental tasks of a nation-state in the modern world. Its institutions are flawed. If legislatures exist at all, they ratify the decisions of a strong executive. Democratic debate is absent. The

judiciary is derivative of the executive rather than being independent. (2003, p. 03)

Tecendo considerações sobre a “falência” do Estado, Jennifer Milliken escreve:

Whatever the preferred account, it is clear that the process of modern state formation proceeded in an enormously complex fashion over roughly five centuries. Along the way there also developed an elaborate discourse of statehood in which the modern (sovereign territorial) state acquired a series of other attributes. But the three core functions or activities represented by the three intertwined narratives of the state – providing security, representation and welfare – provide a convenient way to summarize the functions a state is supposed to perform. In the most straightforward sense, failure to perform these functions is a failure of the state. (2005, p. 04)

Para Francis Fukuyama, o Estado fracassado, ou fraco, é aquele em que impera “a ausência de força, significando falta de capacidade institucional para implementar políticas e forçar o respeito a estas, com frequência causada pela subjacente falta de legitimidade do sistema político como um todo”. (2005, p. 128)

Daniel Thürer escreve que os Estados fracassados, “are invariably the product of a collapse of the power structures providing political support for law and order, a process generally triggered and accompanied by “anarchic” forms of internal violence”. (1999, p. 01)

Ao que denominamos aqui Estados fracassados, também vem sendo atribuídas outras denominações, mais comumente Estados “falidos”, “fracos” ou “frágeis”. Há também na literatura tentativas de se elaborar taxonomias para dar conta da diversidade de manifestações de fracasso, como a de Jean-Germain Gros. Em seu artigo denominado *Towards a taxonomy of failed states in the New World Order* (1996), Gros constrói uma curiosa taxonomia de Estados fracassados, que segundo ele se dividiriam em cinco tipos. O “Estado anárquico” por definição não tem governo centralizado. Nesse caso, grupos armados agem sob a liderança de “senhores da guerra” (*warlords*), e às vezes até por si mesmos, com o objetivo de controlar áreas ou regiões estrategicamente importantes do território. Somália e Libéria são exemplos dessa categoria de Estado.

Uma categoria bem próxima é a dos “Estados fantasmas”, do qual o Zaire é um exemplo. Nesse caso, o autor ressalta que nem todo Estado fantasma é anárquico, uma vez que nesses ainda há um resquício de autoridade que exerce o controle de

determinadas áreas do território. O “Estado fantasma” é incapaz de exercer funções mínimas ou prover qualquer tipo de serviço público.

Uma terceira categoria de Estado fracassado, segundo Gros, é a dos “Estados anêmicos”. A causa dessa “anemia” pode ter duas origens: sua “energia”, sua eficácia, pode ter sido minada por grupos rebeldes com o objetivo de tomar o poder; ou devido ao pouco desenvolvimento tecnológico e institucional do próprio Estado, que não tem como atender a demanda por benefícios públicos surgida com o crescimento de sua população. O Haiti poderia ser enquadrado como “Estado anêmico” segundo Gros. A diferença deste tipo para o “Estado fantasma” reside em que nos “Estados anêmicos” ainda há alguma eficácia do Estado em determinadas regiões do território, ao passo que nos “Estados fantasmas” o governo é incapaz de prover qualquer tipo de serviço público.

O quarto tipo de Estado é o “Estado capturado”, aquele que possui um governo central forte, mas que foi capturado e ocupado por membros de alguma elite em conflito com outra rival. O governo central serve, pois, a uma parcela ínfima da população, beneficiando somente aqueles que fazem parte ou estão ligados de certa maneira à elite que controla o governo central. Um exemplo é Ruanda.

A quinta e última categoria identificada por Gros refere-se ao “Estado abortado”, ou seja, aqueles que experimentaram o fracasso antes mesmo de surgirem completamente ou serem consolidados. Os exemplos aqui são Bósnia, Moçambique e Angola, segundo o próprio Gros.

Gros salienta que as categorias acima não são fixas, isto é, um mesmo Estado pode ser enquadrado em diferentes categorias, ou em várias delas, ao longo de sua história. Salienta também que as categorias não devem ser vistas como estágios evolutivos pelas quais as nações devem passar rumo a um ponto de chegada. O aspecto positivo da taxonomia de Gros é que ela consegue abarcar os casos mais recorrentes de Estados fracassados e inseri-los num quadro onde podem ser captados o aspecto da fragilidade institucional (a “inexistência empírica”) comum a esses Estados. Gros e também chama a atenção para uma outra característica marcante atribuída com frequência a tais Estados pela literatura, qual seja, a presença da anarquia ou caos como manifestações recorrentes do fracasso.

De fato, outro atributo dos Estados fracassados presente na literatura é o que diz respeito à sua percepção, ou seja, o Estado fracassado é percebido como aquele que, em decorrência da ausência de estatidade, é incapaz de manter a ordem interna, vivendo

assim em situação de anarquia e caos tanto político como econômico. Desse modo, tais Estados são vistos não somente como perpetradores de vários tipos de desrespeito humano contra seus próprios cidadãos, mas como ameaças ao sistema internacional, pois se tornam fontes de problemas graves como refugiados, epidemias, tráfico de drogas, terrorismo.

No que diz respeito à causa da fraqueza dos Estados, a tipologia de Gros também oferece sua contribuição, referindo-se, no entanto, apenas a causas que poderíamos considerar “exacerbadoras” ou “imediatas” do fracasso. Outras contribuições tentam entender melhor os fatores conjunturais/estruturais que seriam responsáveis pela fragilidade desses fracassos. De modo geral, as explicações residem na própria idéia da artificialidade. Segundo Monteiro,

Curiosamente, essa artificialidade é, ao mesmo tempo, definidora do Estado fracassado e a causadora do seu fracasso: o Estado fracassado pode ser assim definido porque ele carrega o estigma da artificialidade, (...) é por causa dessa artificialidade que o Estado vive em anarquia (...). (2006, p. 46).

Embora a origem da artificialidade possa ser localizada, segundo Jackson, no processo de descolonização, como apontamos acima, em certa medida, que os Estados fracassados são um fenômeno típico do pós-Guerra Fria – devido ao fato de que sua manifestação como problema grave para o sistema internacional tem lugar a partir do fim do conflito bipolar (JACKSON, 1990, p. 13-16). Isso porque a ordem internacional característica do conflito garantiu a viabilidade de Estados fracos através da transferência de recursos financeiro e militar por parte das duas superpotências. Terminada a Guerra Fria, os Estados então receptores de recursos ficaram entregues à própria sorte. O artigo de Helman e Ratner já apontava o fim da sobrevivência desses Estados, garantida até então com a lógica da Guerra Fria.

Outro Autor, Michael Mandelbaum, escreve que

Embora o mundo tenha se tornado mais pacífico a partir do fim da Guerra Fria, grande parte da periferia seguiu o rumo inverso, tornando-se mais violenta. Um dos motivos é que com o fim do conflito bipolar, os países do núcleo não tinham interesse na periferia e, assim, não contribuíram com nada para o fim da violência nesses territórios. (...) O fim daquele conflito fez muito para desvincular o destino dos Estados soberanos dos países da periferia. (2003, p. 20 e 191)

É comum que a caracterização da causa do fracasso devido à artificialidade do Estado perpassasse toda a literatura sobre o Estado fracassado. Especificidades, porém,

existem e estão relacionadas às características dessa própria artificialidade. O Estado fracassa porque é artificial, mas de onde vem a artificialidade, o que a provoca? Alguns autores explicam a artificialidade do Estado como resultante da configuração das fronteiras dos Estados pós-coloniais, traçadas em desacordo com sua realidade étnica durante o domínio imperial. É importante ressaltar que essa explicação é adotada não somente para os casos africanos, mas também para Estados fracassados da Europa (principalmente os nascidos da descolonização dos impérios Austro-Húngaro e soviético) e da Ásia.<sup>3</sup> Para outros autores, esses Estados são artificiais não porque criados em desacordo com suas linhas étnicas ou sócio-políticas “originais” ou anteriores à colonização, mas porque não conseguiram fomentar um sentimento nacional que se traduzisse na lealdade dos súditos ao Estado-nacional que os representasse.<sup>4</sup> Em ambos os casos parte-se da noção de que a identidade nacional é um componente natural do Estado, estando intrinsecamente ligado a ele; o Estado é, em sua configuração moderna, a expressão política de uma nação que o sustenta, legitima e orienta. Logo, um Estado cuja existência não é legitimada pela lealdade de uma nação é, conseqüentemente um Estado artificial.

Um segundo grupo de estudiosos entende a artificialidade do Estado como resultante de sua incapacidade de desenvolvimento de estruturas de governança, ao modo como aconteceu na experiência ocidental européia de formação do Estado, sobretudo em função da guerra. Essa concepção é defendida por inúmeros estudiosos do assunto. Um deles, Michael Desch, afirma que

Os Estados do Terceiro Mundo não experimentaram, historicamente, o mesmo desafiador ambiente de ameaças externas (apesar de que eles freqüentemente enfrentaram ameaças internas significativas), e suas estruturas estatais acabaram sendo bastante diferentes. (...) Em geral, os Estados do Terceiro Mundo tem governos fracos, pouco controle efetivo da economia (a despeito dos seus freqüentes esforços para controlar grandes partes dela), um nível baixo de institucionalização política e uma instabilidade política crônica. A ausência de guerra e de sérias ameaças externas no momento de seu surgimento como novos Estados pode explicar muito disso. (1996, p. 242).

Outros afirmam que os Estados pós-coloniais realmente não reproduziram o modelo de desenvolvimento do Estado ocidental, pois estas deveriam ter sido criadas

---

<sup>3</sup> Essa explicação tem como premissa a concepção de que a formação do Estado propõe o senso de nacionalidade ou o mínimo de identidade étnica. Tais elementos – o sentimento de nação e a identidade étnica comum – seriam necessários para a formação de um Estado, ao qual antecedem e impulsionam.

<sup>4</sup> Os defensores dessa posição se baseiam em teorias de formação do Estado que afirmam a nação como consequência da ascensão do Estado territorial centralizado moderno, sobretudo a partir do século XIX.

pelos próprios impérios coloniais. Contudo, tal “missão civilizatória” foi interrompida pela descolonização no pós-Segunda Guerra, baseada em ideias como a autodeterminação dos povos. Já outro segmento bem diferente da literatura atribui a artificialidade à imposição de um modelo específico de organização social, próprio do Estado ocidental, desde a colonização, a sociedades diversas, dotadas de culturas políticas diferentes. O Estado é, pois, artificial porque imposto, a partir do exterior, subsumindo formas endógenas de organização. Sua manutenção em constante confronto com formas nativas de organização política é, portanto, a real responsável pela situação caótica existente.

O esforço de reflexão sobre os Estados fracassados motivou não apenas o esforço algo solitário de alguns estudiosos, mas de instituições. Não podemos deixar de mencionar os esforços em elaborar entendimentos e concepções de Estado fracassados presentes em iniciativas como a do *Fund For Peace* que, juntamente com o periódico *Foreign Policy*, publica anualmente desde 2005 seu *Failed States Index*.<sup>5</sup> Nesse index, amplamente utilizado como referência sobre o fracasso estatal tanto nas Academias quanto nos órgãos governamentais, são considerados doze indicadores agrupados em três grupos (indicadores sociais; indicadores econômicos; indicadores políticos). A posição de cada país no índice obedece à soma final dos doze indicadores em cada país. Apesar de, no geral, o *Failed States Index* privilegiar questões concernentes à “segurança humana”, existem alguns indicadores que se relacionam diretamente à efetividade das instituições estatais, tais como “reivindicação de grupos”, “criminalização e deslegitimação do estado” e “deterioração progressiva dos serviços públicos”.<sup>6</sup> Nesse ponto, a concepção de Estado fracassado presente no index vai ao encontro das apresentadas anteriormente, uma vez que também toma como critério de avaliação o cumprimento, ou não, de funções mínimas de Estado.

Por fim, vale mencionar a OECD e seus estudos como o intitulado *Concepts and dilemmas of statebuilding in fragile situations*<sup>7</sup> produzido em 2008. O estudo considera fracassados os Estados que não conseguem administrar as expectativas sociais existentes, o que dá origem a choques e conflitos violentos e a contestações ao próprio

---

<sup>5</sup> Para acompanhar os resultados, bem como a metodologia empregada para avaliar os Estados fracassados, consultar o sítio da Fund For Peace (<http://www.fundforpeace.org>) ou o sítio da Foreign Policy (<http://www.foreignpolicy.com>).

<sup>6</sup> Disponível em:

<[http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=292&Itemid=452](http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=292&Itemid=452)>

Acesso em: 06 fev. 2015.

<sup>7</sup> Disponível em: <[www.oecd.org/dac/fragilestates](http://www.oecd.org/dac/fragilestates)>. Acesso em: 12 fev. 2015.

Estado. É justamente a capacidade de manter o equilíbrio entre demanda e oferta de benefícios públicos o determinante que faz com que o Estado entre em colapso em meio ao conflito.

Apesar de ter acumulado um significativo número de discussões, o tema dos Estados fracassados ainda hoje parece não ser totalmente entendido. Alguns pontos, como a causa da falência do Estado, permanecem bastante controversos, ainda que grande parte dos estudiosos atribua à corrupção, à insegurança e à fraqueza das instituições do Estado o *status* de principais elementos causadores do fracasso estatal. Não obstante a heterogeneidade da literatura, tentamos apresentar alguns pontos comuns presentes nela e que permitem um entendimento razoável do que representam esses Estados para o sistema internacional. Veremos agora as respostas que foram ou têm sido oferecidas, na prática, aos mesmos.

### **3 As respostas do sistema internacional aos Estados fracassados**

A disciplina dedicada ao estudo das relações entre os diversos Estados do globo, as Relações Internacionais, nasceu da tentativa de compreender de modo mais sistemático os fatores que levaram a Primeira Grande Guerra entre 1914 e 1918. Não obstante respostas para os problemas internacionais datarem, pelo menos, do século XVII, é a partir da década de 1930 que uma cada vez mais ampla gama de estudiosos se dedicarão ao tema, bem como a preocupação conjunta dos líderes de vários países decantarão na fundação da Liga das Nações e, posteriormente, na fundação das Organização das Nações Unidas (ONU) a partir da Carta das Nações Unidas. De acordo com o disposto no capítulo primeiro da Carta, eram os objetivos da ONU:

- 1) manter a paz e a segurança internacionais, tomando para esse fim medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão e, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, chegar a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;
- 2) desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no princípio de igualdade de direitos e autodeterminação dos povos;
- 3) obter a cooperação internacional para resolver os problemas internacionais e;
- 4) ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns (GONÇALVES, 2004, p. 18).

Ao longo de sua existência a ONU tem sofrido importantes mudanças, incorporando novas funções e adaptando-se às novas questões prementes nas relações internacionais. Dentre as principais mudanças ocorridas desde os anos 1950,

destacamos, para o propósito deste trabalho, as referentes à segurança internacional, mais propriamente às intervenções, promovidas a partir da década de 1990.<sup>8</sup>

Desde seu surgimento, a ONU praticara dois tipos de intervenção: a militar, a fim de conter agressões, caso da guerra da Coreia em 1950 e da guerra do Golfo em 1991; e as de cessar-fogo, como no caso de Suez em 1956, Congo em 1960-64, Chipre em 1964 e Líbano em 1978. A novidade na década de 1990 esteve por conta das operações de paz mais ampliadas, pois se antes se limitavam ao cessar fogo e ao monitoramento, a partir de então passam a abranger, além do cessar-fogo, a imposição da paz pela força, a ajuda humanitária, a organização de eleições e o auxílio no processo de reconstrução dos Estados. Operações mais ampliadas ocorreram, por exemplo, no Camboja em 1992, na Somália e na Iugoslávia em 1992-95. No entanto, a insatisfação com a ONU e suas operações em meados da década de 1990, conduziu várias nações, notadamente os EUA, a envolver suas forças em outras missões não dirigidas pela ONU, mas por outras organizações, como a OTAN. Exemplos disso foram as intervenções na Bósnia-Herzegovina e no Kosovo, onde a participação da OTAN foi fundamental.

As mudanças sofridas pela ONU acompanharam as alterações do contexto internacional a partir de 1945 e, mais notadamente, a partir do fim da Guerra Fria. Conforme notaram autores como Hugh Miall e Kalevi Holsti, no período pós-Guerra Fria os “conflitos simétricos” deram lugar aos “conflitos assimétricos”, travados entre atores dotados de capacidade muito distintas (2005, p. 182). Se até a Segunda Grande Guerra os conflitos eram majoritariamente travados entre Estados, a partir de 1945 surgem muitas guerras entre grupos políticos baseados em um mesmo território. Lutam entre si ou contra o próprio Estado, considerado ilegítimo. Com o fim da Guerra Fria, tais formas de conflito assumiram um caráter de novidade predominante, uma vez distintas das guerras tradicionais, travadas entre Estados. Já Holsti chama atenção para o aprofundamento do que denomina “guerras de terceiro tipo” (1996, p. 19), cujos principais protagonistas são os Estados fracassados. Tais conflitos são resultantes de enfrentamento entre grupos dentro do Estado e apresentam, por isso, caráter menos

---

<sup>8</sup> Não podemos deixar de ressaltar, porém, que as novas atribuições da ONU acabaram por resultar também em novos problemas, tais como o financeiro – a maioria dos Estados membros está em débito com a instituição – e o político – alguns Estados, dentre eles o Brasil, reivindicam assento permanente no Conselho de Segurança. Soma-se a isso o problema essencial de qualquer instituição que funciona através de decisões coletivas, isto é, a demora em responder a problemas urgentes, e o anti-americanismo que por muitas vezes caracteriza o trabalho daquela organização.

institucionalizado, uma vez que são travados por grupos formados por múltiplos atores individuais organizados de maneira informal (HOLSTI, 1996, p. 21). Seus objetivos não incluem (apenas) questões de segurança ou geopolítica, mas bens e força política, ou seja, procura-se sobrepor o poder do grupo a outros grupos ou ao próprio Estado.

As mudanças ocorridas no sistema internacional implicaram uma maior percepção dos novos conflitos, demandando novas estratégias de abordagem. O declínio do número de conflitos interestatais e, por outro lado, o considerável aumento dos embates intraestatais com as resultantes mudanças na natureza das guerras permite entender as modificações adotadas pela ONU visando garantir a ordem internacional. É a partir desse contexto que as intervenções tornaram-se particularmente mais complexas, mais abrangentes e praticadas em maior número. Segundo Bellamy,

no período compreendido entre 1988 e 1993, temos principalmente uma transformação quantitativa, ou seja, a ONU passa a empreender mais operações do que nos 40 anos anteriores. Em segundo lugar, ocorre uma transformação qualitativa, visto que a ONU começa a empreender operações mais complexas do que apenas monitorar cessar-fogos, agregando a tais empreitadas ajuda humanitária ou econômica, entre outras variáveis. Finalmente, ocorre uma transformação normativa, a partir do momento em que grande parte dos Estados passa a apoiar a promoção de normas e valores nas missões, principalmente preceitos como o da paz democrática, liberalização comercial e o respeito aos direitos humanos. (2004, p.84-5).

Conforme o ex-Secretário Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali, as operações praticadas então poderiam ser divididas em:

1) *Preventive diplomacy*: levada a cabo para evitar a erupção de conflito; 2) *Peacemaking*: tentativa de resolver conflito em andamento, negociando com as partes envolvidas por meio pacífico; 3) *Peacekeeping*: é o envio de tropas com o consentimento das partes envolvidas para por fim ao conflito em andamento e; 4) *Post-conflict peace building*: é a ação desenvolvida com o objetivo de identificar e apoiar as estruturas que impedirão o retorno do conflito (BOUTROS-GHALI, 1992, s/p).

Alguns anos mais tarde, Lakhdar Brahimi propõe a seguinte tipologia das operações:

1) *Peacemaking*: procura criar uma trégua em conflitos em andamento através da diplomacia e mediação; 2) *Peacekeeping*: a missão tradicional da ONU, envolvendo meios militares para atingir o cessar-fogo e; 3) *Peacebuilding*: estratégias implementadas para construir uma paz positiva, envolvendo reintegração de refugiados e ex-combatentes, passando também pela reconstrução da força policial

local até a construção de estruturas democráticas de governo (BRAHIMI, 2000, s/p).

Nas tipologias de Boutros-Ghali e Brahimi, nota-se claramente não apenas a evolução do instrumental utilizado para lidar com Estados problemáticos, mas também o esforço teórico em apreendê-los, fruto das mudanças do sistema internacional. A partir de então, *peacemaking*, *peacekeeping* e *peacebuilding* adquirirão cada vez maior complexidade face aos desafios crescentes. As mudanças na natureza dos conflitos demandam alteração nos objetivos das intervenções. O desenvolvimento de processos de reestruturação da economia local e do desenvolvimento de instituições políticas e sociais também passaram a ser preocupação constante. Era preciso entender os motivos que levaram ao conflito, solucionar os problemas que decorriam dele, oferecer maneiras de garantir a paz evitando o retorno das tensões e reconstruir o Estado.

Para Hugh Miall a construção da paz no pós-conflito obedeceria a dois momentos (2005, p. 187). No primeiro momento, o objetivo é prevenir a reincidência de guerra, enquanto no segundo deve-se criar uma paz sustentável. Para Miall, nenhum dos dois momentos do *peacebuilding* requer que um Estado seja reconstruído (2005, p. 187). Outros autores, porém, enfatizam a reconstrução do Estado como essencial. Essa tarefa ficaria a cargo das operações de um outro tipo de operações, as de *state-building*. Encontrar uma definição unânime sobre o que são as operações de *state-building* é tarefa árdua devido às diversas noções presentes na literatura. Na verdade, as atuais operações de *state-building* são um grande guarda-chuva que envolve um grande escopo de tarefas. Devemos notar, no entanto, que boa parte dos autores entende essas operações como importantes na reconstrução e desenvolvimento político-econômico de longo prazo. Seriam elas as responsáveis pela construção de instituições políticas democráticas e pelo desenvolvimento econômico, representando a estabilização dos países-alvos.

#### 4 Conclusão

As mudanças relativas às intervenções em Estados problemáticos ocorreram, *pari passu*, ao debate sobre o reconhecimento da importância dos direitos humanos na política internacional, sobre a noção clássica de soberania dos Estados e sobre o princípio da não intervenção. As intervenções humanitárias da década de 1990 originaram uma vasta literatura sobre intervenção externa. Grande parte desses estudos

girou em torno da reflexão sobre a legitimidade das intervenções e sobre o status de soberania no sistema internacional. Muitos apontaram a inadequação dos preceitos dos tratados vestfalianos para a política internacional contemporânea e afirmaram que o fim da Guerra Fria havia gerado no sistema internacional uma conscientização maior em relação à defesa dos direitos humanos. A soberania e a legitimidade não poderiam ser atribuídas automaticamente ao detentor do poder de fato de um país, pois permitiria qualquer mal governante ser protegido por esses atributos enquanto cometia crimes contra a humanidade.<sup>9</sup>

Para os realistas, as potências estrangeiras, em defesa dos direitos humanos e da democracia, tinham não apenas o direito de intervir, mas a obrigação de fazê-lo. De fato, as perspectivas da atual agenda de pesquisa dos realistas incorporam as ameaças representadas pelos “Estados párias” como o Iraque e a Coreia do Norte e os problemas do desrespeito aos direitos humanos nos Estados fracassados, questões essas que, segundo a visão realista, justificariam uma intervenção (JACKSON; SORENSEN, 2007, p. 146-7). Outra concepção clássica das Relações Internacionais, a da Sociedade Internacional ou Escola Inglesa, se dedicou a resolver a ambigüidade na política internacional entre as responsabilidades da cidadania e os direitos humanos universais e propor uma nova noção de “legitimidade internacional” (JACKSON; SORENSEN, 2007, 235-6). Por sua vez, abordagens alternativas como a Teoria Normativa estão voltadas para a dimensão moral das Relações Internacionais refletidas em questões sobre se a sociedade internacional é responsável por governar países independentes cujos governos deixaram de existir, ou se o objetivo de defender e desenvolver a democracia justifica a intervenção militar e a ocupação de um país (JACKSON; SORENSEN, 2007, p. 350-1).

Fato é que as intervenções humanitárias da década de 1990 lançaram as bases para a erosão da soberania, levando à constituição de uma espécie de poder internacional sobre os Estados fracassados. Em geral, as intervenções foram lideradas

---

<sup>9</sup> Outros estudos, por sua vez mais preocupados em discutir a soberania nos países desenvolvidos contribuíram, cada um a seu modo, para chamar a atenção para o caráter histórico e dinâmico do atributo da soberania, o que não era considerado pelas abordagens tradicionais das Relações Internacionais, sobretudo a realista. Autores que conseguiram enxergar o caráter dinâmico da soberania geralmente conseguiram detectar de melhor maneira os novos desafios que ela passou a enfrentar nas últimas décadas: forças de mercado globais, questões ecológicas, comunicação global, armas nucleares, terrorismo, tráfico de drogas, migrações, integração regional (CAMILLERI e FALK 1992, p. 234). Muitas conclusões resultaram daí, desde teses que afirmaram a capacidade dos Estados soberanos de reagirem aos novos desafios (KRASNER, 1999, p. 138), permanecendo a soberania uma instituição forte e central, até outras que defendiam a idéia de fim da soberania.

pelos Estados Unidos, seguidos de uma coalizão formada pelos mais diversos países. Em alguns casos esses países acabaram assumindo diretamente o governo efetivo do país em questão. Assim sendo, uma vez alcançado um mínimo de estabilidade com a ajuda internacional, outra tarefa impõe-se: esses Estados têm de percorrer um caminho que leve à criação de instituições estatais auto-sustentadas que possam sobreviver à retirada da intervenção externa. A questão é a de como criar instituições fortes em países pobres, muitas vezes arrasados pela pobreza, pelo subdesenvolvimento e problemas étnicos numa situação de pós-conflito. As questões de como promover a governança nesses Estados, melhorar sua legitimidade e fortalecer instituições auto-sustentadas são centrais para a política internacional contemporânea. Como diz Keohane, algumas das mais importantes questões sobre intervenções humanitárias surgem *após* o êxito da intervenção militar em deter a violência. Pensar em como criar instituições estatais auto-sustentadas que possam sobreviver à retirada da intervenção externa é crucial para os países em situação caótica no sistema internacional (KEOHANE, 2003, p. 275-298).

## 5 Referências

BELLAMY, Alex et al. Understanding Peacekeeping. Cambridge: Polity Press, 2004.

BOUTROS-GHALI, Boutros. **An Agenda for Peace**: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>> . Acesso em 01 jan. 2015.

BRAHIMI, Lakhdar. Report of the panel on United Nations Peace Operations. Disponível em: <[http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/)>. Acesso em 01 jan. 2015.

CAMILLERI, J.A. e FALK, J. The end of sovereignty? The politics of a shrinking and fragmenting world. Aldershot: Elgar, 1992.

DESCH, Michael C. War and Strong States, Peace and Weak States? International Organization 50, 2, Spring 1996, pp. 237-68.

FUKUYAMA, Francis. Construção de estados: governo e organização mundial no século XXI. 1. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 2005. p. 131-132.

GONÇALVES, Williams. Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004, p. 18.

GROS, Jean-Germain. Towards a taxonomy of failed states in the New World Order: decaying Somália, Libéria, Rwanda and Haiti. In Third World Quarterly, vol. 17, no.3, pp. 455-471, 1996.

HAYEK, Friedrich. O caminho da servidão. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, [1956] 1987

HELMAN, Gerald B. e RATNER, Steven R. Saving Failed States. Foreign Policy, Issue 89, Winter 1992, p. 3-18.

HOLSTI, Kalevi. The state, war, and the state of war. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

KEOHANE, Robert. Political authority after intervention: gradations in sovereignty. In. HOLZGREFE, J.L.; KEOHANE, R. (Eds.). Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 275-298.

KRASNER, Stephen D. Sovereignty: organized hypocrisy. Princeton: Princeton University Press, 1999.

JACKSON, Robert. Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World. 1.ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

JACKSON, Robert H. e ROSBERG, Carl G. Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood. World Politics, Vol. 35, No. 1, (Oct. 1982), pp. 1-24.

\_\_\_\_\_. Introdução às relações internacionais. 1. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 2005, p. 380-382.

\_\_\_\_\_. Introdução às Relações Internacionais. 1. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2007, p. 146-7.

MIALL, Hugh et al. Contemporary conflict resolution. Oxford: Polity Press, 2005.

MONTEIRO, Leandro N. O conceito de Estados Fracassados nas Relações Internacionais: origens, definições e implicações teóricas. 2006. 134 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Paulista Júlio de Mesquita, Universidade de Campinas e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.