



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais UNESP/UNICAMP/PUC-SP

Leandro Nogueira Monteiro

**O Conceito de Estado Fracassado
nas Relações Internacionais**
Origens, Definições e Implicações Teóricas

São Paulo
2006

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais UNESP/UNICAMP/PUC-SP

Leandro Nogueira Monteiro

O Conceito de Estados Fracassados nas Relações Internacionais

Origens, Definições e Implicações Teóricas

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de MESTRE em **Relações Internacionais**, sob a orientação da Prof.^a Dr.^a **Flavia de Campos Mello**.

Projeto parcialmente financiado pela CAPES (abril de 2005 a março de 2006).

São Paulo
2006

Banca examinadora:

Prof. Dr. Rafael Duarte Villa - USP

Prof. Dr. Reginaldo Matar Nasser - PUC-SP

Prof.^a Dr.^a Flávia de Campos Mello (Orientadora) – PUC-SP

São Paulo, _____ de _____ de _____.

Agradecimentos

A elaboração de uma lista de agradecimentos é sempre um esforço ingrato, que resulta invariavelmente em uma conclusão injusta: muitos a quem se deve enorme gratidão acabam não sendo sequer mencionados; e, àqueles que são lembrados, nem todo nosso “engenho e arte” podem fazer justiça, em palavras, dadas a riqueza e a magnitude de suas contribuições. A ambos peço, desde já, minhas desculpas.

Contudo, mais injusto ainda pareceria a tentativa de ignorar esse esforço, e não prestar, no mínimo, uma humilde homenagem a algumas pessoas e instituições sem as quais este trabalho não teria sido realizado. Farei isso, contudo, sem a pretensão de exprimir todo meu carinho por elas e meu apreço por sua colaboração, ou de esgotar meu imenso débito para com elas.

Primeiramente, agradeço a Deus.

Ao Programa San Tiago Dantas e ao seu corpo de professores, agradeço pelo acolhimento e por ter proporcionado um ambiente de estudos e de debates adequado ao meu desenvolvimento acadêmico.

À CAPES, agradeço pelo financiamento durante parte da elaboração desta obra.

À minha orientadora, Flavia de Campos Mello, um agradecimento triplamente especial: primeiramente, por ter aceitado o desafio de me acolher como orientando, no meio do mestrado, com um tema o qual ainda nos era estranho; em segundo lugar, pelo trabalho, sempre sério, correto e colaborativo, de orientação; e, em terceiro lugar, pela enorme paciência frente às minhas insegurança e inabilidades. Muito obrigado!

Ao professor Reginaldo Nasser, mestre e amigo, a cujas aulas e, principalmente, horas e horas de bate-papos devo muito do meu interesse intelectual, agradeço o apoio constante na elaboração deste trabalho.

Agradeço também, aos professores Shiguenoli Miyamoto e ao professor Rafael Villa (este, antecipadamente), pelas contribuições

dadas em minhas bancas de qualificação e de defesa, respectivamente.

Sou imensamente grato, também, ao professor Daniel Lambach pela cordialidade e disponibilidade em oferecer contribuições importantes para este trabalho.

No nível menos acadêmico e mais pessoal, agradeço primeiramente à minha família, em especial ao meu núcleo familiar — meu pai, Antonio, minha mãe, Nanete, meu irmão, Rafael, e minha avó, Arany —, pelo apoio que me proporcionaram durante todo o processo de elaboração desta dissertação e, principalmente, durante toda a vida. Ao meu falecido avô, Lazinho, cujo exemplo e memória estão sempre presentes em minha vida.

Ao Nico, pelo companheirismo, pelo apoio durante quase todo esse processo e pela paciência nos seus momentos mais difíceis, pelo carinho e cuidado, e também pelas discussões e contribuições intelectuais.

Ao Flávio, meu amigo e “comparsa” intelectual, e à Sara, pela amizade incondicional, pelo carinho que sempre tiveram para comigo e pelo companheirismo constante.

Ao meu grande amigo Jaime, que mesmo temporariamente longe, sempre me incentivou e contribuiu para este processo.

Aos meus grandes amigos de longa data, Alexandre, Carlos, Cláudia, Edgar e Fabiane, pela amizade e por não reclamarem muito da minha ausência nesse período.

À Dra. Marilda, que teve um papel determinante no início desse processo, incentivando-me e me apoiando.

Àqueles outros amigos que, de alguma maneira, contribuíram no caminho que levou à conclusão desta dissertação. Em especial, ao Carlos, à Marta, à Cris, à Marina, à Ester, à Maria Helena, meu muito obrigado. Ao Daniel, meu *danke*.

Agradeço também aos meus colegas de programa, em especial aos meus companheiros de turma, que certamente contribuíram para minha formação e para o desenvolvimento desta dissertação.

“O sonho é ver as formas invisíveis
Da distância imprecisa, e, com sensíveis
Movimentos da esperança e da vontade,
Buscar na linha fria do horizonte
A árvore, a praia, a flor, a ave, a fonte —
Os beijos merecidos da Verdade.”

(Fernando Pessoa)

MONTEIRO, Leandro N. (2006). *O Conceito de Estados Fracassados nas Relações Internacionais: Origens, Definições e Implicações Teóricas*. Dissertação de mestrado (134 p.). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Universidade de Campinas e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

RESUMO

As concepções de fraqueza e de fracasso estatais, nos moldes das acepções utilizadas atualmente no debate acadêmico e no discurso político, vêm-se desenvolvendo desde a década de 1980, fundadas mais especificamente nas idéias apresentadas por Robert H. Jackson em seu “*Why Africa’s Weak States Persist: the Empirical and the Juridical in Statehood*”, de 1982 (em parceria com Carl Rosberg), e seu *Quasi States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, de 1990. Não obstante, foi no pós-Guerra Fria que importantes fatores conjunturais contribuíram para a estruturação do conceito de “Estado fracassado” e para a popularização de seu uso, em ambos ambientes acadêmico e político. Entre esses fatores destacam-se, nomeadamente, a influência dos paradigmas liberais no imediato pós-Guerra Fria e os conseqüentes debates sobre soberania, intervenção e direitos humanos, que forneceram uma base intelectual consistente; e os eventos do 11 de setembro de 2001 e seus desdobramentos, que reforçaram a securitização do termo. Este trabalho procura, em primeiro lugar, traçar um breve histórico da utilização do conceito de Estado fracassado no pós-Guerra Fria. Em segundo lugar, busca apresentar a conceituação do fracasso estatal tal como desenvolvido pela literatura, iluminando aqueles eixos conceituais que provém unidade às diferentes definições de fracasso estatal. Em terceiro lugar, pretende apresentar algumas das implicações do desenvolvimento desse conceito sobre o corpo teórico da disciplina de Relações Internacionais, com ênfase no Liberalismo, no Realismo e no Pós-Positivismo.

Palavras-chave: Relações Internacionais; Estados fracassados; fracasso estatal; teorias das Relações Internacionais.

MONTEIRO, Leandro N. (2006). *The Failed States Concept in International Relations: Origins, Definitions and Theoretical Implications*. Master degree (134 p.). Post-graduation Programme in International Relations "San Tiago Dantas". State University "Júlio de Mesquita Filho", University of Campinas and Pontifical Catholic School of São Paulo.

ABSTRACT

The concepts of state weakness and failure as used nowadays in academic debates and in political discourse have been evolving since the 1980's. These concepts were based on the ideas proposed by Robert H. Jackson in his 1982 article with Carl Rosberg "Why Africa's Weak States Persist" and in his 1990 book *Quasi-states*. Nevertheless, it was after the end of the Cold War that conjuncture contributed to structure the concept of "failed state", and to turn it into regular language in both academic and political entourages. These factors were namely the influence of liberal paradigms in the immediate post-Cold War times, and the consequent debates on sovereignty, intervention and human rights, as well as the aftermaths of the events of September 11th, 2001, with the securitisation of the failed state idea. This paper seeks, firstly, to exhibit a brief history of the use of the failed state concept in the post-Cold War era. Secondly, it seeks to present the conceptualisation of state failure such as used by the literature, throwing some light over those conceptual cores that provide unity to the diverse definitions of state failure. Thirdly, it seeks to present some implications of the development of the "Failed state" concept to the broader theoretical field of International Relations, especially regarding Liberalism, Realism and Post-Positivism.

Key words: International Relations; Failed states; state failure; International Relations theories.

Lista de Figuras

Figura 1 – Hierarquia das Funções do Estado.....	37
Figura 2 – Quadro Resumido da Literatura sobre o Estado Fracassado.....	79

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Failed States Index 2005 (parcial)	41
Tabela 2 – Failed States Index 2006 (parcial)	42

Lista de Abreviaturas

CIA.....	<i>Central Intelligence Agency</i> (Agência Central de Inteligência)
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU.....	Organização das Nações Unidas
PIB.....	Produto Interno Bruto
PNUD.....	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RU	Reino Unido [da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte]
UA.....	União Africana
UEO.....	União da Europa Ocidental
UNICEF.....	<i>United Nations Children's Fund</i> (Fundo das Nações Unidas para a Infância)
UNPKO	<i>United Nations Peace Keeping Operation</i> (Operação de Manutenção da Paz das Nações Unidas)

Sumário

Introdução	1
1. Histórico	7
1.1. Antecedentes	7
1.2. O imediato pós-Guerra Fria e a década de 1990	14
1.3. O início do Governo W. Bush e o pós-11 de Setembro	22
2. A Literatura sobre o Fracasso Estatal	31
2.1. Definição do fenômeno	32
2.2. Percepção do fenômeno	43
2.3. Explicação do fenômeno	45
2.4. Soluções para o problema	62
3. Implicações do Desenvolvimento da Literatura sobre o Fracasso Estatal para a Disciplina de Relações Internacionais.....	80
3.1. Perspectivas liberais	81
3.2. Perspectivas realistas	90
3.3. Perspectivas pós-positivistas	95
Conclusão	101
Referências bibliográficas	108
Anexos	
Anexo A – <i>Failed States Index 2005</i>	123
Anexo B – <i>Failed States Index 2006</i>	125
Anexo C – <i>AW: Dissertation on Failed States (1)</i>	129
Anexo D – <i>AW: Dissertation on Failed States (2)</i>	130
Anexo E – Memorando para o Presidente (Alberto Gonzáles)	131
ANEXO F – Memorando para o Presidente (John Ashcroft)	135
Anexo G – Memorando (George W. Bush).....	137

Em 1992, em seu artigo “*Saving Failed States*” — publicado pela *Foreign Policy* e considerado por muitos como o marco inicial dos debates sobre o fracasso estatal —, os ex-diplomatas Gerald B. Helman e Steven R. Ratner afirmaram: “os Estados em vias de fracasso prometem se tornar uma faceta familiar da vida internacional”¹. O vaticínio não podia estar mais correto. Desde então, a idéia de “Estados fracassados”² ganhou proeminência entre acadêmicos, diplomatas e políticos, ao conseguir, como coloca Alex Gourevitch, “resumir em uma substancial frase o lado negro da nova ordem mundial, enquanto simultaneamente fornecia um novo senso de propósito para aqueles procurando direção na cena global unipolar e desnordeada”³. No artigo, apresenta-se uma das primeiras descrições deste “novo fenômeno” que surgia na cena internacional:

¹ “*Failing states promise to become a familiar facet of international life*”. HELMAN e RATNER, 1992:18.

² O termo vem do inglês “*failed states*”. A literatura em português o tem traduzido, no Brasil, em geral por “Estados falidos”; em Portugal, é recorrente a versão “Estados falhados”. Este trabalho utilizará a versão “Estados fracassados” utilizada por Nivaldo Montingelli Jr. em sua tradução do livro “*Construção de Estados*”, de Francis Fukuyama (2005), por entender que o termo “falido” é culturalmente dotado de uma conotação muito viciada em aspectos econômicos, o que pode desviar o entendimento da terminologia inglesa de seus demais aspectos (políticos, sociais, institucionais, etc...).

³ “*The new concept of “failed state” seemed to sum up in one pithy phrase the dark side of the new world order, while simultaneously providing a new sense of purpose to those seeking direction in the rudderless, unipolar global scene*”. GOUREVITCH: 2004:255.

“Do Haiti no hemisfério ocidental aos resquícios da Iugoslávia na Europa, da Somália, Sudão e Libéria na África ao Camboja no sudeste asiático, um novo fenômeno perturbador está emergindo: o Estado-nação fracassado, completamente incapaz de sustentar-se como um membro da comunidade internacional. Conflito civil, falência dos governos e privação econômica estão criando mais e mais *debellatios* modernos, o termo usado para descrever a Alemanha destruída após a Segunda Guerra Mundial. Conforme esses Estados caem em violência e anarquia — colocando em perigo seus próprios cidadãos e ameaçando seus vizinhos através de ondas de refugiados, instabilidade política e combates aleatórios —, fica claro que algo precisa ser feito. Os abusos gigantescos aos direitos humanos — incluindo aquele direito mais básico, o direito à vida — são aflitivos o bastante, mas a necessidade de ajudar esses Estados é mais crítica ainda pela evidência de que seus problemas tendem a se espalharem. Apesar de aliviar o sofrimento do mundo em desenvolvimento ser a tempos uma considerável tarefa, salvar os Estados fracassados se mostrará ser um novo — e em muitas maneiras diferente — desafio.”⁴

Apesar de a sua conceituação vir já dos anos 1980, foi na década de 1990 que os debates sobre o fracasso estatal passaram a ganhar volume, e que o termo “Estado fracassado” passou a se tornar mais corriqueiro, principalmente no meio acadêmico. No meio político, apesar de se perceber amplamente a adoção de conceitos típicos ao debate dos Estados fracassados — como sugerem diversas práticas de intervenção,

⁴ “From Haiti in the Western Hemisphere to the remnants of Yugoslavia in Europe, from Somalia, Sudan, and Liberia in Africa to Cambodia in Southeast Asia, a disturbing new phenomenon is emerging: the failed nation-state, utterly incapable of sustaining itself as a member of the international community. Civil strife, government breakdown, and economic privation are creating more and more modern *debellatios*, the term used in describing the destroyed German state after World War II. As those states descend into violence and anarchy — imperiling their own citizens and threatening their neighbors through refugee flows, political instability, and random warfare — it is becoming clear that something must be done. The massive abuses of human rights — including that most basic of rights, the right to life — are distressing enough, but the need to help those states is made more critical by the evidence that their problems tend to spread. Although alleviating the developing world’s suffering has long been a major task, saving failed states will prove a new — and in many ways different — challenge”. HELMAN e RATNER, 1992:3.

como as missões de manutenção da paz da ONU, baseadas nos princípios de construção de Estado ou de nações (*state* ou *nation building*) —, as discussões acabaram sendo englobadas pelo debate sobre intervenção humanitária⁵, e a própria terminologia não ganhou, até o 11 de Setembro de 2001, muita relevância. Ainda assim, o debate acadêmico teve alguns ecos políticos mais óbvios: ainda no próprio ano de 1992, Madeleine Albright, então embaixadora dos Estados Unidos junto à ONU, justificou a intervenção na Somália com o argumento de “ajudar a mover o país e seu povo da categoria de Estado fracassado para aquela de democracia emergente”⁶. A CIA, em 1994, estabeleceu a “Força-tarefa do Fracasso Estatal” (“*State Failure Task Force*”) — rebatizada, em 2003, para “Força-tarefa de Instabilidade Política” (“*Political Instability Task Force*”) —, destinada a estudar os casos de fracasso estatal baseando-se em dados estatísticos sobre guerras revolucionárias ou étnicas, mudanças adversas de regime e genocídios ou politicídios⁷.

Já no meio acadêmico, a discussão sobre o fracasso estatal foi desde cedo abraçada por diversos autores, que se dedicaram a ela também como parte das discussões de seus temas de estudo originais — e que contribuíram, assim, para a consolidação do corpo conceitual do debate. Não surpreende, dessa maneira, que entre os principais contribuintes aos debates acerca dos Estados fracassados na década de 1990 estejam africanistas como Jeffrey Herbst, especialista em desenvolvimento político

⁵ Cf. KEOHANE, 2004:9-10.

⁶ “*The decision we must make is whether to pull up stakes and allow Somalia to fall back into the abyss or to stay the course and help lift the country and its people from the category of a failed state into that of an emerging democracy*”. Albright, “*Yes, there’s a reason to be in Somalia*”, 1992. *Apud* KRAUTHAMMER, 1999.

⁷ Cf. GOLDSTONE et al, 2000 (*State Failure Task Force Report: Phase III Findings*).

na África; ou Christopher Clapham, especialista em Etiópia e Eritreia, membro do Centro de Estudos Africanos da Universidade de Cambridge (RU) e editor do *Journal of Modern African Studies*; ou mesmo Robert Jackson, que se dedicou ao tema tanto como estudioso da África pós-colonial quanto do direito internacional; além de especialistas em países em desenvolvimento em geral, como o eram os próprios Gerald Helman e Stephen Ratner. Dentre os autores que tratavam especificamente de temas internacionais, destacam-se a esta época, além do próprio Robert Jackson, apenas Stephen Krasner, que em 2000 já começava a fazer, com perspectivas práticas, a ponte mais direta entre os temas da intervenção e dos Estados fracassados⁸, e o prof. Michael Desch, que utilizou as questões da fraqueza e do fracasso estatal em suas pesquisas que relacionavam esse fenômeno com os ambientes de segurança internacional.

A partir dos eventos de 11 de Setembro de 2001, e o conseqüente foco colocado sobre a discussão pelos formadores de política externa, percebe-se um movimento de atração de pesquisadores de alguns outros temas — como dos direitos humanos, segurança, soberania, etc. — os quais, algumas vezes, já se dedicavam ao estudo do mesmo “fenômeno”, porém dentro das discussões sobre intervenção, e que passaram a focar diretamente no debate sobre os Estados fracassados e a utilizar seu vocabulário. Assim se passou com Robert Rotberg, pesquisador da Universidade de Harvard, que já pesquisava países em desenvolvimento; com Francis Fukuyama, que buscou readequar a abrangência e o processo da vitória da democracia liberal frente à percepção de ausência generalizada

⁸ Cf. KRASNER, 2000.

do próprio Estado; e com Rosa Brooks, jurista da Universidade da Virgínia, que já se dedicava também ao tema da intervenção.

Durante seu desenvolvimento, e refletindo a multiplicidade de origens, bases e utilizações da idéia de Estado fracassado dos diversos autores, foram produzidas diversas taxonomias e conceituações para o Estado fracassado, bem como propostas para a solução do problema. Falou-se em Estados fracos (*weak states*), Estados em colapso (*colapsing states*), Estados em vias de fracasso (*failing states*), Estados anárquicos (*anarchic states*), além de versões mais curiosas como Estados fantasmas (*phantom states*), Estados miragem (*mirage states*), Estados anêmicos (*anaemic states*), Estados capturados (*captured states*) ou Estados abortados (*aborted states*)⁹. Definiu-se-os ora com base em critérios normativos, ora em critérios positivos; ora com base em suas características intrínsecas, ora em suas conseqüências e evidências demonstradas¹⁰. Não menos variadas foram as explicações para as causas do fenômeno que fora definido, nem tampouco as propostas que se construíram com base nessas definições e explicações.

Contudo — e como é um dos objetivos desse trabalho sugerir —, há uma série de pressupostos compartilhados por toda a literatura, que dá à discussão uma unidade e que permite, inclusive, que ocorra o debate de temas e propostas. Esses pressupostos se apresentam tanto em relação às percepções e descrições dos fenômenos quanto a sua explicação, que formam aquilo a que Alex Gourevitch e Jonathan Hill chamaram de “teoria

⁹ BILGIN e MORTON, 2002:64.

¹⁰ GOUREVITCH, 2005:1.

do Estado fracassado” (“*failed state theory*”)¹¹, talvez numa alusão à própria “teoria do Estado”: assim como nessa, depreende-se da literatura sobre o Estado fracassado, a um, uma tentativa de definição de seu objeto; a dois, um corpo conceitual comum que lhe fornece um esqueleto interpretativo, que condiciona a observação dos diversos fenômenos vinculados a ele; e, a três, uma hipótese comum, que é a explicação de tais fenômenos. Esse trabalho buscará, assim, em primeiro lugar, contribuir para a sistematização das discussões sobre o fracasso estatal, apresentando aquilo que lhe é comum e que lhe dá unidade, em termos tanto de percepção, de explicação e de ação.

Em segundo lugar, este trabalho buscará apresentar o impacto e as implicações do desenvolvimento dessa literatura sobre o fracasso estatal sobre o desenvolvimento dos debates específicos das Relações Internacionais e de suas próprias correntes teóricas, com foco especial no Liberalismo, no Realismo e no Pós-Positivismo. Procurar-se-á demonstrar que, embora com impactos diferentes, o tema acabou ganhando espaço de discussão em todas as abordagens, ainda que suas implicações sobre as linhas de pesquisa realistas tenham sido significativamente menores do que sobre as pós-positivistas e, especialmente, as liberais.

¹¹ GOUREVITCH, 2005; HILL 2005. Hill usa, na verdade, o termo “tese do Estado fracassado” (“*failed state thesis*”); utiliza-o, contudo, no mesmo sentido de Gourevitch.

1. HISTÓRICO

As noções de “fraqueza” e “fracasso” estatais têm sido amplamente utilizadas nos últimos anos, quer seja no ambiente acadêmico, quer seja no político, principalmente em relação aos Estados pós-coloniais. Tais noções são, contudo, relativamente novas: apesar de sua origem conceitual remontar a publicações da década de 1980 e de seu uso ter conhecido um *boom* temporário no imediato pós-Guerra Fria, foi principalmente após o 11 de setembro de 2001 que elas passaram a ser adotadas de forma mais sistemática.

1.1. Antecedentes

A partir do fim da Segunda Guerra Mundial, assistiu-se ao desmonte quase total da maioria dos impérios coloniais da Europa e ao conseqüente surgimento de um grande número de novos Estados. Esse processo se desenvolveu em meio a uma série de fatores combinados: primeiramente, a idéia de autodeterminação vinha ganhando apelo desde o fim da Primeira Guerra Mundial, aumentando o custo político da manutenção do projeto

colonial; em segundo lugar, a obrigação para com a proteção e o desenvolvimento de diversas colônias, no novo contexto da Guerra Fria, transformava essas colônias em um fardo a países fragilizados pela guerra que terminava e envolvidos em processos de reconstrução — exceção feita às colônias que ainda representavam um papel econômico ou mesmo simbólico importante, como era o caso da Argélia para a França e das colônias portuguesas¹².

Somado a isso, havia ainda a crescente pressão política internacional contra o colonialismo, resultado de uma instrumentalização bem articulada, por parte da comunidade afro-asiática, da disputa entre a U.R.S.S. e os E.U.A. dentro das Nações Unidas. A partir de 1960, quando é aprovada pela sua Assembléia Geral a Resolução 1514 — *Declaration on Granting Independence to Colonial Countries and Peoples*¹³ —, e por cerca de 14 anos, as Nações Unidas foram palco de uma disputa política pela descolonização que envolvia, de um lado, a crescente comunidade de nações afro-asiáticas recém independentes — que logo representaria cerca de metade dos Estados votantes na Assembléia Geral das Nações Unidas —, e de outro, concorrendo pela aproximação a essa comunidade, as duas potências da Guerra Fria — nomeadamente os Estados Unidos e a União Soviética.

¹² FERRO, 1994.

¹³ A *Declaration on Granting Independence to Colonial Countries and Peoples* (Resolução 1514) foi aprovada pela XV Assembléia Geral da ONU em 14 de Dezembro de 1960, com 89 votos a favor, nenhum voto contra, e nove abstenções: Austrália, Bélgica, Republica Dominicana, França, Portugal, Espanha, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos. Apresentada em contrapartida a um projeto de resolução anterior, proposto pela União Soviética, ela abriu caminho legal para a discussão sobre a descolonização no âmbito das Nações Unidas (LUARD, 1989:186). Dentre suas duas cláusulas operativas, a primeira pode ser destacada por resumir a essência dos objetivos do movimento em prol da autodeterminação no pós-Segunda Guerra; “[A Assembléia Geral] solenemente proclama a necessidade de por um fim rápido e incondicional ao colonialismo em todas as suas formas e manifestações”. (“[The General Assembly] Solemnly proclaims the necessity of bringing to a speedy and unconditional end colonialism in all its forms and manifestations”. *Declaration on Granting Independence to Colonial Countries and Peoples*, 1.

A União Soviética, até então em minoria dentro da organização, dada a ausência da China continental e a ascensão de governos conservadores em grande parte dos países do terceiro mundo (especialmente na América Latina), viu na vinculação à questão da descolonização uma oportunidade para se aproximar da leva de novos Estados que, aos poucos, ia compondo um contingente expressivo de votantes.

A situação dos Estados Unidos era, de fato, bastante mais delicada. Se não podiam ignorar nem seu passado colonial — e, por conseguinte, uma suposta tradição anticolonialista —, nem o desejo de igualmente se aproximar dos novos Estados que protestavam pela descolonização, também lhes era um problema apoiar muito ostensivamente a independência de territórios pertencentes a seus principais aliados. Sua posição acabava se pautando por uma aparente neutralidade¹⁴ — como denota sua abstenção na votação da Resolução 1514¹⁵ — e um maior ativismo “de bastidores”, através de pressão diplomática e financiamento e treinamento de grupos rebeldes.

A forma como os processos de descolonização foram feitos, dentro da lógica da disputa soviético-americana, talvez ajude a explicar a percepção, vigente até o fim da Guerra Fria, de que os conflitos internos nos países recém-independentes estariam fundamentalmente vinculados à disputa bipolar. Entendeu-se por muito tempo que tais conflitos eram uma manifestação da própria Guerra Fria, ou seja, a instrumentalização, pelas superpotências, de antagonismos políticos, através de financiamento e treinamento, deslocando as disputas que não poderiam ser feitas diretamente entre as potências para

¹⁴ Devem-se excetuar os mil dias do governo Kennedy, quando os E.U.A. adotaram uma nova abordagem, notadamente mais ativista, em relação à descolonização. ANTUNES, 1996.

¹⁵ LUARD, 1989:186.

níveis mais localizados. Essa percepção levaria, no princípio da década de 1990, ao espanto causado pela persistência dos conflitos internos antes atribuídos à bipolaridade, apesar de terminada a disputa entre americanos e soviéticos e, conseqüentemente, o patrocínio das rivalidades.

Se havia um certo senso-comum em se atribuir os conflitos internos dos novos Estados à lógica da Guerra Fria, havia também uma segunda tendência de se relativizar suas fragilidades institucionais e econômicas, atribuindo-as à novidade dos próprios Estados. Esperava-se que, com o passar do tempo, tais questões seriam solucionadas simplesmente pelos processos naturais de desenvolvimento e maturação das instituições políticas, de formação de burocracias nacionais mais bem preparadas e de diversificação das atividades econômicas. “Ao final, se concluía, o problema desapareceria”¹⁶.

Ademais, até boa parte da década de 1970, tais questões de capacidade de administração interna dos Estados eram bastante marginais nos debates acadêmicos da área de R.I.. Em seu *Política entre as Nações*, de 1948, principal influência para o pensamento realista nos vinte anos seguintes¹⁷, Morgenthau define as variáveis internas relevantes para o realismo clássico: a capacidade industrial, a preparação militar e o tamanho da população¹⁸. É verdade que a visão realista do Estado é ancorada largamente na tradição weberiana e pressupõe, em alguma medida, o monopólio dos meios de violência. No entanto, a carência desse controle interno parece se mostrar não como um problema para as R.I., mas sim como mais uma variável a ser computada como no cálculo do poder do Estado em questão, dada a

¹⁶ LAMBACH, 2005(1):3-4.

¹⁷ NOGUEIRA E MESSARI, 2006:35.

¹⁸ MORGENTHAU, 1993[1948]:128-33.

diminuição de sua capacidade de mobilização de recursos. O neo-realismo estrutural de Waltz, expresso na *Teoria da Política Internacional*, de 1979, vem reforçar essa posição, ao estabelecer, inclusive, que os recursos internos de poder só têm relevância analítica se estes forem tomados relativamente à distribuição de poder no sistema¹⁹. Ou seja, a ausência de controle interno total por parte de um Estado não lhe seria um problema *per se*, mas apenas na medida em que isso lhe deixasse em uma posição de inferioridade de poder relativamente aos outros Estados do sistema.

Também o pensamento liberal/idealista clássico debruçou-se pouco sobre a capacidade administrativa enquanto questão das R.I.. A corrente de matriz wilsoniana, ainda que vinculasse mais os grandes temas internacionais às condições internas das unidades do sistema internacional, não passava além de questões como a autodeterminação, a democracia e a promoção dos *direitos naturais*, e essas últimas acabaram sendo atropeladas pelas necessidades e possibilidades das primeiras décadas da Guerra Fria²⁰.

A partir da década de 1970, uma série de acontecimentos — e de percepções sobre eles — passam a ganhar destaque e a serem adotados, por alguns autores e atores políticos, em suas considerações sobre política internacional: o arrefecimento dos conflitos no centro (a *Détente*), simultaneamente à diminuição do uso da força em larga escala; as novas ondas de (re-)democratização em grandes partes do mundo; a globalização e a concepção de um aumento das interconexões entre as economias e as sociedades de maneira geral, com o início dos processos de integração

¹⁹ WALTZ, 1979.

²⁰ KISSINGER, 1996:194.

regional; e a conseqüente emergência, ainda que insipiente, de uma “consciência moral cosmopolita”, ou da percepção da existência de problemas planetários, que ultrapassavam as barreiras dos Estados, tais como o meio ambiente e o respeito aos direitos humanos²¹.

Tais movimentos jogaram um novo foco sobre o papel dos atores nas produções teóricas em R.I.: com o fortalecimento de instituições inter ou supra-nacionais e a novidade das discussões sobre os atores não-estatais, também o papel do Estado passou a ser posto sob análise. A tradição liberal voltou a ocupar um lugar de proeminência, principalmente através dos modelos de interdependência complexa que vinham sendo propostos por Keohane e Nye a partir de 1971²². No campo do realismo, na tentativa de responder às críticas que eram feitas à sua então modalidade dominante (o neo-realismo) pelo neoliberalismo, alguns pesquisadores voltaram às idéias de Morgenthau e, a partir delas, tentam construir algumas pontes entre a política doméstica e a política internacional — tendência que ficou conhecida como realismo neoclássico²³.

Apesar desses paradigmas terem perdido proeminência, na década de 1980, para o neo-realismo — em razão do recrudescimento do final da Guerra Fria—, eles acabaram por fomentar alguns debates conceituais e a abrir caminho à adição de novas variáveis internas no estudo das R.I., o que viria a ecoar na formulação das idéias de “Estado fraco” e “Estado fracassado”. O principal desses debates, que ganhou força nas décadas de 1970 e 1980, foi aquele relacionado à questão da soberania, motivado em larga escala pela

²¹ HURREL, 1999:59-60.

²² KEOHANE e NYE, 1971 e 1989[1977].

²³ DUNNE e SCHMIDT, 2005:170.

tese liberal de que as fronteiras entre o doméstico e o internacional vinham se tornando cada vez mais difusas, dado o crescimento da importância dos atores sub e supra-nacionais, que levava ao conseqüente diagnóstico de erosão do princípio da soberania.

Foi exatamente de uma linha de estudos do pesquisador canadense Robert H. Jackson sobre as práticas de soberania da comunidade internacional ao longo do tempo que saíram os marcos conceituais que ainda guiam a literatura dedicada aos “Estados fracos” e “fracassados”. Essas idéias foram apresentadas em um artigo em 1982, e aprofundadas em um livro em 1990: respectivamente, o artigo “*Why Africa’s Weak States Persist: the Empirical and the Juridical in Statehood*”, escrito em co-autoria com Carl G. Rosberg e publicado na revista *World Politics* — e onde, pela primeira vez, aparece o termo “Estado fraco” no sentido usado nos debates modernos—; e o livro *Quasi States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, que se tornaria referência indispensável nas publicações sobre a fraqueza e o fracasso estatal.

Nessas obras, Jackson apresentou a distinção entre o que chamou de soberania positiva (baseada numa condição de existência empírica do Estado) e a soberania negativa²⁴ (baseada, ao contrário, numa condição de existência apenas jurídica do Estado), e argumentou sobre a novidade da prevalência do segundo sobre o primeiro²⁵. Tal distinção conceitual foi fundamental porque foi essa adaptação do caráter empírico — em contrapartida ao jurídico — ao conceito de Estado nas Relações Internacionais

²⁴ JACKSON e ROSBERG, 1982:3.

²⁵ JACKSON, 1990:1.

que permitiu a formulação das concepções de fraqueza e fracasso estatais nos termos atuais.

1.2. O imediato pós-Guerra Fria e a década de 1990

Foi após o fim da Guerra Fria, contudo, que as discussões sobre a fraqueza e o fracasso estatais ganharam maior visibilidade, seja no meio político ou na academia. Nos primeiros anos da década de 1990, a idéia de “Estados fracassados” ganhou proeminência entre acadêmicos, diplomatas e políticos.

O desenvolvimento e a popularização do conceito, no pós-Guerra Fria, deveu-se a uma série de fatores de caráter diametralmente opostos: de um lado, o houve a surpresa entre aqueles que acreditavam que as guerras-civis da periferia eram consequência da disputa bipolar, e que, tendo essa acabado, aquelas também findariam. Situações de conflito se mantiveram ou foram deflagradas na Argélia, Congo, Quênia, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, Somália, Bósnia, Croácia, Geórgia, Tadjiquistão; assistia-se a genocídios no Burundi, no Timor, no Sri Lanka, na Guatemala²⁶. As imagens produzidas sobre a periferia também enfocavam a anarquia e a desordem. Robert Kaplan, em seu muito citado “*The Coming Anarchy*”, publicado na *Atlantic Monthly* em 1994, traça um panorama de crise institucional, pobreza, crime, superpopulação, tribalismo e doença, observadas em suas viagens

²⁶ *Political Instability Task Force.*

principalmente pela África, e sugere que as novas causas de conflito não seriam mais ideológicas, mas “culturais” ou sociais²⁷.

Do outro lado, o início da década de 1990 foi também um período de grande otimismo, devido ao fim pacífico da Guerra Fria e à percepção de vitória de valores como a democracia, a liberdade (através do liberalismo) e os direitos humanos. As concepções liberais, tanto na academia quanto na política internacional, voltaram a entrar em ascensão, também em parte pela inabilidade do neo-realismo em prever o fim da União Soviética.

O resgate das temáticas típicas da tradição liberal — democracia, direitos humanos, interdependência, regionalismo —, somado à emergência de novos temas, como a globalização, o meio ambiente, traduziu-se, mais fortemente no início da década de 1990, em uma crítica ao exclusivismo do Estado como ator nas relações internacionais e aos conceitos de segurança e de sistema internacional daí derivados, baseados sobretudo no realismo. Contudo, apesar de fazer tal crítica à exclusividade do Estado enquanto ator internacional, os liberais não deixaram de reconhecer sua importância enquanto ator internacional, o que se atesta, por exemplo, na formulação da teoria da paz democrática²⁸, desse instrumento como fator constringente da atuação belicosa dos Estados.

Ainda assim, a percepção da limitação da autonomia do Estado e de seu conseqüente enfraquecimento frente, por um lado, ao mercado, e, por outro, às instituições internacionais, blocos comerciais, etc., somada ao consenso em torno de um único modelo político, econômico e social possível

²⁷ KAPLAN, 1994.

²⁸ Cf. RUSSET, 1994.

— refletido no “fim da história” de Fukuyama²⁹ e no Consenso de Washington —, foram manifestações importantes, principalmente durante a década de 1990, do impacto das proposições liberais no nível de política interna. Essas proposições se teriam refletido, como sugere Gourevitch, no desenvolvimento do conceito de “Estado fracassado”: “os ‘Estados fracassados’ manifestam de uma forma externa a crise interna de autoridade política e o pessimismo sobre a política no Ocidente”³⁰.

Em contrapartida, no campo da política internacional, testemunha-se, como apresenta Andrew Hurrell, uma “expansão das ambições normativas da sociedade internacional”, através do desenvolvimento de

“concepções maximalistas ou solidaristas de maior alcance, que envolvem esquemas mais extensivos de cooperação a fim de salvaguardar a paz e a segurança, promover o desenvolvimento econômico, solucionar problemas comuns e garantir valores comuns.”³¹

Tais concepções mais abrangentes levaram, assim, à inclusão de novas temáticas nas Relações Internacionais, fundadas nessa nova “moralidade internacional cosmopolita”, que se refletiu, por um lado, na adição, às tradicionais concepções de segurança exclusivamente estatal, dos novos conceitos de segurança humana — focada não em torno apenas do Estado, mas “no domínio sem fronteiras da humanidade e seu frágil habitat”³² —; por outro lado, refletiu-se também nos próprios mecanismos dos quais a comunidade internacional passou a se utilizar na garantia desses novos

²⁹ Cf. FUKUYAMA, 1992.

³⁰ “*Failed States’ manifest in an external form the West’s internal crisis of political authority and pessimist about politics*”. GOUREVITCH, 2005:15.

³¹ HURRELL, 1999:59.

³² DEL ROSSO JR., 1995:2.

objetivos, que passavam pelo entendimento do avanço da democracia e da globalização como formas de manutenção da paz. Os países democráticos e desenvolvidos seriam essencialmente mais pacíficos devido, por um lado, ao aumento das redes de integrações econômicas, políticas e culturais entre os países que levaria a uma maior resistência ao seu rompimento violento, devido tanto aos próprios fatores estruturais da interdependência quanto à influência proibitiva da opinião pública, que ganharia força com o aumento da participação pública na política.

A adoção de concepções mais solidaristas nas relações internacionais no imediato pós-Guerra Fria ecoou-se também na maneira com que a comunidade internacional passou a buscar a criação das condições para a manutenção da ordem internacional. A partir da década de 1990, começaram a ganhar força algumas demandas por formas mais firmes de aplicação das normas internacionais, ascendendo o que Hurrell chamou de “solidarismo coercitivo”³³. Essas concepções traduziram-se, em termos teóricos e práticos, na procura de reforçar os papéis das organizações internacionais, bem como de criar novas formas de governança multinacionais que pudessem responder, de forma mais efetiva, as novas questões às quais a comunidade internacional reivindicava responsabilidade. Assistiram-se, assim, a diversos movimentos que pareciam ir nessa direção: o fortalecimento das áreas de livre-comércio de uniões aduaneiras, que constringiam, de alguma maneira, a atuação dos Estados-membros em matéria tarifária; as regras de condicionalidade que passaram a serem impostas pelos organismos internacionais, quer para a própria aceitação do Estado como seu membro — como ocorre, de certa

³³ HURRELL, 1999:62.

maneira, com a O.M.C.—, quer para a concessão de benefícios específicos — como utilizam o F.M.I., o Banco Mundial e a O.C.D.E.—; e, principalmente, o fortalecimento, ainda que temporário, dos mecanismos de segurança coletiva, principalmente através da revitalização do papel do Conselho de Segurança da O.N.U.³⁴ (bem como da O.E.A., da U.E.O. e da U.A.), que acompanharam a retração do critério de não-intervenção³⁵. Essas ações todas, assim, trouxeram junto consigo uma discussão importantíssima sobre os limites da intervenção da comunidade internacional em relação a assuntos domésticos dos Estados, e, conseqüentemente, da própria noção de soberania.

É no âmbito dessas novas tendências que se verifica a primeira onda de desenvolvimento e utilização da idéia de fracasso estatal, principalmente a partir dos Estados Unidos. Em 1992, foi publicado na revista *Foreign Policy* o artigo “*Saving Failed States*”, dos ex-diplomatas americanos Gerald B. Helman e Steven R. Ratner, que muitos tomam como o marco histórico do início dos debates. Nele, o “Estado fracassado” é pela primeira vez definido como

“completamente incapaz de sustentar-se como um membro da comunidade internacional. Conflito civil, falência dos governos e privação econômica estão criando mais e mais *debelatios* modernos, o termo usado para descrever a Alemanha destruída após a Segunda Guerra Mundial. Conforme esses Estados caem em violência e anarquia — colocando em perigo seus próprios cidadãos e ameaçando seus vizinhos através de ondas de refugiados, instabilidade política e combates aleatórios —, fica claro que algo precisa ser feito. Os abusos gigantescos aos direitos humanos — incluindo aquele direito mais básico, o direito à vida — são aflitivos o bastante, mas a necessidade de ajudar

³⁴ MESSARI, 2003:171.

³⁵ HURRELL, 1999:63.

esses Estados é mais crítica ainda pela evidência de que seus problemas tendem a se espalharem. Apesar de aliviar o sofrimento do mundo em desenvolvimento ser a tempos uma considerável tarefa, salvar os Estados fracassados se mostrará ser um novo — e em muitas maneiras diferente — desafio”.³⁶

No mesmo ano, Madeleine Albright, então embaixadora dos Estados Unidos junto à O.N.U., justificou a intervenção na Somália com o argumento de “ajudar a mover o país e seu povo da categoria de Estado fracassado para aquela de democracia emergente”³⁷. A C.I.A., em 1994, estabeleceu a “Força-tarefa do Fracasso Estatal” (“*State Failure Task Force*”) — rebatizada, em 2003, para “Força-tarefa de Instabilidade Política” (“*Political Instability Task Force*”) —, destinada a estudar os casos de fracasso estatal baseando-se em dados estatísticos sobre guerras revolucionárias ou étnicas, mudanças adversas de regime e genocídios ou politicídios³⁸. O novo conceito ganhou

³⁶ “(...) *the failed nation-state, utterly incapable of sustaining itself as a member of the international community. Civil strife, government breakdown, and economic privation are creating more and more modern debellations, the term used in describing the destroyed German state after World War II. As those states descend into violence and anarchy — imperiling their own citizens and threatening their neighbors through refugee flows, political instability, and random warfare — it is becoming clear that something must be done. The massive abuses of human rights — including that most basic of rights, the right to life — are distressing enough, but the need to help those states is made more critical by the evidence that their problems tend to spread. Although alleviating the developing world's suffering has long been a major task, saving failed states will prove a new — and in many ways different — challenge*”. HELMAN e RATNER, 1992:3.

³⁷ “*The decision we must make is whether to pull up stakes and allow Somalia to fall back into the abyss or to stay the course and help lift the country and its people from the category of a failed state into that of an emerging democracy*”. Albright, “*Yes, there's a reason to be in Somalia*”, 1992. Apud KRAUTHAMMER, 1999.

³⁸ A então “Força-tarefa do Estado Fracassado” define esses eventos, em seu Relatório de 2000, da seguinte maneira:

“Guerras Revolucionárias: Episódios de conflito violento sustentado entre governos e desafiantes politicamente organizados que procuram derrubar o governo central para substituir seus líderes ou tomar poder em uma região.

“Guerras Étnicas: Episódios de conflito violento sustentado nos quais minorias civis nacionais, étnicas ou religiosas desafiam os governos, buscando significativas mudanças no status.

“Mudança adversa de regime: alterações significativas nos padrões de governança, incluindo o colapso do Estado, períodos de severa instabilidade da elite ou do regime, e alheamento da democracia em direção de um controle autoritário.

força por conseguir, como sugere Alex Gourevitch, “resumir em uma substancial frase o lado negro da nova ordem mundial, enquanto simultaneamente fornecia um novo senso de propósito para aqueles procurando direção na cena global unipolar e desnorteada”.³⁹

Contudo, assim como o conceito entrou rapidamente em uso no pós-Guerra Fria, igualmente logo ele perdeu notoriedade. A partir da metade da década de 1990, sua utilização só é encontrada marginalmente no ambiente político, apesar de continuar a ser adotado em algumas discussões específicas na academia, como nos debates acerca da soberania. Nos meios político-militares americanos, há, além da manutenção da Força-tarefa da C.I.A., outros registros da manutenção do interesse da Agência pelo tema⁴⁰, bem como produções dos Militares a esse respeito⁴¹. Mas cessam definitivamente nos mais altos escalões do governo americano, seja no Departamento de Estado ou de Defesa.

Uma das razões para essa minoração pode ser encontrada no fracasso da intervenção na Somália, em 1993. Esse revés levou a administração Clinton a rever sua postura em relação ao problema dos Estados fracassados, tornando muito mais seletivas as ações de intervenção direta dos Estados Unidos em casos de fracasso estatal: como apontam Rachel e Michael Stohl, depois de 1993 os E.U.A.

“Genocídios e politicídios: políticas sustentadas por parte de Estados ou de seus agentes, ou, em guerras civis, por quaisquer das autoridades disputantes, que resultem na morte de parte substancial de grupo civil ou político.” GOLDSTONE et al, 2000:v.

³⁹ “*The new concept of "failed state" seemed to sum up in one pithy phrase the dark side of the new world order, while simultaneously providing a new sense of purpose to those seeking direction in the rudderless, unipolar global scene*”. GOUREVITCH: 2004:255.

⁴⁰ TENET, 2001.

⁴¹ Cf. SIMPSON, 1994; METZ, 1994.

“intervieram decisivamente apenas quando as crises humanitárias ocorriam perto de território americano ou na Europa, apenas quando extremamente poucas baixas americanas eram esperadas, e apenas quando a própria retórica do presidente tinha forçado essencialmente a administração a fazer algo”.⁴²

Esse fato contribuiu, também, para reforçar a tendência de projeção de temas econômicos ao centro dos debates de política externa nos Estados Unidos, indicada já no *slogan* de campanha de Bill Clinton em 1992, “É a economia, estúpido”⁴³. Esse novo foco contribuiu para a diminuição da importância dos países subdesenvolvidos nas preocupações dos formuladores de política externa nos E.U.A., dada a sua diminuta relevância no mercado global⁴⁴.

Outra razão que pode ser apontada foi a segmentação do tema entre as diversas comunidades de interesse das R.I. (segurança, humanitária, desenvolvimento), e a diversificação de utilizações que os conceitos ligados ao fracasso estatal acabaram tomando, na segunda metade de 1990, dentro dos debates específicos dessas comunidades. Em relação aos debates sobre segurança, como se observou, o tema foi-se tornando cada vez mais marginal, devido também a um certo retorno das preocupações de segurança do governo americano aos padrões clássicos das disputas entre as novas potências que despontavam (especialmente Europa e China) e ainda a Rússia, bem como dos “Estados párias” ou os “*rogue states*”, tendências essas que atingiriam seu auge na “primeira fase” do governo George W. Bush.

⁴² “Ever since the Somalia debacle of 1993, the United States has intervened decisively only when humanitarian crises occurred near U.S. territory or in Europe, only when extremely few U. S. casualties were expected, and only when the president’s own rhetoric had essentially forced the administration to do something”. STOHL e STOHL, 2001:7.

⁴³ O *slogan* “It’s the economy, stupid” foi criado, segundo STRMECKI (2003:47), pelo estrategista político da campanha Clinton, James Carville.

⁴⁴ STOHL e STOHL, 2001:12.

No campo humanitário e de desenvolvimento, conceitos ligados às idéias de fraqueza e fracasso estatal foram ainda mantidos, porém dentro de novos arcabouços — ou, ao menos, novos títulos —: na comunidade relacionada aos temas humanitários, a discussão passa a se dar em torno do tema da “intervenção humanitária”⁴⁵, enquanto a comunidade de desenvolvimento passa a falar sobre “boa governança”⁴⁶.

Na academia, a despeito do quase total desaparecimento do tema das análises de política internacional da época, ele continuou sendo debatido, principalmente por africanistas como Jeffrey Herbst⁴⁷ e Christopher Clapham⁴⁸. Também se manteve em alguns estudos sobre segurança e sobre as relações norte-sul, como os *workshops* sobre Estados fracassados e em vias de fracasso (*failed and failing states*) realizados anualmente pela U.S. Army War College e pela Universidade Purdue. Manteve-se vivo, ainda, nas discussões sobre o conceito de “soberania”, nas quais as idéias desenvolvidas por Robert Jackson continuaram a ser debatidas em produções que se tornaram referências, como o artigo de Andreas Osiander, “*Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth*”⁴⁹, e nas análises de Stephen Krasner⁵⁰.

1.3. O início do Governo W. Bush e o pós-11 de Setembro

⁴⁵ “Parece-me que, na política, esse debate estava acontecendo ao mesmo tempo, mas sob o arcabouço da ‘intervenção humanitária’”. (“*It seems to me that in politics this debate was taking place at the same time but under the framework of 'humanitarian intervention'*”.) LAMBACH, 2006(1):1.

⁴⁶ Cf. UNESCAP.

⁴⁷ Cf. HERBST, 1996.

⁴⁸ Especialista em Etiópia e Eritreia, membro do Centro de Estudos Africanos da Universidade de Cambridge (RU) e editor do *Journal of Modern African Studies*. Cf. CLAPHAM, 1998.

⁴⁹ Cf. OSIANDER, 2001.

⁵⁰ Cf. KRASNER, 2000.

Alguns meses antes dos atentados de 11 de Setembro de 2001, os pesquisadores Rachel e Michael Stohl escreveram o artigo “*The Failed and Failing State and the Bush Administration: Paradoxes and Perils*”, no qual faziam uma análise da postura, até aquele momento, da administração George W. Bush acerca dos Estados fracassados. A nova política externa republicana reforçava as tendências, que já se percebiam a partir da segunda metade da década de 1990, de afastamento das intervenções puramente humanitárias, e abraçava uma visão mais próxima ao realismo:

“a equipe de Bush (...) tem até agora sido bastante consistente a respeito de suas visões publicadas e seus pronunciamentos de campanha. Assim, a Defesa Nacional de Mísseis veio para o primeiro plano, as ‘*rogue nations*’ voltaram ao vocabulário”⁵¹.

Tais prescrições para a política externa do governo Bush haviam sido apresentadas pela então assessora de política externa da campanha de George W. Bush, Condoleezza Rice, num artigo publicado na revista *Foreign Affairs* de fevereiro de 2000. Nele, a futura Secretária de Estado destacava que “a política externa americana em uma administração republicana deveria refocar os Estados Unidos em seu interesse nacional e na perseguição de prioridades-chave”, dentre as quais as mais importantes, em termos de segurança, eram o foco nas “grandes potências, particularmente a Rússia e a China”, e o empenho frente às “ameaças de regimes delinqüentes e potências hostis”⁵². Também criticava as iniciativas de intervenção do governo Clinton na Somália, no Haiti e, em certa medida, na Iugoslávia — nesse caso, mais em

⁵¹ “*The Bush team (...) has thus far been quite consistent with respect to their published views and campaign utterances. Thus, National Missile Defense (NMD) has come to the forefront, “Rogue Nations” have reentered the vocabulary*”. STOHL e STOHL, 2001:2.

⁵² RICE, 2000:46-7.

relação à condução da Guerra de Kosovo do que à intervenção propriamente dita⁵³.

Contudo, após os ataques terroristas aos Estados Unidos em 11 de Setembro de 2001, houve uma mudança significativa no foco das preocupações de segurança do governo americano e, por essa influência, da comunidade internacional como um todo. A ligação imediata — questionável ou não — do Afeganistão aos ataques, bem como sua igualmente imediata classificação como um “Estado fracassado”, seqüestrado pelas forças do Talibã, trouxeram o tema do fracasso estatal de volta ao primeiro plano. Não por acaso, poucos dias após os ataques, o “Relatório da Resenha Quadrienal de Defesa”, do Departamento de Defesa dos E.U.A., já sugere um “ambiente de segurança alterado”, em que os “crescentes desafios e ameaças emanantes dos territórios de Estados fracos e em vias de fracasso” aparecem como uma das mais importantes “tendências de segurança”⁵⁴. A “Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América” — a chamada “Doutrina Bush” —, publicada um ano depois dos atentados, afirma, já em sua primeira página, que “a América é agora ameaçada menos por Estados conquistadores do que somos por aqueles em vias de fracasso”⁵⁵.

Essa nova preocupação com o fracasso estatal apresenta, contudo, diferenças frente àquelas tendências surgidas no imediato pós-Guerra Fria, ainda que ambas tenham ganhado proeminência enquanto preocupações no campo da segurança. Na década de 1990, o risco era causado diretamente

⁵³ *Ibid.*, 51-3.

⁵⁴ *Quadrennial Defense Review Report*, 2001:3-5.

⁵⁵ “*America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones*”. *National Security Strategy of the United States of America*, 2002:1.

pelo fracasso estatal, pela possibilidade de se alastrarem tanto os conflitos que o geravam quanto as suas conseqüências diretas (refugiados, instabilidade) — o chamado “*spill-over*” —; eram, conseqüentemente, problemas de caráter basicamente regional. Dez anos depois, o risco passa a ser essencialmente indireto, pela associação do fracasso estatal ao terrorismo, ao tráfico de drogas e ao crime organizado, vistos como problemas globais — o que passa a qualificar, portanto, o fracasso estatal um perigo mundial, e não apenas regional.

As percepções dessas novas ameaças alteraram rapidamente o padrão de atuação externa da administração Bush que, de crítica dos processos de construção de Estados da administração Clinton, passou a ser a executora de iguais projetos, porém muito mais complexos e ambiciosos. Se, em 2000, Condoleezza Rice havia manifestado surpresa ao saber que os militares levavam crianças para o jardim-de-infância na Bósnia⁵⁶, e afirmado categoricamente que os militares “não [eram] certamente projetados para construir uma sociedade para civis”⁵⁷, ela veria, um par de anos depois, no governo do qual era Assessora de Política Externa, esses mesmos militares passarem a “pavimentar rodovias e assistir em muitos outros projetos de infraestrutura no Afeganistão e no Iraque”, incluindo a construção de jardins-de-infância nos arredores de Cabul⁵⁸.

A novidade da preocupação com o fracasso estatal não se limitou aos Estados Unidos. Num estudo apresentado na 46.^a Conferência Anual da

⁵⁶ SANGER e SEELYE, 2000 *apud* FEARON e LAITIN, 2004:5.

⁵⁷ “(...) *And it [the military] is most certainly not designed to build a civilian society*”. RICE, 2000:53.

⁵⁸ “*The U.S. military is now building kindergartens in Afghanistan, in addition to paving roads and assisting with many other major infrastructure projects in both Afghanistan and Iraq*”. FEARON e LAITIN, 2004:6.

International Studies Association (I.S.A.), o prof. Daniel Lambach apresenta evidências acerca também do Reino Unido e da Alemanha em relação ao desenvolvimento de tais preocupações. Na Alemanha, apesar do ministro das relações exteriores, Joschka Fischer, ter afirmado ainda em 2000 que os Estados fracassados eram um crescente problema, foi apenas a partir do 11 de setembro de 2001 que o ministério das relações exteriores alemão (*Auswärtiges Amt*) passou a apontar o fracasso estatal como um problema para a segurança internacional, e a ligá-lo diretamente com o fenômeno do terrorismo⁵⁹.

No Reino Unido, Lambach aponta que o desenvolvimento se deu de forma semelhante. Apesar de haver sinais, anteriores ao 11 de setembro de 2001, de preocupação do ministério das relações exteriores britânico (*Foreign and Commonwealth Office*) com o tema do fracasso estatal — como aponta a intervenção na Serra Leoa, em 2000 —, foi também apenas após os eventos ocorridos nos E.U.A. que se iniciaram as declarações e ações mais veementes nesse sentido⁶⁰. Igualmente, o Reino Unido prontamente aludiu à ligação do fracasso estatal com o terrorismo: “os terroristas são mais fortes onde os Estados são mais fracos”, afirmou o secretário Jack Straw, apenas algumas semanas após os atentados nos E.U.A.⁶¹.

A análise de Lambach também aponta para o que ele considera uma certa instrumentalização da idéia de “Estado fracassado” pelo Reino Unido, principalmente no discurso do Primeiro-ministro Tony Blair. Segundo Lambach, entre 2003 e 2004, Blair freqüentemente aponta o Iraque de Saddam Hussein

⁵⁹ LAMBACH, 2005:7.

⁶⁰ *Ibid.*, 5-6.

⁶¹ “*Terrorists are strongest where states are weakest*”. STRAW, 2001:1

como um “Estado fracassado”, o que, de acordo com a definição de fracasso estatal utilizada pelo pesquisador, baseada nas idéias de Robert Jackson, seria incabível — o Iraque tinha um poder central, uma administração organizada e controle territorial. No entanto, para outros conceitos disputantes de “Estado fracassado” (como se verá mais adiante), a falta de democracia ou de legitimidade do governo pode também ser considerada um definidor do fracasso estatal.

Uma outra possível instrumentalização da idéia de “Estado fracassado” pode ser apontada na recente tentativa, por parte do governo dos Estados Unidos, em se desobrigar de cumprir acordos internacionais (nomeadamente, a Convenção de Genebra de 1949) com outro Estado (o Afeganistão), através de seu virtual “des-reconhecimento” enquanto Estado, baseado na sua consideração como um Estado fracassado.

Entre janeiro e fevereiro de 2002, no começo da guerra contra o Afeganistão, a Casa Branca solicitou pareceres jurídicos sobre a decisão presidencial de 18 de janeiro de 2002 de retirar as proteções das Convenções de Genebra aos membros da rede terrorista Al Caida e, principalmente, do Talibã — então representante do Estado afegão — que fossem capturados pelas forças americanas. O então conselheiro jurídico da Casa Branca — e futuro Advogado-geral — Alberto Gonzales, em um memorando ao Presidente datado de 25 de janeiro de 2002, confirmou os pareceres anteriores que davam base legal à decisão presidencial, e apresentou duas possibilidades de legitimação legal dessa decisão: determinar que o Afeganistão era um “Estado fracassado” e, portanto, não era parte do tratado; ou reconhecer o Afeganistão

como parte do tratado, mas não reconhecer o Talibã como tropas regulares e legítimas.

“Inicialmente, percebo que você tem a autoridade constitucional de fazer a determinação que fez em 18 de Janeiro, de que o Protocolo de Genebra sobre prisioneiros de Guerra (*GPW*) não se aplica à Al Caida e ao Talibã. (...) O Escritório do Conselheiro Legal (*OLC*) do Departamento de Justiça opinou que, em termos de lei doméstica e internacional, o *GPW* não se aplica ao conflito com a Al Caida. O *OLC* ainda opinou que você tem a autoridade de determinar que o *GPW* não se aplica ao Talibã. Como discuti com você, as bases dessa determinação podem incluir:

- Uma determinação de que o Afeganistão era um Estado fracassado, porque o Talibã não exercia controle total sobre o território e a população, não era reconhecido pela comunidade internacional e não era capaz de cumprir suas obrigações internacionais.
- Uma determinação de que o Talibã e suas forças eram, na verdade, não um governo, mas um grupo de tipo terrorista”⁶².

Em um memorando seguinte, datado de 1.º de fevereiro, o Advogado-geral dos Estados Unidos, John Ashcroft, concordou com os pareceres de Gonzales, mas emitiu sua preferência pela primeira determinação, por razões tanto de direito doméstico quanto internacional. Domesticamente, Ashcroft ressaltou a opinião da Suprema Corte de que uma determinação presidencial relativa à aplicabilidade de tratados internacionais

⁶² “As an initial matter, I notice that you have the constitutional authority to make the determination you made on January 18 that the *GPW* does not apply to al Qaeda and Taliban. (...) The Office of Legal Counsel of the Department of Justice has opined that, as a matter of international and domestic law, *GPW* does not apply to the conflict with al Qaeda. *OLC* has further opined that you have the authority to determine that *GPW* does not apply to the Taliban. As I discussed with you, the grounds for such determination may include:

- A determination that Afghanistan was a failed state because the Taliban did not exercise full control over the territory and people, was not recognized by the international community, and was not capable of fulfilling its international obligations (...).
- A determination that the Taliban and its forces were, in fact, not a government, but a militant, terrorist like group”. GONZALES, 2002:1.

não pode ser revista por cortes americanas, enquanto que, se se reconhecesse a aplicabilidade do tratado ao Afeganistão, a *determinação* de que o Talibã era uma milícia ilegal seria tomada, na verdade, como uma *interpretação* do tratado, e poderia eventualmente ser questionada em cortes nacionais. Internacionalmente, Ashcroft argumentou que, caso outros Estados quisessem vir a usar a mesma justificativa contra os Estados Unidos, ser-lhes-ia

“muito mais difícil (...) argumentar falsamente que os Estados Unidos eram um “Estado fracassado” do que argumentar falsamente que as forças americanas, de algum modo, perderam seu direito à proteção por se tornarem combatentes ilegítimos”.⁶³

O presidente George W. Bush, contudo, em memorando de 7 de fevereiro de 2002, optou pela segunda opção. Todavia, aceitou a conclusão de que, apesar de não fazer uso dele naquele momento, ele teria realmente o direito a proceder à suspensão do Protocolo de Genebra entre os Estados Unidos e o Afeganistão, com base nas justificativas apresentadas pelos memorandos dos membros do seu gabinete.

Outra novidade nesse novo movimento de atenção com a idéia de fracasso estatal é que, diferentemente do que aconteceu no imediato pós-Guerra Fria, começam a despontar na academia algumas críticas à própria idéia de fracasso estatal, por parte especialmente de pesquisadores dos movimentos pós-positivistas, que vinham ganhando força já desde a década de 1990, focando suas análises nos discursos e nas identidades, ou seja, nas construções subjetivas do mundo. Dentre os movimentos pós-positivistas, as principais críticas tem vindo do pós-colonialismo, que Nogueira e Messari

⁶³ “(...) [I]t would be far more difficult for a nation to argue falsely that America was a ‘failed state’ than to argue falsely that American forces had, in some way, forfeited their right to protection by becoming unlawful combatents”. ASHCROFT, 2002:2.

apontam como a “principal contribuição de acadêmicos que não são norteamericanos ou da Europa ocidental” para as Relações Internacionais, desde a Teoria da Dependência⁶⁴.

⁶⁴ NOGUEIRA e MESSARI, 2006:222.

2. A LITERATURA SOBRE O FRACASSO ESTATAL

A literatura dedicada ao estudo dos Estados fracassados tem apresentado uma enorme variedade de terminologias, definições, explicações e soluções. Robert Jackson, por exemplo, definiu os Estados fracassados como aqueles que “não podem ou não irão salvaguardar domesticamente condições civis mínimas, como paz, ordem, segurança, etc.”⁶⁵. Robert Rotberg, por outro lado, propôs uma lista muito mais abrangente de funções cujo não cumprimento caracterizaria um Estado fracassado: manter a ordem e o controle territorial, vigiar fronteiras, manter uma infra-estrutura apropriada e prover amplos direitos sociais⁶⁶. A.J. Christopher enxerga a raiz do problema no estabelecimento de fronteiras desconsiderando as linhas étnicas⁶⁷. Christopher Clapham culpa a imposição de um modelo de organização social ocidental em culturas políticas não-ocidentais⁶⁸. Gerald Helman e Steven Ratner propuseram como solução ao problema um retorno ao sistema de tutela internacional para

⁶⁵ JACKSON, 1998:2.

⁶⁶ ROTBERG 2003:1-7; 2004:1-10.

⁶⁷ CHRISTOPHER, 1997:92.

⁶⁸ CLAPHAM, 2004:82.

os Estados fracassados⁶⁹, enquanto Jeffrey Herbst propôs uma “reforma das fronteiras”⁷⁰, Rosa Brooks sugeriu uma nova forma de ordenamento internacional que não se baseasse exclusivamente no Estado⁷¹, e Sebastian Mallaby propôs o retorno a um sistema imperial nos moldes do pré-Segunda Guerra⁷².

A despeito dessa enorme variedade, não obstante, pode-se afirmar que a literatura compartilha uma série de pressupostos comuns. Há uma linha básica de pensamento compartilhada, que perpassa tanto a definição, a percepção e a descrição do fenômeno, quanto a sua explicação, e que determina, conseqüentemente, as opções de solução apontadas.

2.1. Definição do fenômeno

O primeiro pressuposto compartilhado da literatura do Estado fracassado é sua definição — ainda que indireta — do fenômeno: é corrente a visão de que certos países, apesar de possuírem reconhecimento internacional como Estados, não possuem as condições empíricas que os caracterizariam como um Estado *de facto*. Pode-se chegar, assim, à definição amplamente aceita de que o Estado fracassado é aquele a cuja existência normativa não corresponde uma existência empírica (ao menos não plena). O marco conceitual dessa noção foi estabelecido por Robert Jackson, que, em seu “*Quasi-states, Dual Regimes, and Neoclassical Theory: International Jurisprudence and the Third World*”, publicado na *International Organization*

⁶⁹ HELMAN e RATNER, 1992:11.

⁷⁰ HERBST, 2004:312-6.

⁷¹ BROOKS, 2005:24.

⁷² MALLABY, 2002:6-7.

em 1987, e no livro *“Quasi States: Sovereignty, International Relations and the Third World”*, de 1990, retoma a idéia central do artigo *“Why Africa’s Weak States Persist: the Empirical and the Juridical in Statehood”*, escrito em co-autoria com Carl G. Rosberg em 1982, ainda no contexto da Guerra Fria, no qual faz pela primeira vez a distinção entre o que chama de “estatidade empírica” e a “estatidade jurídica”⁷³, e argumenta sobre a novidade da prevalência do segundo sobre o primeiro⁷⁴.

Pode-se afirmar que a argumentação de Jackson se baseia numa tentativa de integrar duas definições do próprio conceito de “Estado”, uma interna e outra externa, que vêm da Ciência Política, por um lado, e do Direito Internacional e das Relações Internacionais, por outro. À primeira, Jackson chamou de estatidade empírica (ou “soberania positiva”), a qual

“pressupõe capacidades que permitam aos governos serem seus próprios mestres: é uma condição substantiva ao invés de formal. Um governo positivamente soberano é aquele que não apenas goza do direito de não-intervenção e de outras imunidades internacionais, mas também possui os recursos para prover bens políticos para seus cidadãos”.⁷⁵

À segunda, Jackson chamou de estatidade jurídica, (ou “soberania negativa”), e a caracterizou como

“liberdade frente à interferência externa: uma condição formal-legal. A não-intervenção e a soberania, nesse sentido, são basicamente dois lados da mesma moeda. Esse é o princípio

⁷³ JACKSON e ROSBERG, 1982:3.

⁷⁴ JACKSON, 1990:1.

⁷⁵ *“Positive sovereignty likewise presupposes capabilities which enable governments to be their own masters: it is a substantive rather than a formal condition. A positively sovereign government is one which not only enjoys rights of nonintervention and other international immunities but also possesses the wherewithal to provide political goods for its citizens”*. *Ibid.*, 29.

central do direito das nações clássico: a esfera da jurisdição legal exclusiva dos Estados ou o *laissez faire* internacional”.⁷⁶

Tal distinção conceitual é fundamental porque é essa adaptação do caráter empírico — em contrapartida ao jurídico — ao conceito de Estado nas Relações Internacionais que permite a formulação do conceito de Estados fracassados. Se se entende o Estado apenas em relação ao reconhecimento mútuo entre os pares, seria um contra-senso falar em Estado fracassado, já que, neste caso, a única maneira dele fracassar é não obtendo o reconhecimento de seus pares, situação em que não seria sequer um Estado para poder fracassar. Ao contrário, a concepção de Estado fracassado se baseia exatamente nessa dualidade jurídico-empírica: a existência legal do Estado para a comunidade internacional (que faz dele um Estado); a “inexistência” ou fragilidade empírica do Estado internamente (que faz dele um fracasso). Como afirmou Georg Sørensen, “falar sobre o fracasso estatal pressupõe a existência de um Estado”⁷⁷. Só assim é possível dar sentido à frase de Jackson e Rosberg: “se adotássemos um critério empírico estreito de estatidade — como o monopólio da força de Weber — teríamos que concluir que alguns países (...) não são Estados”⁷⁸ — ou, apropriando-se da confusão que os autores tentaram evitar a ao usar o termo “países”, concluir que alguns Estados não são Estados.

⁷⁶ “*Negative sovereignty can also be defined as freedom from outside interference: a formal-legal condition. Non-intervention and sovereignty in this meaning are basically two sides of the same coin. This is the central principle of the classical law of nations: the sphere of exclusive legal jurisdiction of states or international laissez faire*”. *Ibid.*, 27.

⁷⁷ “*To talk about state failure presupposes the existence of a state*”. SØRENSEN, 2000:1.

⁷⁸ “*If we adopted a narrow empirical criterion of statehood-such as Weber's monopoly of force-we would have to conclude that some African countries were not states*”. JACKSON e ROSBERG, 1982:12. Apesar de Jackson e Rosberg dedicarem-se ao estudo específico do caso africano, seus estudos posteriores validam a generalidade da referência, razão pela qual se omitiu o termo “africano” na citação.

Esse esteio do corpo teórico sobre o fracasso estatal na condição empírica de perfazer funções entendidas como tipicamente estatais é algo comum a todas as definições de fracasso estatal, por mais distintas que sejam, e seja a quais fins se proponham. O problema surge, no entanto, na definição de quais seriam tais “funções tipicamente estatais”, que delimitam os critérios de contraste para distinguir o que seria um Estado fracassado e um bem-sucedido. Como apresenta Susan Woodward, “as quatro comunidades internacionais envolvidas — humanitária, direitos do Homem, desenvolvimento e segurança — utilizam a mesma expressão para designar realidades muito variadas”⁷⁹, ou seja, apresentam critérios bastante diferentes para caracterizar aquilo que consideram como fracasso estatal, baseados nas suas considerações específicas de quais características estatais deveriam ser mais valorizadas.

Dada a ênfase, tanto no imediato pós-Guerra Fria quanto atualmente, nos temas de segurança, em geral as concepções de fracasso estatal mais proeminentes são aquelas que utilizam como critério de comparação a capacidade dos governos de controlarem seus territórios e manterem a ordem interna — mais ainda quando se estabeleceu a conexão entre terrorismo e fracasso estatal. O próprio Robert Jackson sempre comungou dessa concepção, exposta de forma ainda mais clara num trabalho de 1998, no qual afirma que, por Estados fracassados, entenderia “exclusivamente a Estados que não podem ou não irão salvaguardar

⁷⁹ WOODWARD, 2005.

domesticamente condições civis mínimas, como paz, ordem, segurança, etc.”⁸⁰.

Além de Jackson, outro pensador de destaque que partilha dessa mesma definição é Francis Fukuyama. Na obra “Construção de Estados”, de 2005, apesar de destacar as “diferentes funções e metas assumidas pelos governos”⁸¹ —que ele chama de “escopo” do Estado —, Fukuyama defende a existência de uma hierarquia entre as funções (**Figura 1**): “os Estados precisam prover a ordem pública e a defesa de invasões externas antes de prover seguro-saúde universal ou ensino superior gratuito”⁸². A força do Estado, definida como a capacidade institucional de “planejar e executar políticas e fazer respeitar as leis de forma limpa e transparente”, reside então na sua capacidade de cumprir as funções mais básicas na hierarquia — atente-se que ele não descarta que um Estado forte possa também cumprir com grande força ou capacidade as funções consideradas “intermediárias” ou “ativistas”; entretanto, o cumprimento dessas funções é apenas uma complementação às funções básicas, cujo bom cumprimento é o que caracteriza, em primeira instância, um Estado forte.

Outros autores referenciais, como Stephen Krasner ou Robert Rotberg, utilizam noções muito mais abrangentes do que entendem serem condições de fraqueza estatal, nas quais se pode vislumbrar uma preocupação particular com outras questões além da segurança, como a democracia e a

⁸⁰ “By ‘failed states’, I shall be referring exclusively to states which cannot or will not safeguard minimal civil conditions, i.e., peace, order, security, etc. domestically”. JACKSON, 1998:2.

⁸¹ FUKUYAMA, 2005:22.

⁸² Idem, p. 22.

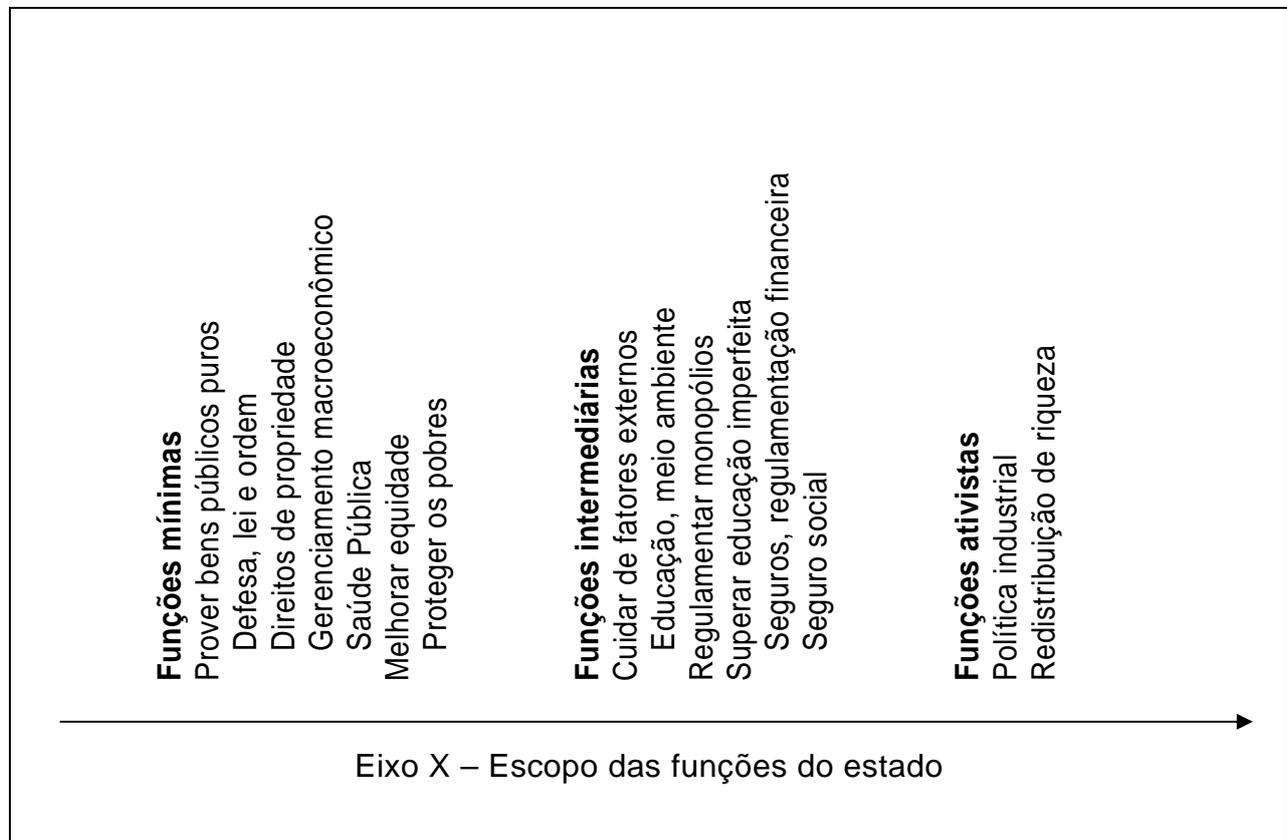


FIGURA I – Hierarquia das Funções do Estado

(Fonte: FUKUYAMA, 2005:25)

legitimidade do governo, o desenvolvimento econômico ou a provisão de serviços públicos básicos. Krasner, por exemplo, ilustra da seguinte forma sua visão de um “Estado fracassado”:

“Os indivíduos vivem num ambiente que, se não é exatamente um Estado de natureza hobbesiano, é algo próximo a uma operação de extorsão na qual aqueles que detém cargos formais de Estado, ou ao menos aqueles com armas, criam inseguranças e incertezas que os permitem recolher o sangue e os tesouros de seu próprio povo. Em alguns países, as estruturas de autoridade entraram totalmente em colapso, ou, se elas existem formalmente, são conchas ocas. Os serviços, como de saúde e educação, são dolorosamente inadequados. Os direitos humanos são ignorados. A infra-estrutura se deteriorou. A corrupção é desenfreada. As fronteiras são desreguladas. A moeda nacional foi substituída por dólares ou outro meio de troca internacionalmente reconhecido. O PIB decaiu. A expectativa de vida diminuiu. Direitos humanos básicos são pisoteados. O crime se alastra. Grupos armados operam dentro das fronteiras do Estado, mas fora do controle do governo. A pobreza é endêmica.”⁸³

Rotberg, que ganhou influência através de suas pesquisas e publicações pelo “Projeto Estados Fracassados”, promovido pelo Programa sobre Conflitos Intra-estatais da Universidade de Harvard e pela *World Peace Foundation* (ambos os quais ele dirige), caracteriza os Estados fracassados por uma inabilidade de:

⁸³ “Individuals live in an environment which, if it is not quite an Hobbesian states of nature, is something akin to a racketeering operation in which those holding formal offices of state, or at least those with guns, create insecurities and uncertainties that allow them to collect blood and treasure from their own people. In some countries authority structures have collapsed entirely or, if they formally exist, are empty shells. Services, such as health and education, are woefully inadequate. Human rights are ignored. Infrastructure has deteriorated. Corruption is rampant. Borders are unregulated. The national currency has been displaced by dollars or some other internationally recognized means of exchange. GNP is declining. Life expectancy is falling. Basic human rights are trampled. Crime is widespread. Armed groups operate within the state’s boundaries, but outside the control of the government. Poverty is endemic”. KRASNER, 2000:1.

- manter a ordem política interna, acabando, principalmente, com a violência direcionada ao regime ou causada por movimentos separatistas;
- manter a ordem pública e oferecer segurança;
- controlar suas fronteiras e todo seu território, sem perder controle sobre pedaços dele, ou mantê-lo apenas sob condições limitadas;
- manter funcionando sistemas legislativos e judiciários independentes, que gerem uma armação legal legítima e confiável;
- prover educação, serviços de saúde, infra-estrutura, vigilância ambiental, oportunidade econômica, etc⁸⁴.

Outros projetos de pesquisa de destaque, levados a cabo por outras comunidades da área de R.I. — usando a perspectiva de Woodward —, tendem a dar menos ênfase às questões de ordem e paz interna, que perdem lugar para preocupações de Direitos Humanos ou de desenvolvimento econômico. O *Fund for Peace*, uma mistura de O.N.G. e *think-tank* americano destinado à “prevenção da guerra e ao alívio das condições que causam a guerra”⁸⁵, parece ter abraçado amplamente as concepções de “segurança humana”⁸⁶ na sua definição de fracasso estatal, utilizada na elaboração anual

⁸⁴ ROTBERG, 2003:1-7; 2004:1-10.

⁸⁵ *Fund for Peace*.

⁸⁶ Conceito que visa colocar as pessoas no centro das preocupações de segurança, em vez dos Estados. Foi introduzido pelo relatório de 1994 sobre o Desenvolvimento Humano do

do “Índice de Estados Fracassados” (*Failed States Index*) (**Tabelas 1 e 2**), um catálogo amplamente utilizado como referência sobre o fracasso estatal tanto na academia quanto nos órgãos governamentais. Para chegar ao índice de cada país, são considerados doze indicadores, entre os quais “pressões demográficas”, “deslegitimação do Estado”, “crescimento econômico desigual entre grupos”, “violação de direitos humanos” e algo como uma “totalitarização do Estado”. Esse foco em questões mais vinculadas às concepções de segurança humana permite colocar em posição elevada de fraqueza estatal Estados como a Coreia do Norte, que dificilmente seria considerada um Estado fracassado pelos padrões adotados por Jackson ou Fukuyama, já que, a despeito de todos os problemas, é capaz de manter um controle efetivo sobre seu território.

Não por acaso, o “Índice de Estados Fracassados” tem sido muito bem-vindo por pensadores liberais. Alvaro Varga Llosa, por exemplo, afirmou após o lançamento do índice de 2005 que o problema não é a ausência de poder estatal; ao contrário, é poder e governo demais, e a “ausência de direitos baseados no indivíduo, protegendo as pessoas das ferramentas autoritárias usadas durante o tempo pelas sucessivas facções para controlá-las”⁸⁷.

De qualquer maneira, a despeito das variações de conceituação do Estado fracassado — que ficam por conta das diferenças entre as definições das funções tipicamente estatais —, há um pressuposto comum a todos: a

Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, e adotado pelo chamado Grupo de Lysoen, composto pela Noruega, Canadá e Japão. WOODWARD, 2005.

⁸⁷ “*The issue is not the absence of state power, but rather, the absence of individual-based rights, protecting people from the authoritarian tool used by successive factions over time to control them: too much government*”. VARGAS LLOSA, 2005.

Failed States Index 2005⁸⁸

LEGENDA						
I	Mounting Pressures	Demographic	V	Uneven Development along Group Lines	IX	Widespread Violation of Human Rights
II	Massive Movement of Refugees and IDPs		VI	Sharp and/or Severe Economic Decline	X	Security Apparatus as "State within a State"
III	Legacy of Vengeance - Seeking Group Grievance		VII	Criminalization or Delegitimization of the State	XI	Rise of Factionalized Elites
IV	Chronic and Sustained Human Flight		VIII	Progressive Deterioration of Public Services	XII	Intervention of Other States or External Actors

RANK	COUNTRY	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	TOTAL
1	Cote d'Ivoire	8	8	7.7	8.8	9	7.7	9.8	9.5	9.4	9	9.1	10	106
2	Dem. Rep. of the Congo	9	9.4	9	7	9	8	8	9	9.1	8.7	9.1	10	105.3
3	Sudan	8.6	9.4	7.8	9.1	9	8.5	9.2	8.7	8	9.8	8.7	7.3	104.1
4	Iraq	8	9.4	8.3	6.3	8.7	8.2	8.8	8.9	8.2	8.4	10	10	103.2
5	Somalia	9	8	7.4	6.3	9	8.3	9.8	10	7.8	10	8.7	8	102.3
6	Sierra Leone	9	8	7.5	8.9	8.7	10	7.5	9.1	8.7	6.3	8.6	9.8	102.1
7	Chad	8	9.1	7.1	8.3	9	8	8.9	9	9.1	7	9.4	8	100.9
8	Yemen	7.8	8	6.4	8.2	9	8.8	9.8	9.3	6.4	9	9.4	7.6	99.7
9	Liberia	9	7.8	7.3	8.1	9	10	7.5	8.2	8.2	6.5	7.9	10	99.5
10	Haiti	8.8	8	7.7	3.4	9	8.1	9.4	9.8	8.7	7.8	8.5	10	99.2
11	Afghanistan	9	8	8	7.4	8.8	7.5	8.1	8.1	7.9	8.2	8	10	99
12	Rwanda	9	7.8	8	8.6	9	9.2	9.5	5	8.3	5	8.9	8.2	96.5
13	North Korea	8	6	7.2	8.1	9	9.6	9.8	9.7	9	8.3	8	3	95.7
14	Colombia	9	8	6.9	9.2	9	7.1	9.8	4.2	8.2	5.4	9.2	9	95
15	Zimbabwe	9	8	6.4	7.7	9	7.3	7.9	8.5	7.5	9	7.9	6.7	94.9
16	Guinea	9	6	6.1	10	9	4.5	9.7	7.5	8.1	8.1	9.2	7.5	94.7
17	Bangladesh	8.4	7	7.6	6	9	7.4	9.5	8.2	8.5	8	8.7	6	94.3
18	Burundi	9	7.2	7.1	3.8	8.8	7.8	7.2	9	8.3	7.5	8.6	10	94.3
19	Dominican Republic	9	8	7.1	8.5	9	6.8	6.8	9.6	9.2	7	9.2	4	94.2
20	Central African Republic	9	5	8.8	3	7	9	9.7	8	8.2	9	10	7	93.7
21	Venezuela	8	8	6.8	7.6	9	4.5	9.8	8.2	9.1	7.8	7.2	7.5	93.5
22	Bosnia and Herzegovina	7	8	8.6	5.7	9	5.7	8.5	6	7.3	9	8.7	10	93.5
23	Burma/Myanmar	8.9	8	6.3	8	9	6.9	9.2	8	9.6	9	7.5	3	93.4
24	Uzbekistan	6.5	8	6.8	6.8	9	6	9.1	5	9.6	9	9.4	8	93.2
25	Kenya	9	8	6.7	8.3	8.8	6.3	8.9	7.4	8.5	8.4	8.4	4	92.7

TABELA I – Failed States Index 2005

(Fonte: Fund for Peace, 2005)

⁸⁸ Primeiras 25 entradas. Para a lista completa, vide **Anexo A**.

Failed States Index 2006⁸⁹

LEGENDA					
I	Mounting Demographic Pressures	V	Uneven Economic Development along Group Lines	IX	Widespread Violation of Human Rights
II	Massive Movement of Refugees and IDPs	VI	Sharp and/or Severe Economic Decline	X	Security Apparatus as "State within a State"
III	Legacy of Vengeance - Seeking Group Grievance	VII	Criminalization or Delegitimization of the State	XI	Rise of Factionalized Elites
IV	Chronic and Sustained Human Flight	VIII	Progressive Deterioration of Public Services	XII	Intervention of Other States or External Actors

RANK	COUNTRY	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	TOTAL
1	Sudan	9.6	9.7	9.7	9.1	9.2	7.5	9.5	9.5	9.8	9.8	9.1	9.8	112.3
2	DRC	9.5	9.5	9.1	8	9	8.1	9	9	9.5	9.8	9.6	10	110.1
3	Cote d'Ivoire	8.8	7.6	9.8	8.5	8	9	10	8.5	9.4	9.8	9.8	10	109.2
4	Iraq	8.9	8.3	9.8	9.1	8.7	8.2	8.5	8.3	9.7	9.8	9.7	10	109
5	Zimbabwe	9.7	8.9	8.5	9	9.2	9.8	8.9	9.5	9.5	9.4	8.5	8	108.9
6	Chad	9	9	8.5	8	9	7.9	9.5	9	9.1	9.4	9.5	8	105.9
7	Somalia	9	8.1	8	7	7.5	8.5	10	10	9.5	10	9.8	8.5	105.9
8	Haiti	8.8	5	8.8	8	8.3	8.4	9.4	9.3	9.6	9.4	9.6	10	104.6
9	Pakistan	9.3	9.3	8.6	8.1	8.9	7	8.5	7.5	8.5	9.1	9.1	9.2	103.1
10	Afghanistan	7.9	9.6	9.1	7	8	7.5	8.3	8	8.2	8.2	8	10	99.8
11	Guinea	7.5	7.2	8.1	8.4	8	8	9.1	9	8.1	8.1	9	8.5	99
12	Liberia	8	9.3	7	7.1	8.6	8.9	7.8	9	7.2	7.3	8.8	10	99
13	Central African Republic	9	7.7	8.8	5.5	8.5	8.1	9	8	7.5	8.9	8	8.5	97.5
14	North Korea	8	6	7.2	5	9	9.5	9.8	9.5	9.5	8.3	8	7.5	97.3
15	Burundi	9	9.1	7	6.7	8.8	7.8	7.2	8.5	7.5	7.3	7.8	10	96.7
16	Yemen	7.8	6.7	7	8.2	9	7.8	8.8	8.2	7.2	9	9.4	7.5	96.6
17	Sierra Leone	8.5	7.9	7.1	8.9	8.7	9	8	8	7	7	7.7	8.8	96.6
18	Burma/Myanmar	8.9	8.8	9	6	9	7.1	9.2	8.2	9.8	9	8	3.5	96.5
19	Bangladesh	9	5.8	9.5	8.5	9	7	9	7.5	7.8	8.3	8.9	6	96.3
20	Nepal	8.5	4.8	9.2	6	9.2	8.5	9.2	6.2	9.1	9	9	6.7	95.4
21	Uganda	8	9.2	7.8	5.7	8.4	7.5	8	8	8	8.5	7.9	7.5	94.5
22	Nigeria	8	5.9	9.1	8.5	9	5.4	9	8.3	7.1	9.2	9	5.9	94.4
23	Uzbekistan	7.7	5.8	7.5	7.5	8.1	7	9.3	7	9.3	9.1	9.1	7	94.4
24	Rwanda	9.5	7	9	8.2	7.2	8	8.7	6.9	7.7	5	8.9	6.8	92.9
25	Sri Lanka	8	8.2	9.1	6.7	8	5.7	8.6	7	7.2	8.5	8.9	6.5	92.4

TABELA 2 – Failed States Index 2006

(Fonte: Fund for Peace, 2006)

⁸⁹ Primeiras 25 entradas. Para a lista completa, vide **Anexo B**.

visão de que certos países, apesar de possuírem reconhecimento *de jure* como Estados, não possuem as condições materiais que os caracterizariam como um Estado *de facto*, vivendo em condição de anarquia ou caos — seja político, social ou econômico.

2.2. Percepção do fenômeno

Essa idéia de anarquia ou caos prevalecente é, aliás, bastante importante na literatura sobre o fracasso estatal, tanto historicamente quanto conceitualmente. Historicamente ela é importante porque essa literatura nasce num período em que as tendências de redução do tamanho do Estado estavam em alta — frutos do chamado “Consenso de Washington” —, e muitos viram como um choque a idéia de que, enquanto se clamava pela redução do tamanho do Estado, muitos países mergulhavam-se numa situação de caos devido à fraqueza dessa própria instituição — algumas vezes causada pela sua própria redução; a percepção era de que o novo inimigo agora não era mais o “despotismo” ou a interferência exagerada por parte das instituições estatais, mas a anarquia e o desgoverno causados pela sua ausência⁹⁰. Um retrato muito claro dessa percepção é a afirmação de Michael Ignatieff: “o problema da intervenção também precisa ser repensado no contexto de caos ao invés de tirania”⁹¹.

A idéia de anarquia perpassa praticamente todas as visões de fracasso estatal, tanto explícita quanto implicitamente. Como apontou

⁹⁰ FUKUYAMA, 2005:9-11.

⁹¹ “*The problem of intervention also needs to be rethought in the context of chaos rather than tyranny*”. IGNATIEFF, 2004:305.

Gourevitch, “pode-se encontrar a imagem de anarquia ou de representações similares — caos, desordem, decadência, desintegração — em praticamente todos os ensaios e livros sobre o assunto”⁹². Por exemplo, Sebastian Mallaby qualifica os Estados fracassados como “caóticos vácuos de poder”⁹³; Rotberg, igualmente, afirma que o Estado fracassado “exibe um vácuo de autoridade” e é uma “mera expressão geográfica, um buraco negro no qual caiu uma sociedade política”⁹⁴; Jackson, ironicamente, sugere que, nas fronteiras dos Estados fracassados, deveriam ser colocadas grandes placas informando: “Atenção: esse país pode ser perigoso para a sua saúde”⁹⁵. Mesmo fora do debate mais restrito, pode-se perceber a associação entre caos e o fracasso estatal nos autores que acabam se utilizando dessa terminologia: Samuel Huntington, por exemplo, afirma em *Clash of Civilizations*, de 1996, que “o enfraquecimento de Estados e o aparecimento de ‘Estados fracassados’ contribuem para uma quarta imagem de um mundo em anarquia”⁹⁶. Além disso, a corrente utilização, principalmente no discurso político, de uma noção “auto-explicativa” de Estado fracassado reflete claramente a idéia de anarquia, tomada geralmente como evidência da existência do fracasso estatal.

A visão de anarquia é significativa porque ela espelha a percepção de que o fenômeno do fracasso estatal é particularmente diferente de outros fenômenos políticos, como revoluções ou guerras civis. Ele é entendido, na verdade, como praticamente “apolítico”, porque entende que o “próprio

⁹² “One can find the image of anarchy, or related descriptors – chaos, disorder, decay, disintegration – in nearly every essay and book on the subject”. GOUREVITCH, 2005:4.

⁹³ “...chaotic power vacuums...”. MALLABY, 2002:7.

⁹⁴ “A collapsed state exhibits a vacuum of authority. It is a mere geographical expression, a black hole into which a failed polity has fallen”. ROTBERG 2004:9.

⁹⁵ “Warning: this country can be dangerous to your health”. JAKCSON, 1998:2.

⁹⁶ “The weakening of states and the appearance of ‘failed states’ contribute to a fourth image of a world in anarchy”. HUNTINGTON, 1996:234.

processo político, associado com a idéia do Estado, entrou em colapso”⁹⁷ ou mesmo nunca existiu; não há disputa pela substituição de instituições através de embate político, há apenas caos permanente. Nisso, a visão de anarquia se torna conceitualmente importante, pois vem revelar um outro pressuposto comum à literatura sobre o fracasso estatal, que é sua explicação para o fenômeno: a artificialidade do Estado fracassado enquanto Estado.

2.3. Explicação do fenômeno

O conceito dual de estatidade empírica e jurídica proposto por Jackson e Rosberg em 1982 que, como já visto, reflete-se amplamente — conscientemente ou não — na percepção do fracasso estatal, serve também de base à explicação do fenômeno pela literatura voltada a este assunto. Se a percepção do fenômeno se dava, contudo, pela sensação de anarquia como a característica empírica do Estado fracassado, é na relação entre a estatidade empírica, marcada por essa anarquia, e a estatidade jurídica que se define a explicação da causa do fenômeno. Como se viu anteriormente, é corrente a visão de que certos países, apesar de possuírem reconhecimento internacional como Estados, não possuem as condições empíricas que caracterizam o Estado moderno; eles são Estados *de jure*, mas não *de facto*. Contudo, a idéia de anarquia é um lado da moeda da falta de estatidade empírica, aquela que marca sua percepção; do outro lado, definindo a sua causa está a idéia de artificialidade do Estado. Os Estados fracassados são percebidos como artificiais, sustentados não por uma pré-condição empírica (como o seriam os

⁹⁷ “[T]he political process itself, associated with the idea of the state, has collapsed”. GOUREVITCH, 2005:4.

Estados bem sucedidos), mas pela própria sociedade internacional, que lhes garante a existência através do reconhecimento. Os próprios Jackson e Rosberg, falando especificamente sobre a África, afirmaram que “o Estado jurídico na África negra é uma unidade política nova e arbitrária”⁹⁸. Jennifer Milliken e Keith Krause refletem bem essa percepção ao colocarem que “a charada não está em como ou por que [os Estados fracassados] fracassam, mas como e por que eles existem por fim”⁹⁹. 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, por não ter alcançado, em algum momento, replicar o modelo ocidental de Estado; é por causa dessa artificialidade que o Estado vive em anarquia — e, antecipando algumas das críticas ao conceito, é a classificação desses Estados como artificiais que leva a própria caracterização dos conflitos como anarquia, e vice-versa, num círculo vicioso¹⁰⁰.

Essa artificialidade, é importante salientar, é historicamente localizada pela literatura do Estado fracassado como um fenômeno típico da descolonização, em especial dos desmantelamentos dos impérios europeus após as Primeira e Segunda Guerras; a percepção é de que foi a descolonização e a concessão de independência aos antigos povos coloniais, conduzidas de maneira “errada” no contexto da Guerra Fria, que geraram Estados artificiais e, conseqüentemente, fadados ao fracasso¹⁰¹. Jackson inicia seu afamado “*Quasi States*” (1990) exatamente descrevendo uma conversa

⁹⁸ “*The juridical state in Black Africa is a novel and arbitrary political unit*”. JACKSON e ROSBERG, 1982:14.

⁹⁹ “[*T*]he puzzle is not how and why they may fail, but how and why they exist at all”. MILLIKEN e KRAUSE, 2003:763.

¹⁰⁰ GOUREVITCH, 2005:10.

¹⁰¹ RECORD, 2002:6.

imaginária, em 1936, com um servidor do *Colonial Office* britânico, que, desacreditado das notícias que seu interlocutor traz do futuro, não consegue entender como algumas possessões coloniais tão pouco preparadas para se tornarem Estados conseguiram obter sua independência tão prontamente, e pensa se tratar de uma piada de mau gosto¹⁰². Os Estados fracassados, afirma Jackson posteriormente,

“são uma conseqüência do fim do império. Eles são um preço da autodeterminação irrestrita de antigas dependências — geralmente coloniais. (...) Essa garantia pós-colonial [de independência] levou à existência um número significativo de Estados insubstanciais, ou marginais, ou mesmo nominais: o que, por falta de termo melhor, podem ser chamados ‘quase-Estados’, dos quais alguns claramente fracassaram, ou entraram em colapso, e deixaram de ser ‘Estados’ em qualquer sentido empírico significativo do termo.”¹⁰³

Apesar de, na percepção do corpo teórico do fracasso estatal, a artificialidade que marca intrinsecamente os Estado fracassados ser percebida como tendo raízes nos processos de descolonização, sua manifestação, por um lado, e sua percepção, por outro, são entendidas como fenômenos típicos do pós-Guerra Fria. Sua manifestação é assim percebida porque, embora o Estado já fosse essencialmente fracassado, devido à sua artificialidade¹⁰⁴, a lógica da Guerra Fria garantiu-lhes a viabilidade e lhes permitiu disfarçar essa fraqueza, já que, durante o período do conflito soviético-americano, eles foram amplamente mantidos por um dos lados disputantes, através de infusões de

¹⁰² JACKSON, 1990:13-6.

¹⁰³ “‘Failed states’ are a consequence of the end of empire. They are a price of unrestricted self-determination of former - usually colonial - dependencies. (...) That post-colonial international guarantee has brought into existence a significant number of insubstantial or marginal or even nominal states: what for lack of a better term might be called “quasi-states” of which some have clearly failed, or collapsed, and cease to be “states” in any significant empirical meaning of the term”. JACKSON, 1998:3.

¹⁰⁴ “Os ‘Estados fracassados’ são simplesmente mais claramente evidentes hoje”. (“‘Failed states’ are simply more clearly evident today”). JACKSON, 1998:3.

dinheiro, ajuda militar, ou até pela própria inibição que a ordem internacional impunha aos conflitos territoriais na periferia¹⁰⁵. O fim da Guerra Fria tirou esses Estados das preocupações de segurança direta das potências — e da superpotência, em especial —, e, acabando conseqüentemente com a custosa necessidade de manutenção de regimes do apoio ao desenvolvimento, a fim de que esses Estados não caíssem na área de influência contrária, deixou tais Estados a suas próprias contas. Esse raciocínio, em geral, na literatura sobre o Estado fracassado, vale não apenas para as ex-colônias africanas e asiáticas da Europa ocidental, mas também para os novos Estados europeus e asiáticos resultantes do desmantelamento do império soviético, também artificiais — frutos de uma descolonização feita praticamente nos mesmos moldes das descolonizações européias — e largados à sua própria sorte¹⁰⁶. Essa visão do fim da sobrelvida ganha pelos Estados fracassados durante a Guerra Fria pode ser já percebida no artigo de Helman e Ratner, reconhecido pela literatura como um dos primeiros escritos mais relevantes sobre o tema no pós-Guerra Fria:

“Enquanto durou, a Guerra Fria prolongou a viabilidade de alguns dos novos Estados independentes e outros do Terceiro Mundo. Países com economias e governos seriamente subdesenvolvidos receberam robustas infusões de ajuda de seus antigos senhores coloniais, assim como das superpotências.”¹⁰⁷

¹⁰⁵ Entre outros, ver HELMAN e RATNER, 1992; HERBST, 1996; JACKSON, 1998; CARMENT, 2003.

¹⁰⁶ GRZYMALA-BUSSE e LUONG, 2002:532.

¹⁰⁷ “*While it lasted, the Cold War prolonged the viability of some of the newly independent and other Third World states. Countries with seriously underdeveloped economies and governments received hefty infusions of aid from their former colonial masters as well as from the two superpowers*”. HELMAN e RATNER, 1992:5.

Jeffrey Herbst, na mesma linha, começa a dar indícios também do porquê de não apenas a manifestação do fenômeno, mas também sua percepção, terem se desenvolvido apenas com o fim da Guerra Fria:

“Foi relativamente fácil manter as aparências nos anos 60 e 70. A maioria das economias africanas crescia, animada pelo crescimento econômico global e pelos relativamente altos das commodities básicas, cuja exportação era a base da maior parte das economias formais. A competição estratégica global entre os Estados Unidos e a União Soviética também desencorajava ameaças aos traçados dos Estados na África ou em qualquer parte. (...) Finalmente, nenhum desafio intelectual foi feito à suposição imediata da soberania pelos Estados africanos.”¹⁰⁸

Essa falta de desafio intelectual reflete a explicação da literatura sobre a ausência de percepção de que os novos Estados, a despeito de não demonstrarem sua característica de fracassados devido aos fatores históricos mencionados, eram já intrinsecamente fracassados. Como sugere Daniel Lambach, a fraqueza dos Estados recém-independentes era genericamente entendida como uma situação natural dos processos de descolonização, e seria corrigida com o tempo, devido à formação de burocracias mais preparadas, o enraizamento e a profissionalização das instituições estatais, a tomada de controle do território e o desenvolvimento econômico¹⁰⁹. Com a descolonização, “assumiu-se prontamente que os novos Estados tomariam características que caracterizaram anteriormente a soberania”, nas palavras de Herbst, como o controle físico sobre os seus territórios, presença administrativa

¹⁰⁸ “[I]t was relatively easy to maintain appearances in the 1960s and 1970s. Most African economies were growing, buoyed by global economic growth and relatively high prices for basic commodities, export of which formed the basis of most of the formal economies. The global strategic competition between the United States and Soviet Union also discouraged threats to the design of states in Africa or elsewhere. (...) Finally, no intellectual challenge was made to the immediate assumption of sovereignty by African states”. HERBST, 1996:122.

¹⁰⁹ LAMBACH, 2005:3.

e a formação de lealdade da população ao novo Estado¹¹⁰. A década de 1990 assistiu à derrocada desse entendimento: “a história desmentiu essa teoria [de que a fraqueza passaria com o desenvolvimento], em muitos casos tragicamente”¹¹¹; com a continuidade de algumas disputas e, principalmente, o surgimento de outras sufocadas pelas imposições da Guerra Fria, ganha vigor a idéia de que essa condição de fraqueza é, na verdade, crônica nesses países, e que seus problemas não são, enfim, de desenvolvimento e progresso, mas têm uma causa mais essencial, que é a artificialidade desses Estados.

As idéias de Herbst apontadas acima começam a dar indícios de umas das características da artificialidade do Estado apontadas pela literatura; de uma delas apenas, porque, apesar do diagnóstico da artificialidade do Estado estar no cerne do conceito do Estado fracassado, suas caracterizações variam muito. Assim como, quando se discutiu a percepção do fenômeno, percebeu-se que havia uma base única na visão de que os Estados não perfazem as funções percebidas como tipicamente estatais, e uma multiplicidade de definições específicas que variam de acordo com a definição de maior ou menor abrangência das funções percebidas como tipicamente estatais, também com relação à causa do fenômeno isso se passa. A toda a literatura sobre o Estado fracasso é comum a caracterização da causa do fracasso devido à artificialidade do Estado; as distinções específicas, porém, existem, e se darão em relação às características dessa própria artificialidade.

¹¹⁰ “[I]t was immediately assumed that the new states would take on features that had previously characterized sovereignty, most notably unquestioned physical control over the defined territory, but also an administrative presence throughout the country and the allegiance of the population to the idea of the state. Implicitly, the granting of sovereignty to the new nations also suggested that every country that gained freedom from colonization would be politically and economically viable”. HERBST, 1996:121-2.

¹¹¹ “History disconfirmed that theory, in some cases tragically”. LAMBACH, 2005:4.

Estas distinções são importantes porque, em geral, as diversas proposições de solução do problema do fracasso estatal refletem em si as visões que se têm das causas específicas desse fracasso.

A primeira concepção específica de artificialidade do Estado, apontada por grande parte da literatura está vinculada à idéia de que as fronteiras dos Estados pós-coloniais estão traçadas em desacordo com sua realidade étnica, respeitando não as divisões de identidade primitivas, mas sim as demarcações feitas durante o domínio imperial, cujo objetivo era outro que não o da formação de Estados nacionais. Essa visão de artificialidade das fronteiras aplica-se mais amplamente, em geral, ao caso da África, mas não exclusivamente: também se vê essa noção aplicada a alguns Estados fracassados da Europa (frutos da descolonização dos impérios Austro-Húngaro e, posteriormente, do soviético) e da Ásia (impérios europeus e também do soviético). A concepção de que as fronteiras foram estabelecidas de forma artificial, pois desrespeitando as realidades étnicas, é, na verdade, bastante usual, e reflete-se correntemente nas descrições de alguns dos grandes momentos de definição de fronteiras, como as Conferências de Berlim (1884-5)¹¹² ou de Paris (1919)¹¹³. Na literatura do fracasso estatal, essa explicação aparece já no artigo de Jackson e Rosberg: “[a]penas raramente um território colonial refletiu o formato e a identidade de uma fronteira sócio-política africana preexistente”¹¹⁴.

¹¹² FERRO, 1996:101.

¹¹³ KISSINGER, 1996:207.

¹¹⁴ “*Only rarely did a colonial territory reflect the shape and identity of a preexisting African sociopolitical boundary*”. JACKSON e ROSBERG, 1982:14.

Essa explicação está arraigada em uma concepção específica das teorias de formação do Estado que propõe que o senso de nacionalidade ou, no mínimo, de identidade étnica, é um componente necessário para a formação de um Estado, ao qual antecede e de que, em geral, funciona como motor. Como coloca John Hutchinson, na linha de renomados teóricos da nacionalidade como John Smith, “as nações não são a consequência dos Estados; ao contrário, elas são construídas sobre identidades étnicas mais antigas, as quais geralmente conduzem ao desenvolvimento político”¹¹⁵. Logo, um Estado fundado em um território estabelecido por terceiros, em desrespeito às tais identidades étnicas, são conseqüentemente artificiais e fadados ao fracasso. Como coloca Stephen Del Rosso Jr,

“com suas fronteiras artificialmente estabelecidas, que ignoraram reivindicações étnicas e tribais, e sua falta de controle administrativo e coesão, não era realista tentar criar essas novas entidades independentes à imagem do ideal ocidental.”¹¹⁶

Uma outra parte da literatura, no entanto, baseia-se em uma outra gama de teorias de formação do Estado contrárias às propostas por Smith e Hutchinson. Essas concepções, apoiadas, entre outros, por teóricos como Charles Tilly ou Michael Mann¹¹⁷, sustentam que, ao contrário, a nação é uma consequência da ascensão do Estado territorial centralizado moderno, principalmente a partir do século XIX¹¹⁸. Para os que seguem essa linha, os Estados pós-coloniais são artificiais não porque foram criados em desrespeito

¹¹⁵ “[N]ations are not the outcome of states; rather they are built on older ethnic identities, which often drive political development”. HUTCHINSON, 2003:7.

¹¹⁶ “With their artificially-established borders that ignored ethnic and tribal claims and their lack of administrative control and cohesion, it was unrealistic to attempt to create these newly independent entities in the image of a Western ideal”. DEL ROSSO JR., 1995:197.

¹¹⁷ *apud* HUTCHINSON, 2003:6.

¹¹⁸ HUTCHINSON, 2003:6.

às linhas étnicas ou sócio-políticas “originais” ou anteriores à colonização, mas sim porque não conseguiram fomentar um sentimento nacional que se traduzisse na lealdade de grande parte dos súditos ao Estado-nacional que os representasse.

Ambas as vertentes da literatura, não obstante, dividem alguns entendimentos acerca da relação entre o Estado e a identidade nacional — quer seja esta anterior ou posterior àquele — que marcam a explicação do fracasso estatal. Alguns autores entendem a identidade nacional como sendo um componente *natural* do Estado, e intrinsecamente ligado a ele; o Estado é, em sua configuração moderna, a expressão política de uma nação que o sustenta, legitima e orienta. Logo, se Estado e nação estabelecem entre si, segundo a visão desse segmento, tal relação de necessidade mútua — principalmente do primeiro em relação ao segundo —, um Estado cuja existência não é legitimada naturalmente, isso é, pela lealdade de uma nação é, conseqüentemente um Estado artificial¹¹⁹.

Uma segunda concepção específica da artificialidade do Estado guarda alguns pontos em comum com a idéia previamente apresentada da incapacidade dos novos Estados de terem desenvolvido nações que substituíssem as anteriores filiações étnicas ou familiares. Alguns autores sustentam sua visão da artificialidade do Estado na não replicação por parte destes, durante sua formação, das “regras históricas” que definiram a formação institucional do Estado moderno no ocidente, especialmente na Europa. Cameron Thies, por exemplo, sugere que são quatro as atividades levadas a cabo durante a formação dos Estados ocidentais: a atividade bélica e o

¹¹⁹ CHRISTOPHER, 1997:92; THIES, 2004:58.

envolvimento em guerras, com fim de neutralizar os oponentes externos; a pacificação dos oponentes internos, através de sua eliminação ou de sua inserção; a proteção daqueles que apóiam sua existência frente a inimigos externos; e a extração de recursos para seu custeio¹²⁰. Desses todos, a guerra é, em geral, entendida como o principal motivador da formação do Estado ocidental: como afirmou Charles Tilly, “a guerra fez o Estado, e o Estado fez a guerra”¹²¹. Foi a guerra que fomentou as outras atividades, oferecendo um inimigo comum às forças internas — estimulando, assim, sua unificação e deslegitimando os grupos de oposição —, levando ao desenvolvimento de um aparato militar que garanta a proteção do grupo nacional e, finalmente, oferecendo uma justificativa legítima para a penetração do Estado na sociedade visando à apropriação de parte de seus recursos¹²².

Assim, os Estados pós-coloniais são, para esse segmento da literatura, vistos como artificiais por não terem desenvolvido tais atividades que são percebidas como tendo caracterizado a construção dos Estados “típicos” no ocidente: a extração, a proteção e, sobretudo, a guerra. A explicação apontada pela literatura para esse não desenvolvimento das atividades naturais passa, algumas vezes, pela incapacidade das elites locais de replicarem o modelo institucional ocidental; no entanto, prevalece a visão — a qual, em geral, justifica a anterior — de que os novos Estados foram de certa forma “impedidos” de replicarem esse modelo por terem surgido numa ordem internacional extremamente peculiar, como é a ordem do pós-Segunda Guerra,

¹²⁰ THIES, 2004:54-5.

¹²¹ “*War made the state, and the state made war*”. Tilly, “*Reflections on the History of European State-making*”, 1975. Apud HERBST, 1990:117.

¹²² Tilly, “*Reflections on the History of European State-making*”, 1975. Apud FUKUYAMA, 2005:54.

na qual vigora um virtual congelamento de fronteiras que gera, assim, um ambiente externo razoavelmente seguro para os novos Estados, que perdem os incentivos que a ameaça externa geraria à sua construção.

O papel que a maioria dos autores dessa perspectiva dá à ameaça exterior e, conseqüentemente, à guerra como componentes fundamentais à formação natural dos Estados é, na verdade, de enorme importância — não para menos, essas teorias de construção de Estados são conhecidas como “predatórias”. Herbst, por exemplo, sugere que a própria falta do desenvolvimento da identidade nacional, levantada anteriormente, é fruto da ausência de ameaças externas significativas ou de guerras, que proviessem o estímulo para a união das facções internas e a ultrapassagem das lealdades indígenas¹²³, e se questiona se existe, afinal, vias pacíficas para a consolidação estatal¹²⁴. Michael Desch, em seu artigo intitulado justamente “Guerra e Estados Fortes, Paz e Estados Fracos?” (*War and Strong States, Peace and Weak States?*), traça claramente um resumo de como a ausência de ameaça “desvirtuou” os Estados pós-coloniais do modelo tradicional ocidental:

“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

¹²³ HERBST, 1990:130-1.

¹²⁴ “Are there peaceful routes to state consolidation?” *Ibid.*, 132..

sérias ameaças externas no momento de seu surgimento como novos Estados pode explicar muito disso.”¹²⁵

Uma outra parte da literatura do Estado fracassado apresenta uma concepção de artificialidade que reflete alguns traços dessas idéias. Para alguns autores, os Estados pós-coloniais realmente não reproduziram o modelo de desenvolvimento do Estado ocidental; mas, ao contrário, entende-se que eles não precisavam tê-lo reproduzido às próprias custas, após suas independências. Sua visão do colonialismo identifica-se, muitas vezes, com a *mission civilizatrice* a que se auto-atribuíam os impérios coloniais¹²⁶, que deveria ter desenvolvido o modelo estatal sobre aquelas estruturas nativas, criando e solidificando suas instituições, ensinando suas práticas, enfim, preparando essas colônias para sua independência e sua inserção na comunidade internacional — esse era o “fardo do homem branco”¹²⁷. Contudo, o desenvolvimento civilizatório é visto como tendo sido interrompido pela mobilização internacional pela descolonização no pós-Segunda Guerra, sustentada pelo crescimento das idéias de auto-determinação e pela pressão pela descolonização feita por parte tanto das superpotências quanto da periferia, no âmbito da ONU¹²⁸.

O que desvirtuou o Estado pós-colonial de atingir a condição de um Estado pleno foi, assim, a forma abrupta com que se derrubou a responsabilidade pelo desenvolvimento de um Estado moderno sobre aquelas

¹²⁵ Grifo nosso. “*Third World states historically have not experienced the same challenging external threat environment (although they have often faced significant internal threats), and their state structures have turned out to be quite different. (...) Generally, Third World states have weak governments, little effective control of the economy (despite frequent efforts to control large parts of it), a low level of political institutionalization, and chronic political instability. The absence of war and serious external threats at the time of their emergence as new states may explain much of this*”. DESCH, 1996:242.

¹²⁶ Ver, por exemplo, CAETANO, 1976:18-22.

¹²⁷ FERRO, 1996:39-42.

¹²⁸ HERBST, 1996:121.

sociedades, as quais ainda não estavam preparadas para recebê-lo — a “*descolonização atropelada*”, como chamou Marc Ferro¹²⁹. As indagações feitas pelo servidor imaginário do *Colonial Office* britânico em 1936, na conversa fantasiada por Jackson em seu “*Quasi States*” (1990), retratam bem esse pensamento:

"Ele pergunta como foi possível descolonizar tão rapidamente ao redor do mundo? (...) Ele insiste em querer saber como a independência pôde ser concedida a tantos povos coloniais em estágios variados de desenvolvimento. Como eles se tornaram tão rapidamente familiares com a linguagem, as instituições e as técnicas da auto-governança moderna? Eles estavam preparados para a transferência de poder? (...) Todas as colônias estavam desenvolvidas ao ponto de serem capazes de se auto-governarem?"¹³⁰

Uma outra sessão bastante abrangente da literatura oferece, contudo, uma visão diferenciada, tanto do papel da colonização, quanto da natureza das sociedades colonizadas, que culmina numa justificativa diferente para a artificialidade dos Estados atuais em grande parte da periferia: o problema não foi largar esses Estados, despreparados, à própria sorte após sua independência; ao contrário, é a imposição de um modelo específico de organização social — o Estado ocidental —, desde a colonização, a sociedades historicamente dotadas de culturas políticas diferentes; o problema foi a insistência da comunidade internacional em “construir a ‘parafernália externa da estatidade [ocidental]’ (*sic!*) em uma base social, política e

¹²⁹ FERRO, 1996:389.

¹³⁰ "He asks how it was possible to decolonize so soon throughout the world? (...) He persists in wanting to know how independence could be granted to so many different colonial peoples at various stages of development. How did they so quickly become conversant with the language, institutions and techniques of modern self-government? Were they prepared for the trasger of power? (...) Were all the colonies developed to the point of being capable of self-government?" JACKSON, 1990:13-4.

econômica decididamente não-ocidental.”¹³¹. O Estado é, assim, artificial porque é imposto, a partir do exterior, sobre outras formas “naturais” de organização política que o antecedem, as quais ainda se mantêm por sob ele e cujas manifestações lhe minam a existência. A manutenção do Estado enquanto modelo, em constante confronto com as formas nativas de organização política, é, portanto, a real responsável pelo grande sofrimento das populações da periferia¹³². Essa visão de artificialidade é bastante corrente nas análises do fracasso estatal principalmente na África, onde se entende que o modelo de Estado ocidental veio a substituir, ainda durante a colonização, as estruturas políticas tradicionais do continente, as quais, no entanto, permanecem latentes. Clapham sintetiza bem essa concepção ao afirmar que

“[o]s problemas domésticos centrais da formação de Estados em muito da África tropical foram, assim, de *cultura política* e, notavelmente, da dificuldade de adaptar culturas profundamente sintonizadas com seus próprios ambientes aos desafios muito diferentes envolvidos na gerência de Estados do tipo que foram impostos através do colonialismo.”¹³³

Esses padrões de organização política pré-coloniais são entendidos como similares aos modelos políticos vigentes na Europa durante a Idade Média, nos quais os sistemas de autoridade e de lealdade eram organizados em diversos níveis, e exercidos principalmente sobre pessoas, ainda que, de certa forma, territorialmente organizadas¹³⁴. Igualmente, em muitas partes da

¹³¹ “...to construct ‘the outward paraphernalia of [Western] statehood’ on a decidedly non-Western social, political, and economic base”. DEL ROSSO JR, 1995:197.

¹³² Longman, “Remarks at the Conference on State, Market and Democracy in Africa”, 1998. Apud JOSEPH, 2003:14.

¹³³ “The central domestic problems of state formation in much of tropical Africa have thus been ones of political culture and notably the difficulty of adapting cultures deeply attuned to their own environments to the very different challenges involved in managing states of the kind that were imposed on the continent through colonialism”. CLAPHAM, 2004:85.

¹³⁴ OSIANDER, 2001:271-4.

periferia — especialmente na África —, vigoravam sistemas nos quais a autoridade política era bastante difusa. Herbst apresenta, por exemplo, o caso dos sistemas nativos da África:

“[a] soberania pré-colonial tinha duas características radicalmente diferentes da soberania exercida na África moderna. Primeiro, em grandes partes da África pré-colonial, o controle tendia a ser exercido sobre pessoas e não sobre terra. A terra era abundante e as populações eram escassas sobre o solo. (...) O segundo aspecto notável das práticas políticas pré-coloniais era de que a soberania tendia a ser compartilhada. Não era inusual para uma comunidade ter obrigações nominais e lealdade a mais de um centro político.”¹³⁵

Como se pode perceber, a visão de artificialidade do Estado pós-colonial é, de qualquer maneira, corrente na percepção da literatura sobre o Estado fracassado: seja ela caracterizada pelo desligamento entre etnia ou nacionalidade e o Estado, ou pelo descumprimento de regras históricas, ou pela imposição do modelo estatal sobre sociedades despreparadas ou culturalmente distintas, a percepção da literatura é de que os novos Estados são artificiais por não corresponderem a uma — ou, como acontece não raramente, mais de uma — dessas concepções do que deveria ser o caminho natural de um Estado. Ao contrário, os Estados fracassados foram criados e mantidos de fora para dentro, num “*fiat* administrativo”¹³⁶ internacional que respondeu às vontades da comunidade internacional — os novos Estados incluídos —, e não às realidades internas dos referidos Estados.

¹³⁵ “*Precolonial sovereignty had two features radically different from sovereignty exercised in modern Africa. First, in large parts of precolonial Africa, control tended to be exercised over people rather than land. Land was plentiful and populations thin on the ground. (...) The second notable aspect of precolonial political practices was that sovereignty tended to be shared. It was not unusual for a community to have nominal obligations and allegiances to more than one political center*”. HERBST, 1996:127-8.

¹³⁶ HERBST, 1996:121.

O nascimento desses novos Estados teve, assim, uma série de motivações externas, todas elas ligadas muito fortemente à lógica da política internacional do pós-Segunda Guerra e, particularmente, da Guerra Fria: o fortalecimento das tendências defensoras da autodeterminação dos povos, aliado à instrumentalização da disputa entre os Estados Unidos e a União Soviética, levada a cabo, no âmbito das Nações Unidas, por diversos países da periferia em prol da descolonização — a fim de aumentarem seu poder de barganha, através do crescimento de seu grupo na Assembléia Geral —, levou à perda da legitimidade internacional dos impérios coloniais e de sua justificativa moral para a manutenção de sua dominação¹³⁷; a intervenção formal desses países, bem como das potências, nos conflitos coloniais, através do financiamento e treinamento dos rebeldes, ou mesmo de sua atuação militar; contribuiu em muito para o abalo das estruturas dos impérios coloniais; em conseqüência, assistiu-se à elevação dos custos políticos e financeiros de manutenção dos impérios coloniais, ao mesmo tempo que os ganhos com sua exploração pesavam cada vez menos na riqueza nacional, que passava a ser influenciada muito mais pelas relações entre os países industrializados¹³⁸. A partir das primeiras descolonizações, entrou-se num círculo vicioso: quanto mais se descolonizava, mais forte ficavam as pressões pela descolonização total.

A manutenção desses Estados foi também, ao ver da literatura sobre o Estado fracassado, marcada pela lógica da Guerra Fria, durante a qual a comunidade internacional — e, principalmente, as principais potências —

¹³⁷ CHRISTOPHER, 1997:92.

¹³⁸ CLAPHAM, 2004:82. Clapham sugere, ainda, que para alguns impérios coloniais menos desenvolvidos, como Portugal ou a União Soviética, o colonialismo era ainda uma fonte importante de recursos e, portanto, sua manutenção era uma questão mais delicada.

atuaram largamente no sentido de garantir a ordem e sua influência na periferia. Essa atuação se desenvolveu através de mecanismos legais, políticos ou econômicos, como infusões de dinheiro, ajuda militar e inibição aos conflitos territoriais na periferia¹³⁹, chegando ao congelamento legal de grande parte das fronteiras internacionais¹⁴⁰. Assis Malaquias defende que as próprias missões de manutenção de paz das Nações Unidas (UNPKO) na África não fazem outra coisa senão permitir a sobrevivência de “Estados quebradiços e inviáveis” naquela região, servindo apenas para “promover e sustentar o sistema Westfaliano em uma região periférica”¹⁴¹. Desse modo, enquanto a desconexão entre nação e Estado, o não seguimento das “regras históricas” de formação dos Estados, ou a discrepância entre o modelo estatal e o nível de desenvolvimento ou a cultura política das sociedades pós-coloniais perpassam a compreensão de artificialidade em seu âmbito interno, em seu âmbito externo essa compreensão é marcada pelo entendimento da responsabilidade da comunidade internacional pelo fenômeno, ao promover e garantir a existência de Estados apenas de forma legal, desconsiderando as características empíricas que deveriam marcar a existência de um Estado natural.

Desse modo, assim como a manifestação e a percepção do fenômeno do fracasso estatal são entendidos pela literatura sobre o Estado fracassado como típicos da Guerra Fria, também a parte externa de sua causa o é: o Estado artificial, cujo reconhecimento é definido simplesmente por uma decisão jurídica externa, é percebido com sendo uma aberração da Guerra

¹³⁹ Entre outros, ver HELMAN e RATNER, 1992; HERBST, 1996; JACKSON, 1998; CARMENT, 2003.

¹⁴⁰ ZACHER, 2001:230.

¹⁴¹ “UN peace operations allow brittle and nonviable African states to survive in the short term. (...) UN peace operations in Africa succeed mainly in promoting and sustaining the Westphalian system in a peripheral region”. MALAQUIAS, 2002:416.

Fria¹⁴², quando questões conjunturais impediram que os fatores empíricos determinassem os critérios de estatidade, ao contrário da prática internacional clássica, na qual o reconhecimento externo é conquistado por comunidades políticas que alcançaram o modelo esperado de Estado para ser considerado por seus pares, então com uma ação jurídica, como um membro *de facto* da comunidade internacional — o que Jackson chama de "soberania positiva"¹⁴³ —; "o direito internacional clássico é, assim", como coloca o referido autor, "o filho e não o pai dos Estados"¹⁴⁴. Desde o fim da Segunda Guerra e o início da Guerra Fria, ao contrário, a comunidade internacional vêm repudiando esse antigo modelo em benefício de outro, a "soberania negativa"¹⁴⁵, no qual os Estados são reconhecidos ou ignorados "arbitrariamente" pela comunidade internacional — no sentido do reconhecimento se dar a total despeito de sua realidade empírica —: em 1982, Jackson e Rosberg já levantavam os casos das bantustões sul-africanos como Bophuthatswana, Transkei, Ciskei e Venda, os quais, apesar de reunirem as mesmas características empíricas de outros territórios africanos internacionalmente reconhecidos, como o próprio enclave do Lesoto, não eram reconhecidos como Estados a não ser pela África do Sul¹⁴⁶.

2.4. Soluções para o problema

A visão corrente da literatura sobre o fracasso estatal, de que a ordem internacional da Guerra Fria propiciou o surgimento de Estados

¹⁴² MALLABY, 2002:2.

¹⁴³ JACKSON, 1990:50-3.

¹⁴⁴ "Classical international law is therefore the child and not the parent of states". *Ibid.*, 53.

¹⁴⁵ *Ibid.*, 42-9.

¹⁴⁶ JACKSON e ROSBERG, 1982:13-4.

artificiais, através do reconhecimento internacional de Estados que não perfaziam as condições ideais do modelo de Estado ocidental, restabelece, por conseguinte, na raiz da causa do problema o desligamento entre a realidade jurídica do sistema de Estados e a sua realidade empírica; ao mesmo tempo, contudo, ao apontar suas causas como próprias da ordem internacional da Guerra Fria, ela estabelece a temporalidade do fenômeno, permitindo que, com término do conflito americano-soviético no início da década de 1990, uma nova ordem se estabeleça, na qual novas correlações entre a estatidade empírica e a jurídica, bem como novas abordagens dessas, possam ser propostas a fim de se solucionar o problema.

Nesse sentido, a literatura sobre o Estado fracassado está unificada ao perceber uma discrepância entre a realidade empírica e a realidade jurídica; não obstante, a literatura se divide novamente, nesse ponto, sobre como responder a esse problema: se adequando a realidade empírica à realidade jurídica, ou, ao contrário, adequando a realidade jurídica à realidade empírica.

As variações de resposta sobre um problema correspondem logicamente às percepções que se manifestam sobre suas causas. Na literatura do Estado fracassado repete-se esse mesmo padrão lógico. O tipo de resposta para o problema dos Estados fracassados corresponde, em geral, às visões que se têm das causas desse fracasso: aqueles que entendem que a artificialidade do Estado é marcada pela sua incapacidade de fomentar, após a independência, a criação de uma unidade nacional ou o desenvolvimento de burocracias e estruturas estatais tendem, geralmente, a propor soluções que passam pela adequação da realidade empírica à jurídica, respeitando o atual ordenamento legal do sistema internacional, o traçado e a existência dos atuais

Estados, mas agindo no sentido de levá-los a desenvolverem as qualidades estatais empíricas de que eles carecem. De modo diferente, a outra parte da literatura, que entende que o ordenamento político (estatal ou não) de uma sociedade deve corresponder àquelas suas realidades que entender serem colocadas *a priori* — como o delineamento étnico ou nacional, ou a cultura política — sustentam, em geral, que a resposta deva passar por uma adequação da realidade jurídica à empírica.

É importante salientar, contudo, que mesmo entre aqueles que defendem o reforço da estatidade empírica a fim de que ela se adapte à atual realidade jurídica, há muitos que sustentam também alguma alteração do atual ordenamento legal internacional. Esses autores reforçam a idéia de distinção, dentro do conceito amplo de soberania internacional, entre o conceito específico de “soberania legal internacional”, que dispõe sobre a existência jurídica do Estado lés a lés a seus pares e sua conseqüente capacidade de firmar acordos, e o conceito específico de “soberania westfaliana” ou “soberania vateliana”, que dispõe sobre o direito estabelecido, a partir da Paz de Westfália de 1648, de autonomia e de não-intervenção¹⁴⁷. Essa distinção é importante porque ela relativiza, nas soluções propostas por essa linha de autores, o impacto da violação da soberania internacional do Estado frente à resposta proposta: apenas a soberania westfaliana seria violada — de forma temporária —, já que se respeitaria a existência jurídica do Estado. Essa noção se reflete, por exemplo, nas idéias de Keohane, ao afirmar que “a soberania deve ser ‘desempacotada’ (...). Alguns aspectos da soberania deveriam ser mantidos, mas outros são obstáculos a eventuais sucessos e deveriam ser

¹⁴⁷ KRASNER, 2000:2.

descarregados”¹⁴⁸. A relativização temporária da soberania internacional é, por seu lado, condizente com a própria explicação que a literatura sobre o Estado fracassado dá ao fenômeno do fracasso estatal, o qual é, como se viu, parcialmente imputado ao reconhecimento internacional desses Estados, acompanhado pela sua conseqüente dotação dos direitos à autonomia e à não-intervenção. Assim, seria difícil conceber soluções para esse problema que não passassem por alguma revisão, ainda que temporária e limitada, dessa ordem legal internacional que é vista como uma das causas principais do fenômeno do fracasso estatal.

Desta maneira, as propostas de reforço da empiricidade do Estado fracassado visam sua adequação à realidade jurídica internacional, mas permitem, para tanto, sua relativização. Tais propostas estão fortemente ancoradas, em geral, naquelas explicações que percebem as causas da artificialidade do Estado fracassado em sua incapacidade histórica de replicar ou de desenvolver as qualidades que marcam o Estado moderno, seja em termos institucionais ou da relação entre nação e Estado, os quais se traduzem, em termo de resposta, naquilo que se entende modernamente pelos conceitos de “construção de Estados” (*state building*) e de “construção de nações” (*nation building*), respectivamente. Francis Fukuyama sugere que a distinção entre os termos “construção de nações” e “construção de Estados” não é tanto conceitual, mas principalmente histórica e geográfica:

“Nos Estados Unidos, este esforço ficou conhecido como construção de nações. Esta terminologia talvez reflita a experiência nacional, na qual a identidade cultural e histórica foi

¹⁴⁸ “[S]overeignty needs to be ‘unbundled’ (...). Some aspects of sovereignty should be retained, but others are obstacles to eventual success and should be jettisoned”. KEOHANE, 2004:276.

fortemente influenciada por instituições políticas como o constitucionalismo e a democracia. Os europeus tendem a ser mais conscientes da distinção entre Estado e nação e destacam que a construção de nações, no sentido da criação de uma comunidade unida por uma história e uma cultura comuns, está muito além da capacidade de uma potência externa.”¹⁴⁹

Realmente, esse tipo de uso do conceito de construção de nações enquanto formação de estruturas de governança democráticas e constitucionais é recorrente na literatura americana, algumas vezes indiscriminadamente¹⁵⁰, e outras como propostas propriamente ditas, como faz Richard Joseph ao sugerir um projeto de “nacionalidade civil” para os países africanos que se baseie não nas identidades étnicas, históricas ou culturais, mas no republicanismo, no constitucionalismo e nos direitos civis, nos moldes das idéias de Habermas¹⁵¹. No entanto, o termo “construção de nações”, em oposição ao de “construção de Estados”, é usado também amiúde na tentativa de se responder àquela artificialidade marcada pela não criação de uma identidade nacional pelos Estados pós-coloniais: Yaakov Kop, por exemplo, utiliza o termo para referir-se à necessidade de se criar uma identidade nacional em Israel entre pessoas originárias de tão variados lugares¹⁵²; Ian Bremmer traça uma distinção bastante clara entre os conceitos de construção de Estados e construção de nações, debruçando-se sobre as relações entre os dois processos e concluindo que, dificilmente, um pode ser muito bem sucedido sem o outro — reforçando, assim, a idéia da inviabilidade de um Estado que não seja sustentado por uma base nacional¹⁵³.

¹⁴⁹ FUKUYAMA, 2004:131.

¹⁵⁰ Cf. IGNATIEFF, 2002:123.

¹⁵¹ JOSEPH, 2003:17.

¹⁵² KOP, 2003:22.

¹⁵³ BREMMER, 2003:29-30,37.

As concepções de construção de Estados, por outro lado, são mais abundantes na literatura talvez porque a própria percepção de “capacidade administrativa limitada”¹⁵⁴ como causa da artificialidade do Estado seja mais freqüente. Fukuyama definiu a construção de Estados como a “criação de novas instituições governamentais e o fortalecimento daquelas já existentes”¹⁵⁵; em termos práticos, ela tem-se traduzido no desenvolvimento de receituários de políticas públicas e de desenho institucional a serem aplicados pelos governos dos Estados fracassados ou por interventores internacionais, a fim de alçá-los à condição de Estados *de facto*. Robert Rotberg, por exemplo, de forma condizente à abrangência de sua percepção das manifestações do fracasso estatal, prescreve um receituário igualmente amplo de atividades que devem ser levadas a cabo a fim de restaurar a condição de Estado *de facto* ao Estado fracassado. O autor apresenta, de forma bastante detalhada, o caminho a ser seguido para se alcançar a restauração da ordem, o fortalecimento da sociedade civil, a criação de um corpo legal democrático e a estabilização econômica. Jens Meierhenrich contribui ao livro organizado por Rotberg com um capítulo dedicado exclusivamente ao “passo-a-passo” da construção de Estados a partir de intervenções externas¹⁵⁶.

Fukuyama, entretanto, se posiciona de forma bastante cética em relação a tais modelos prontos de construção de Estados. Em seu artigo “*Why There Is No Science of Public Administration*” ele defende que o conhecimento da administração pública, fundamental para a construção de Estados, é muito mais uma arte que uma ciência, uma vez que ela terá que incorporar uma

¹⁵⁴ “...*limited administrative capacity*...”. KRASNER, 2004:86.

¹⁵⁵ FUKUYAMA, 2005:9.

¹⁵⁶ MEIERHENRICH, 2004:159-65.

grande quantidade de informações e práticas contextuais e responder a motivações que não são baseadas simplesmente no auto-interesse econômico¹⁵⁷. Nesse sentido, o artigo antevê algumas conclusões do livro “Construção de Estados”, em que Fukuyama afirma que, apesar do seu relativo sucesso em prover estabilidade a curto prazo nos casos de colapso institucional, a comunidade internacional tem em geral falhado ao tentar criar nos Estados fracassados instituições estatais auto-sustentadas¹⁵⁸; ao contrário, Fukuyama entende que as tentativas de imposição de modelos de gerência pública pela comunidade internacional têm na verdade sufocado o desenvolvimento de instituições auto-sustentáveis, formadas com base na capacidade local, gerando uma virtual dependência do país, para manutenção da ordem e da governança, da burocracia e das estruturas institucionais “temporárias” providas pela comunidade internacional¹⁵⁹.

A preocupação de Fukuyama responde a uma ampla corrente de propostas de intervenção para a construção de Estados, para a qual a comunidade internacional deve tomar para si a responsabilidade de intervir — direta ou indiretamente — a fim de fomentar o desenvolvimento de características empíricas nos Estados fracassados e sua conseqüente transformação em um Estado *de facto*. Essa linha pode ser percebida já no artigo inaugural de Helman e Ratner, de 1992. Nele, os autores sugeriram uma abordagem de construção de Estados cujos níveis de intervenção variariam de acordo com a magnitude da manifestação do fracasso estatal:

¹⁵⁷ FUKUYAMA, 2004:189, 200.

¹⁵⁸ FUKUYAMA, 2005: 132-5.

¹⁵⁹ *Ibid.*, 136-7.

“Onde o Estado alvo ainda mantém algum tipo de estrutura governamental mínima — onde o Estado está fracassando, mas ainda não fracassou —, a ONU deveria prover ajuda através do que melhor descrito como ‘assistência de governança’. (...) Para aqueles Estados que já fracassaram, uma segunda forma mais intrusiva de protetorado (*conservatorship*) seria apropriada. Aqui, o Estado poderia realmente delegar certas funções governamentais à ONU. (...) Finalmente, há a opção mais radical: a tutela direta da ONU. Tal plano ressuscitaria o antigo sistema de tutela e o aplicaria aos Estados fracassados.”¹⁶⁰

A idéia de protetorado ou de tutela é parcialmente retomada por Krasner, que propõe um sistema de “soberania compartilhada”, que seria uma espécie de parceria estabelecida entre um Estado fraco e um parceiro externo, na qual a autoridade sobre áreas específicas, como recursos naturais, justiça ou política monetária, seria dividida entre o governo nacional e o parceiro, que poderia ser um outro Estado, uma organização internacional ou organizações não-governamentais¹⁶¹.

Como se afirmou anteriormente, essa linha de autores que defendem a manutenção da atual realidade jurídica internacional e o reforço da estatidade empírica — a fim de que os Estados condigam com ela — sustenta também, em alguma medida, uma parcial alteração do atual ordenamento legal internacional. Tanto Helman e Ratner quanto Krasner fazem um adendo importante aos seus modelos de intervenção para construção de Estados, no sentido de proteger a ordem jurídica internacional vigente: ambos sugerem que

¹⁶⁰ “Where the target state still maintains some type of minimal governmental structure — where the state is failing, but not yet failed — the U.N. should provide aid through what is best described as ‘governance assistance.’ (...) For those states that have already failed, a second, more intrusive form of conservatorship would be appropriate. Here, the state could actually delegate certain governmental functions to the U.N. (...) Finally, there is the most radical option: direct U.N. trusteeship. Such a plan would resurrect the old trusteeship system and apply it to failed states”. HELMAN e RATNER, 1992:13-4.

¹⁶¹ KRASNER, 2000:3-4.

suas propostas não deveriam ser levadas a cabo sem o consentimento dos próprios Estados alvos¹⁶². Krasner sugere, contudo, que seria aceitável que parte da soberania externa do Estado fosse violada a fim de restabelecer a estatidade empírica do Estado fracassado; sua própria sugestão de uma soberania compartilhada é concebida de forma que “um elemento central da soberania — o acordo voluntário — seria preservado, enquanto outro elemento central — o princípio da autonomia — seria violado”¹⁶³, uma vez que a “soberania internacional seria usada para comprometer a soberania westfaliana/vateliana”¹⁶⁴. Na verdade, poder-se-ia até mesmo discutir se a permissão de uma intervenção externa violaria a soberania westfaliana, já que esta confere ao Estado o direito à não intervenção de outro Estado em seus negócios internos, e não necessariamente o dever de nunca autorizar a outro Estado que intervenha neles. Nesse sentido, as ações de construção de Estados de cunho mais impositivo, como as propostas pela literatura da intervenção humanitária ou de segurança, ou como aquelas levadas a cabo no Afeganistão e no Iraque, podem sim ser consideradas dentro do arcabouço da idéia de proteção da soberania legal internacional em detrimento da soberania westfaliana, já que pretendem, como objetivo final, gerar um Estado habilitado a ser um membro completo da comunidade internacional. Fukuyama, no entanto, dada a sua parcial descrença nos processos de construção de Estados atuais e na dependência gerada no país da burocracia internacional, desconfia dessas opções, e afirma que “não está claro se há ou não qualquer

¹⁶² “Nenhum Estado deveria ser um objeto de uma tutela da ONU sem vontade” (“*No state should be the unwilling object of a U.N. trusteeship*”). HELMAN e RATNER, 1992:15.

¹⁶³ “*One core element of sovereignty — voluntary agreement — would be preserved, while another core element — the principle of autonomy — would be violated*”. KRASNER, 2004:108.

¹⁶⁴ “*International legal sovereignty would be used to compromise Westphalian/Vatellian sovereignty*”. KRASNER, 2000:3.

alternativa real para um relacionamento quase permanente e quase colonial entre o país 'beneficiário' e a comunidade internacional"¹⁶⁵.

Uma outra corrente de pesquisadores sugere que, ao contrário de intervir nos Estados fracassados a fim de adaptá-los ao *status quo* legal atualmente vigente, a comunidade internacional deve proceder a uma readequação jurídica, já que, ao seu ver, foi exatamente a interferência jurídica "arbitrária" da comunidade internacional que gerou tais Estados artificiais. Ao se falar aqui em reordenamento jurídico do sistema internacional, referir-se-á principalmente à redefinição dos atores participantes do sistema internacional — ou seja, do que se chamou sua "soberania jurídica internacional"—, quer seja quanto ao seu reconhecimento enquanto participante do sistema, ou quanto à "blindagem" que o sistema dá à sua existência, através do seu reconhecimento. Os tipos de readequação jurídica, assim como seu objetivo, variam novamente de acordo com as causas da artificialidade dos Estados pós-coloniais percebidas pelos autores, e vão em sentidos diversos como reestruturar a configuração do sistema de Estados estabelecido durante a Guerra Fria, ou mesmo abdicar da própria concepção de um sistema exclusivo de Estados, reconhecendo atores não-estatais como participantes do sistema internacional.

As primeiras dessas propostas de adequação estão ligadas àquelas compreensões da artificialidade estatal que sugerem que ela seja causada pelo desligamento entre o traçado dos Estados pós-coloniais e as realidades étnico-nacionais dos terrenos que se encontram. Essas propostas se qualificam pela crítica à insistência da comunidade internacional em virtualmente manter o

¹⁶⁵FUKUYAMA, 2004:137.

status quo em relação às fronteiras nacionais¹⁶⁶, postura essa que é, nesse entendimento, o principal empecilho ao surgimento de novas unidades estatais que reflitam de fato as realidades étnicas e nacionais. Jeffrey Herbst, por exemplo, sugere que as propostas de formação de novos Estados (na África, no seu caso) deveriam necessariamente passar pelo aumento do “dinamismo da formação de Estados, para que unidades nacionais mais fortes possam emergir, e as disfuncionais [ou artificiais] não precisem necessariamente continuar indefinidamente”¹⁶⁷. Herbst sugere que a ausência dessas alternativas no pós-Guerra Fria deve-se também, em parte, ao próprio ceticismo da comunidade internacional a respeito da possibilidade de reconfiguração das fronteiras internacionais¹⁶⁸, mas que muitas alternativas poderiam despontar uma vez que se “[declarasse] publicamente que a comunidade internacional não está cegamente acoplada ao atual sistema de Estados”¹⁶⁹.

As propostas de Herbst refletem não apenas a preocupação com a coerência entre os Estados e suas bases ético-nacionais, mas também trazem traços daquela compreensão de que a artificialidade do Estado pós-colonial é causada também pela não replicação das experiências de desenvolvimento histórico dos Estados ocidentais, principalmente no que diz respeito à experiência de guerra — ou, no mínimo, de ameaça externa —, que teriam fomentado a formação tanto das nações, quanto dos mecanismos de

¹⁶⁶ Cf. ZACHER, 2001.

¹⁶⁷ “[T]he aim of any alternative should be to increase the dynamism of state formation, so that stronger national units can emerge and dysfunctional ones do not necessarily have to continue indefinitely”. HERBST, 1996:132.

¹⁶⁸ *Ibid.*, 136.

¹⁶⁹ “This [the presentation of alternatives] could be accomplished by publicly declaring that the international community is not blindly wedded to the current state system”. *Ibid.*, 133.

governança efetiva. Pode-se dizer que o que essa parte da literatura sugere, de certa forma, é que a insegurança faz mais bem do que mal ao nascimento de Estados *de facto*¹⁷⁰ e que, portanto, a comunidade internacional deveria alterar sua ordenação legal, que estabelece, principalmente na periferia, o virtual congelamento do *status quo* — congelamento esse mantido pelas potências —, para que se restabeleçam as condições de insegurança que levaram à criação dos Estados ocidentais em seu tempo. Como coloca Herbst,

“permirtir um maior dinamismo na criação de Estados africanos ajudaria a recapturar o elemento da perspectiva pré-colonial da soberania que insistia que o controle político tinha que ser conquistado, e não instituído por um *fiat* administrativo.”¹⁷¹

Michael Desch, no entanto, sugere que, a partir do fim da Guerra Fria, o aumento do volume e da intensidade dos conflitos étnicos, do separatismo e das demandas por autonomia, somado ao crescente desinteresse, por parte das potências, em manter o *status quo* na periferia através de meios físicos — militares ou financeiros —, deverá levar naturalmente ao crescimento dos níveis de insegurança na periferia, o que levará, por fim, à emergência de novos Estados fortes — ou “naturais” —, cuja existência como membros do sistema internacional não poderá deixar de ser reconhecida pela comunidade internacional¹⁷².

A última linha de propostas de readequação da realidade jurídica internacional à sua realidade empírica baseia-se principalmente nas percepções de artificialidade do Estado causadas pelo desajuste entre as

¹⁷⁰ DESCH, 1996:239-41.

¹⁷¹ “[A]llowing for more dynamism in the creation of African states would help recapture the element of the precolonial perspective on sovereignty that insisted that political control had to be won, not instituted by administrative fiat”. HERBST, 1996:136.

¹⁷² DESCH, 1996: 259-261.

culturas políticas locais tradicionais da periferia e o modelo de organização estatal, imposto a partir do exterior durante a colonização e à época das independências. Essa linha acaba sendo uma das mais controversas, uma vez que propõe um reordenamento significativo do sistema internacional, a fim de que ele passe a reconhecer e incluir como membros, também, modelos alternativos de organização política que não o Estado nacional ocidental, bem como atores não-estatais.

Uma das bases do argumento dessa linha de propostas é que o modelo estatal ocidental tem sido mantido no mundo muito menos por sua eficiência do que por uma incapacidade da comunidade internacional de pensar fora dele, a qual é causada por uma série de fatores. Ronald Deibert, por exemplo, sugere que o próprio corpo de vocabulário que as — diversas — teorias de Relações Internacionais têm usado para ver e descrever o mundo tem-se tornado uma espécie de “cortina ontológica”, repetindo e reforçando o modelo estatal e dificultando em muito que se pense fora dele¹⁷³, e propõe uma “redescrição conceitual do presente” — como o neomedievalismo —, a fim de se livrar dessas cortinas e se permitir pensar em formas alternativas¹⁷⁴. Rosa Brooks afirma que, realmente, “ambos o direito internacional e as compreensões populares sobre as relações internacionais tomam como dado que os Estados-nação são (e deviam ser, e devem ser) os tijolos construtores da ordem mundial”¹⁷⁵. Brooks sugere que essa visão vem, muitas vezes, de um certo “darwinismo social teleológico”, ao se pressupor que o Estado seja

¹⁷³ “*There is a sense, to put it succinctly, that the entrenched vocabulary shared by many has become a kind of ontological blinder*”. DEIBERT, 1997:169.

¹⁷⁴ *Ibid.*, 184-5.

¹⁷⁵ “... both international law and popular understandings of international affairs take it for granted that nation-states are (and ought to be, and must be) the building blocks of world order...”. BROOKS, 2005:11.

inevitável, melhor e mais avançado apenas porque ele emergiu como o modelo dominante de organização social¹⁷⁶. Contra essa tendência, diversos autores se propõem a remover do modelo de Estado seu caráter praticamente divino, lembrando, como o fazem Lisa Anderson e Ana Paula Tostes, que o Estado moderno não se desenvolveu sem modelos competidores ou alternativos, como clãs, tribos, sectos, cidades-Estado, reinos feudais, etc., que proviam também alguma ordem social, mas sobre os quais ele prevaleceu muito mais por vantagens circunstanciais do que absolutas¹⁷⁷, vantagens essas que podem não se estar repetindo, nos dias atuais, nas sociedades da periferia — o que explica seu fracasso empírico. Além disso, como sugere Brooks, a história do Estado no próprio ocidente não é particularmente feliz: nem sempre ele foi um meio de portar paz, prosperidade, segurança, dignidade — para não mencionar representação política — aos seus súditos¹⁷⁸, os quais foram, aliás, muitas vezes canibalizados nos processos de unificação nacional e estatal e de suplantação de seus modelos competidores, em processos que encontraram suas apoteoses nos Estados totalitários¹⁷⁹.

Desmistificando, assim, o próprio modelo de Estado-nação, essa linha da literatura tenta relativizar também a sua universalidade enquanto componente *sine qua non* para a existência de uma sociedade internacional “saudável”, abrindo espaço para uma reforma nas bases do sistema internacional que venha a reconhecer uma participação mais contundente tanto de atores subnacionais quanto supranacionais¹⁸⁰. Tal abordagem é

¹⁷⁶ *Ibid.*, 16.

¹⁷⁷ ANDERSON, 2004:1; TOSTES, 2004:56.

¹⁷⁸ BROOKS, 2005:24-5.

¹⁷⁹ *Ibid.*, 15.

¹⁸⁰ Cf. MALAQUIAS, 2002:423.

amplamente reconhecida na literatura do Estado fracassado pelo título de “neo-medieval”, o qual remonta, por sua vez, a algumas idéias levantadas por Hedley Bull em seu *A Sociedade Anárquica*, publicado originalmente em 1977. Ali, Bull conceitualiza o neo-medievalismo como sendo “um sistema de lealdades múltiplas e autoridades sobrepostas”¹⁸¹, e o apresenta como sendo tanto uma suposta evidência, levantada por alguns, de que o sistema de Estados estaria em declínio¹⁸², e como uma alternativa para uma virtual queda do sistema de Estados contemporâneo¹⁸³. O segmento neo-medieval da literatura do Estado fracassado toma o fracasso estatal exatamente dessas duas maneiras — excetuando, contudo, os qualificativos “suposto” e “virtual” — : ele é um sinal da inviabilidade da manutenção do sistema de Estados, e é, ao mesmo tempo, um modo de organização internacional possível. “Se o próprio Estado é um fracasso”, sugere Brooks,

“talvez devêssemos estar nos perguntando, ao contrário, se não há outra forma de ordenamento internacional que nem se arrime sobre ficções de igualdade soberana estatal, nem busque totalmente superar as estruturas de poder sub-internacionais existentes. (...) Nos também podemos precisar nos desfazer das ficções legais associadas com a crença de que toda sociedade deve ser parte de algum Estado soberano às vistas do direito internacional, e, ao contrário, criar novas maneiras para que ambos indivíduos e grupos interajam com as entidades internacionais dentro de um arcabouço de direito internacional.”¹⁸⁴

Essa interação de entidades sub-estatais com as entidades internacionais faz parte também de outra sugestão apresentada por Jeffrey

¹⁸¹ BULL, 2002:286.

¹⁸² *Ibid.*, 296-310.

¹⁸³ *Ibid.*, 286-7.

¹⁸⁴ “If the state itself is a failure, (...) maybe we should instead be asking questions about whether there is some other form of international ordering that neither relies on fictions of state sovereign equality nor seeks to wholly trump existing sub-international power structures”. BROOKS, 2005:24.

Herbst ao problema do fracasso estatal na África, que explicita também bastante claramente as propostas da corrente neo-medieval:

“Uma proposição ainda mais revolucionária seria que pelo menos partes da África serem reordenadas em torno de alguma organização além do Estado soberano. (...) Seria particularmente útil encorajar a participação de unidades subnacionais — sejam elas regiões potencialmente separatistas ou simplesmente unidades como cidades ou regiões que tem sido largamente abandonadas por seu próprio governo central — em organizações como a Organização Mundial da Saúde, a UNICEF e o PNUD, que provenham recursos diretamente para o desenvolvimento. A participação, em organizações técnicas e de serviços, de líderes ou ‘senhores-da-guerra’ tradicionais é atraente porque a aceitação internacional poderia ser calibrada ao tipo e às condições de poder realmente sendo exercido.”¹⁸⁵

Assim, como se vê com essa passagem, apesar da divisão entre a literatura sobre como responder ao problema da artificialidade do Estado — se adequando a realidade empírica à realidade jurídica, ou, ao contrário, adequando a realidade jurídica à realidade empírica —, todas elas parecem retomar invariavelmente a intenção inicial das propostas de solução do fenômeno desenvolvidas no escopo da literatura sobre o Estado fracassado, que é exatamente a de recuperar o casamento entre as práticas jurídicas internacionais e as suas realidades empíricas. Tanto em termos da percepção do fenômeno em si quanto de suas causas, e também nas propostas de

¹⁸⁵ Grifo nosso. “A far more revolutionary approach would be for at least parts of Africa to be reordered around some organization other than the sovereign state. (...) It would be particularly useful to encourage the participation by subnational units, be they potential breakaway regions or simply units such as towns or regions that have been largely abandoned by their own central government, in technical meetings, and later directly, in organizations such as the World Health Organization, UN International Children’s Emergency Fund, and UN Development Program that provide resources directly for development. Participation in technical and service delivery organizations by traditional leaders or ‘warlords’, who currently exercise authority and may deliver services but are not sovereign, is appealing because international acceptance could be calibrated to the kind and conditions of power actually being exercised”. HERBST, 1996:139-40.

solução para ele, apesar de todas as discrepâncias entre os autores, pode-se perceber uma unidade de pensamento, que é a base do conceito do Estado fracassado.

QUADRO RESUMIDO DA LITERATURA SOBRE O ESTADO FRACASSADO

PERCEPÇÃO	EXPLICAÇÕES		SOLUÇÕES			
	GERAL	PARTICULARES	GERAL	PARTICULARES	TIPO DE ADEQUAÇÃO	
anarquia interna	artificialidade do Estado	desligamento entre Estado e nação	arbitrariedade do traçado das fronteiras na colonização	readequação entre realidade empírica e jurídica	reforma das fronteiras	realidade jurídica à empírica
			não-desenvolvimento de identidade nacional durante a colonização ou após a independência		construção de nações (<i>nation building</i>)	realidade empírica à jurídica
		não desenvolvimento de estruturas de governança	não seguimento da experiência ocidental de formação do Estado (principalmente guerra)		flexibilização que permita desenvolvimento “natural” de Estados	realidade jurídica à empírica
			não desenvolvimento de estruturas de governança durante a colonização ou após a independência		construção de Estados (<i>state building</i>)	realidade empírica à jurídica
imposição de modelo de organização social à culturas políticas distintas		reconhecimento e inserção no sistema internacional de modelos e atores alternativos	realidade jurídica à empírica			

3. IMPLICAÇÕES DO DESENVOLVIMENTO DA LITERATURA SOBRE O FRACASSO ESTATAL PARA A DISCIPLINA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

As idéias de “Estado fraco” e de “Estado fracassado”, nos moldes em que vem sendo utilizadas por parte da literatura interessada em avaliar esse tipo de fenômeno, tiveram seu desenvolvimento, como já se observou, fortemente influenciado pelo próprio desenvolvimento do corpo teórico da disciplina de Relações Internacionais, principalmente a partir do final da década de 1970 e início da década de 1980. Os próprios textos que introduziram os marcos teóricos daquela literatura, o artigo “*Why Weak States Persist: the Empirical and the Juridical in Statehood*”, de Robert H. Jackson e Carl Rosberg, e o posterior livro “*Quasi States: Sovereignty, International Relations and the Third World*”, de Jackson, foram estudos marcadamente vinculados à área de Relações Internacionais, preocupados em avaliar o funcionamento dos regimes de soberania no sistema internacional.

A despeito dessa grande influência do desenvolvimento do corpo teórico das Relações Internacionais sobre o processo de concepção do conceito de fracasso estatal, pode-se argumentar que este processo se deu através de uma literatura específica, a qual, como apresentado anteriormente,

dedicou-se a apresentar, a debater e, enfim, a estabelecer as definições, percepções, explicações e soluções do fenômeno compreendido pela idéia de “fracasso estatal”.

Pode-se perceber, contudo, que noções e conceitos do debate específico sobre os “Estados fracassados” passaram também a ganhar espaço nas discussões da literatura mais ampla das Relações Internacionais. Tal processo, apesar de ser já percebido desde o surgimento do debate na década de 1990 — como denota, por exemplo, a menção do problema dos Estados fracassados por Huntington em seu “*Clash of Civilizations*”, de 1996 —, tornou-se mais comum principalmente após o ressurgimento do termo, no pós-11 de Setembro de 2001.

A entrada do tema dos “Estados fracassados” na literatura de Relações Internacionais não se deu, no entanto, de forma homogênea em todas as perspectivas teóricas. A apropriação do conceito se deu de maneira bastante mais contundente por parte de liberais ou pós-positivistas do que entre os realistas, ainda que se encontrem, nesse paradigma, menções pontuais nas análises de autores importantes.

3.1. *Perspectivas liberais*

Devido à grande influência, no desenvolvimento dos conceitos de “Estado fraco” e de “Estado fracassado” no início da década de 1990, das concepções e das temáticas típicas do Liberalismo internacional, acabou-se por observar o desenvolvimento de uma interface natural entre essa abordagem teórica e as concepções geradas pelo desenvolvimento da

literatura sobre o fracasso estatal. Com poucas exceções, os pioneiros dessa literatura se ancoravam em bases liberais, e, nas publicações mais modernas, percebe-se igualmente uma preponderância de autores vinculados a essa teoria.

Na verdade, pode-se perceber que o Liberalismo não apenas influenciou no desenvolvimento da literatura, como também passou a se utilizar, direta ou indiretamente, de muitas de suas concepções e conceitos. Entre os autores liberais se pode averiguar a apropriação mais contundente dos conceitos e idéias geradas pelo debate sobre os Estados fracassados. O tema ganhou capítulos em publicações recentes, como *Humanitarian Intervention*, organizado por Robert Keohane e J.L. Holzgrefe¹⁸⁶, além de figurar, de forma espontânea, no rol de questões avaliadas por pesquisadores renomados como David Held¹⁸⁷ ou Fred Halliday¹⁸⁸. Ademais, como já se observou, após a grande vaga de utilização do próprio termo “Estado fracassado” no princípio da década de 1990, as idéias levantadas nesse debate continuaram a ser utilizadas e desenvolvidas dentro do enfoque de outras discussões, como acerca da boa governança, da intervenção humanitária ou da soberania, todas vinculadas majoritariamente às linhas de pesquisa da tradição liberal.

A entrada das discussões sobre o fracasso estatal dentro do rol de temas do paradigma liberal lhe trouxe algumas implicações importantes, que de certa forma alteraram a postura típica desse paradigma frente a alguns temas centrais em sua concepção.

¹⁸⁶ HOLZGREFE & KEOHANE, 2003.

¹⁸⁷ HELD, 2001, 2004 e 2005.

¹⁸⁸ HALLIDAY, 1994 e 2002.

O primeiro desses impactos se deu em relação ao princípio da autodeterminação dos povos, o qual, desde que o presidente americano Woodrow Wilson o incluiu entre seus *14 pontos* em 1918, despontou como um dos pilares fundadores do Liberalismo nas Relações Internacionais. Sua importância chegou a ser tão marcadamente forte que até mesmo Henry Kissinger atribui a esse princípio, em detrimento à balança de poder, o fator determinante que levou ao início das hostilidades entre a Grã-Bretanha e a Alemanha hitlerista, quando da ocupação de Praga em 1939¹⁸⁹. Em 1941, ele seria reforçado como princípio para a construção da ordem internacional do pós-Guerra, pela Carta Atlântica anglo-americana¹⁹⁰, e consagrado finalmente nessa posição pela Carta da Organização das Nações Unidas, em 1945¹⁹¹, e, finalmente, pela resolução 1514 (*Declaration on Granting Independence to Colonial Countries and Peoples*) da sua Assembléia Geral, em 1960.

O início do desenvolvimento da literatura sobre o fenômeno dos Estados fracos e fracassados, no começo da década de 1990, foi acompanhado por um certo questionamento acerca das implicações da aplicação irrestrita desse princípio como causa do fracasso estatal nos países pós-coloniais. Tal questionamento, como já se apontou, está presente desde o texto inaugural de Robert Jackson e Carl Rosberg, de 1982¹⁹², e é a base do diálogo imaginário que Jackson estabelece com o burocrata do *Colonial Office* britânico, na introdução de seu "*Quasi States*"¹⁹³. Posteriormente, Jackson retorna ao tema, afirmando então categoricamente que "os 'Estados

¹⁸⁹ KISSINGER, 1996:273.

¹⁹⁰ Ibid, 340.

¹⁹¹ Carta da ONU.

¹⁹² JACKSON & ROSBERG, 1982:15.

¹⁹³ JACKSON, 1990:13-6.

fracassados' são uma consequência do fim do império. Eles são um preço da autodeterminação irrestrita de antigas dependências — geralmente coloniais”¹⁹⁴. Diversos outros textos seguem a mesma conclusão: o artigo referencial “*Saving Failed States*”, de Gerald Helman e Steven Ratner, por exemplo, aponta igualmente a autodeterminação irrestrita como causa do fracasso estatal, afirmando que a esta “foi dada mais atenção do que à sustentabilidade de longo-prazo”¹⁹⁵.

Esse tipo de consideração levou que os liberais, se não abandonassem de todo sua conexão com o princípio da autodeterminação enquanto objetivo final, relativizassem de certa forma sua aplicabilidade. À idéia de que cada povo deveria ser livre para se constituir em um Estado soberano, e, conseqüentemente, gerir-se da forma que achasse mais adequada, passaram a substituir considerações sobre a necessidade do estabelecimento de sistemas de tutela e de protetorados internacionais a fim de manter a ordem interna e regional. Robert Keohane, afirma que no caso de muitos Estados fracos ou fracassados, “alguma forma de protetorado internacional se torna essencial para restaurar a ordem”¹⁹⁶. Essas posições, contudo, mostram-se diametralmente oposta àquelas defendidas por liberais clássicos como Immanuel Kant e John Stuart Mill¹⁹⁷. Como relembra Robert Jackson, Kant chegou a afirmar que “um governo paternal é a maior forma

¹⁹⁴ “‘Failed states’ are a consequence of the end of empire. They are a price of unrestricted self-determination of former - usually colonial – dependencies”. JACKSON, 1998:3.

¹⁹⁵ “Self-determination, in fact, was given more attention than long-term survivability”. HELMAN & RATNER, 1992:2.

¹⁹⁶ KEOHANE, 2003.

¹⁹⁷ KANT, Immanuel, “On the Relationship of Theory to Practice in Political Right” e MILL, John Stuart, “A Few Words on Non-Intervention” Apud JACKSON, 1998:12.

concebível de despotismo”, pois trata humanos adultos e sãos como crianças imaturas e os obriga a “se comportarem puramente passivamente”¹⁹⁸.

Em relação especificamente à questão da intervenção humanitária, que despontou como um tema significativo no pensamento liberal desde sua conceituação no fim da década de 1980, o impacto do desenvolvimento do conceito de fracasso estatal teve conseqüências importantes, apesar de não ter gerado implicações significativas sobre a noção de intervenção humanitária *per se*. Isso porque esse novo debate teve como efeito uma revisão do objeto e dos procedimentos da intervenção humanitária, que, nas palavras de Michael Ignatieff, precisava “ser repensad[a] no contexto de caos ao invés de tirania”¹⁹⁹. É verdade, também, que a aceitação internacional do conceito de “Estado fracassado” passou a servir como facilitador da legitimação de missões de intervenção humanitária, uma vez que, em alguma medida, passou-se a entender que, em casos de colapso estatal, a intervenção não feriria os princípios da soberania e da não intervenção. Como afirmam Nicholar Wheller e Alex Bellamy,

“a razão pela qual o Conselho de Segurança legitimou a intervenção militar norte-americana na Somália (...) foi porque ela não tomou a forma do modelo clássico de intervenção contra a vontade de um governo. O Estado somali tinha efetivamente entrado em colapso e a intervenção humanitária foi legitimada por

¹⁹⁸ “A paternal government is the greatest conceivable despotism”. KANT, Immanuel, “On the Relationship of Theory to Practice in Political Right” Apud JACKSON, 1998:1. “Kant believed that a paternal government was ‘the greatest conceivable despotism’ because it treated adult and sane human beings ‘as immature children’ who cannot be entrusted with responsibility for their own lives. It thereby ‘suspends’ their freedom and obliges them ‘to behave purely passively’”. Ibid., 12.

¹⁹⁹ “The problem of intervention also needs to be rethought in the context of chaos rather than tyranny”. IGNATIEFF, 2004:305.

ter-se entendido que ela não enfraquecia os princípios da soberania e da não-intervenção”.²⁰⁰

No entanto, é possível afirmar que essa expansão do foco da intervenção humanitária também aos Estados fracassados não significou uma alteração nos princípios que norteavam essa prática desde a década de 1980, fundados fortemente na primazia da promoção e proteção dos direitos humanos fundamentais frente aos princípios da soberania e da não-intervenção²⁰¹.

O desenvolvimento da concepção de fracasso estatal teve, ainda, um impacto fundamental sobre a relação do pensamento liberal com a idéia do papel do Estado. O começo da década de 1990 foi marcado por um forte questionamento do Estado, provocado, por um lado, pela percepção de seu crescente enfraquecimento frente ao mercado, percepção essa influenciada e incentivada pelo fortalecimento das proposições e visões liberais do fim da Guerra Fria.

Por outro lado, assistiu-se também no início da década de 1990 a um movimento político e intelectual de incentivo da diminuição do tamanho e âmbito de atuação do Estado, também fortemente ancorado nas teorias liberais, e manifesto através do chamado “Consenso de Washington” e, de forma prática, pelo redirecionamento nesse sentido das políticas de instituições financeiras internacionais como o Fundo Monetário Internacional.

²⁰⁰ “*The reason why the Security Council legitimated the US military intervention in Somalia (...) was because it did not conform to the classical model of intervention against a government’s will. The Somali state had effectively collapsed and humanitarian intervention was legitimated because it was perceived as not undermining the principles of sovereignty and non-intervention*”. WHEELER & BELLAMY, 2004:567.

²⁰¹ *Ibid.*, 560.

Ambas essas posições passaram a contrastar com o diagnóstico apresentado pela literatura que começava a estudar o fracasso estatal, segundo a qual haveria, ao contrário, exatamente uma crise governamental em grande parte da periferia, e que, na verdade, não seria o excesso de Estado a causar as mazelas que passaram a se observar com mais freqüência no pós-Guerra Fria, mas sim a ausência de estruturas estatais adequadas. Francis Fukuyama, um dos liberais mais proeminentes do pós-Guerra Fria — quando ganhou fama com seu *O Fim da História e o Último Homem*²⁰² — faz, na sua obra de 2005, uma revisão crítica desse processo da década de 1990, reconhecendo nele problemas dessa ordem:

“(...) [N]aquele período, a ênfase relativa estava fortemente na redução da atividade estatal, a qual muitas vezes podia ser, deliberadamente ou não, entendida como uma tentativa de corte generalizado na capacidade do Estado. (...) O resultado foi que, em muitos países, a reforma econômica liberalizante deixou de cumprir sua promessa. De fato, em alguns países, a ausência de uma estrutura institucional adequada os deixou em situação pior depois da liberalização do que se esta não tivesse ocorrido”²⁰³.

De certa forma, assim, essa literatura ajudou a compor um novo campo de pesquisa e de atuação dentro do arcabouço mais amplo do Liberalismo, marcado pela preocupação com os mecanismos de boa governança e com as suas formas de implementação internacional. A idéia de “boa governança” passou a se referir, então, às formas de tornar mais transparente, participativo, responsável e eficiente “os processos de tomada de

²⁰² Cf. FUKUYAMA, 1992.

²⁰³ FUKUYAMA, 2005:20.

decisão e os processos pelos quais as decisões são implementadas”²⁰⁴, a fim, inclusive, de atrair investimentos²⁰⁵.

Em casos mais extremos de desintegração estatal, a literatura liberal passou a elaborar sobre a idéia da “construção de Estados”, ou seja, a criação propriamente dita — em geral por parte da comunidade internacional — de novas instituições estatais e governamentais em Estados onde essas deixaram de funcionar. Esse princípio baseia-se, em geral, nas experiências levadas a cabo na Alemanha e no Japão, após a conclusão da Segunda Guerra Mundial²⁰⁶.

Tanto a idéia de boa governança quanto a de construção de Estados passaram, principalmente no final da década de 1990, a influenciar fortemente a atuação de diversas instituições internacionais, principalmente da ONU e do Banco Mundial, que levaram a cabo projetos nos dois sentidos; em alguma medida, gerou também mudanças na atuação do próprio Fundo Monetário Internacional. A partir dos eventos de 11 de Setembro de 2001, o interesse nesses temas tem crescido, e incentivos à boa governança e empreitadas de construção de Estados têm sido levados a cabo por países isoladamente ou em consórcio — como foi o caso do Reino Unido em Serra Leoa²⁰⁷ e, mais recentemente, do grupo de países liderados pelos EUA no Afeganistão e no

²⁰⁴ “(...) ‘Governance’ means: the process of decision-making and the process by which decisions are implemented (or not implemented)”. UNESCAP, 2006.

²⁰⁵ GOLDSMITH, 2001:32.

²⁰⁶ FUKUYAMA, 2005:59; ETZIONI, 2004:13-4.

²⁰⁷ Em Serra Leoa, o Reino Unido desenvolveu o que chamou de um projeto “holístico” de reconstrução. Incluem-se nesse empreendimento a re-estruturação das forças armadas, policiais e do sistema judiciário, projetos de descentralização política e de combate à corrupção (incluindo o financiamento das eleições presidenciais) e de desenvolvimento de infra-estrutura, a um investimento público britânico anual médio de £ 25 milhões. (*Sierra Leone – Making a Difference – Foreign and Commonwealth Office*).

Iraque²⁰⁸ — ou por meio de instituições internacionais — como a ONU no Camboja²⁰⁹ ou no Timor Leste²¹⁰.

O descompasso liberal entre aqueles que pregavam uma redução mais drástica no tamanho do Estado e aqueles que enfocavam, opostamente, o reforço das instituições estatais começou a se ajustar na literatura liberal no começo do novo milênio. Recentemente, trabalhos como os de Hernando de Soto e de Francis Fukuyama têm-se destacado por sua tentativa de reaproximar as duas tendências, dividindo as idéias de “escopo” e de “força” do Estado, propondo uma concomitante redução da primeira e reforço da segunda e limitando, assim, o alcance da atuação do Estado sem prejuízo de sua efetividade²¹¹. De qualquer maneira, é possível se afirmar que o desenvolvimento da literatura sobre o Estado fracassado contribuiu para essa reaproximação das correntes liberais à idéia de Estado, fortemente atacada no princípio da década de 1990.

²⁰⁸ Após as ocupações do Afeganistão e do Iraque em 2001 e 2003, respectivamente, as forças militares dos Estados Unidos e seus aliados passaram, ao mesmo tempo que levavam a cabo processos de formação de novas estruturas estatais, a desenvolverem, elas mesmas, uma série de atividades governamentais e burocráticas, desde nomear e demitir ministros e funcionários até fazer entregas em hospitais e reformar escolas (ETZIONI, 2004:16).

²⁰⁹ Em 1991, como resultado dos acordos de Paris, que puseram fim a 20 anos de guerra civil em Camboja, o Conselho de Segurança da ONU estabeleceu a Autoridade de Transição das Nações Unidas no Camboja (*UNTAC*), com um amplo mandato para a reconstrução do país, que previa a manutenção da missão de manutenção da paz (*UNAMIC*), a realização de eleições e a administração civil temporária do país (HELMAN & RATNER, 1992:4). A *UNTAC* permaneceu, porém, apenas até a realização das eleições em 1993, e, apesar do reconhecimento do propósito de construção de Estado da missão, muitos questionaram sua efetividade (PARIS, 2003:456).

²¹⁰ Igualmente, no Timor Leste, questiona-se a efetividade da atuação da ONU devido à sua pressa em transmitir o governo (PARIS, 2003:456). Naquele país, em 1999, para por fim à violência que sucedeu ao fim dos 24 anos de ocupação indonésia, o Conselho de Segurança estabeleceu a Força Internacional para o Timor Leste (*INTERFET*) e a Administração de Transição das Nações Unidas no Timor Leste (*UNTAET*), que vigorou entre 1999 e 2002. Contudo, diferentemente do que se passou no Camboja, o CS determinou a manutenção da ajuda administrativa ao Timor Leste com o fim da *UNTAET*, através da Missão de Apoio das Nações Unidas no Timor Leste (*UNMISSET*) (MARTIN & MAYER-RIECKH, 2005).

²¹¹ DE SOTO, 2000:33-9; FUKUYAMA, 2005:17-31.

3.2. *Perspectivas realistas*

O desenvolvimento da literatura sobre o fracasso estatal parece ter tido um impacto muito mais discreto sobre o campo do Realismo do que aquele percebido sobre o campo do Liberalismo.

Ainda assim, é significativa a ligação de alguns realistas como Stephen Krasner e o próprio Robert Jackson com essa literatura. Ademais, principalmente após os ataques terroristas aos Estados Unidos em 2001, quando esse tema começa a entrar muito mais fortemente nas preocupações de segurança da comunidade internacional, aumenta o interesse dos realistas pelo fracasso estatal, inclusive com o reconhecimento da importância dessa questão por nomes tradicionais no realismo, como Henry Kissinger²¹² e Stephen Walt²¹³.

O que se percebe no Realismo, em relação à questão do fracasso estatal, é o surgimento de uma disputa acerca de sua pertinência ou não enquanto problema real de segurança internacional, a ser tratado pela teoria realista. Essa disputa reflete e interage, de certa maneira, nas próprias discussões no campo do Realismo, surgidas principalmente a partir da década de 1990 como reação à multiplicidade de críticas de que essa corrente vinha sendo vítima após a queda do regime soviético e o fim da Guerra Fria. Algumas das novas tendências vinham propor alargamento dos temas de segurança abordados dentro da esfera realista, conseqüência, por exemplo, de uma certa

²¹² KISSINGER, 2002.

²¹³ WALT, 2002:62.

relativização dos conceitos de ameaça e de medo²¹⁴, ou simplesmente da simples mudança do enfoque das análises realistas, do poder para a ameaça. A contribuição de Stephen Walt foi significativa nesse sentido, ao sugerir que a balança internacional tende a responder aos Estados ameaçadores, e não aos Estados poderosos — seria, portanto, uma “balança de ameaças”, e não uma “balança de poder”²¹⁵. Não seria absurdo, deste modo, que Estados poderosos, como os Estados Unidos, o Reino Unido, a Espanha ou a Itália, incluíssem diversos Estados fracassados em suas preocupações de segurança, já que estes, apesar de disporem de muito pouco poder absoluto, podem ser vistos como uma ameaça real.

Essa preocupação com os Estados fracassados passou, dessa maneira, a entrar nas análises de diversos pesquisadores identificados com a corrente realista, inclusive no sentido de corroborar suas definições mais amplas de ameaça. O próprio Walt chegou a afirmar que uma das lições a serem aprendidas com os ataques de 11 de Setembro de 2001 é a consideração dos Estados fracassados como um problema de segurança nacional para os EUA, que deve gerar naquele país um esforço em prol de missões de construção de Estados em áreas estratégicas²¹⁶. Também Stephen Krasner sempre manifestou de forma muito contundente sua visão de que o fracasso estatal constitui-se em um sério problema para a segurança regional e internacional²¹⁷.

²¹⁴ BUZAN, 1991.

²¹⁵ NOGUEIRA & MESSARI, 2006:50.

²¹⁶ WALT, 2002:62.

²¹⁷ KRASNER, 2000:1-2; KRASNER, 2004:86.

Há-de se salientar, contudo, que mesmo nessas correntes do realismo em que a preocupação com o fracasso estatal ganhou algum espaço analítico, essa abordagem foi muito diferente daquela desenvolvida pelas linhas de pesquisa liberais. Como seria de esperar, dadas suas matrizes teóricas, a preocupação dos realistas nesse caso é com os interesses — especialmente aqueles definidos em termos de segurança e de poder — de Estados particulares, e não com alguma noção de comunidade internacional ou com questões de ordem moral. Mesmo entre aqueles realistas que, na linha das formulações de John Ikenberry, reconhecem o papel da institucionalização e das organizações internacionais, a preocupação passa pelo risco de ameaça à ordem internacional estabelecida, a cuja legitimação essa institucionalização serve²¹⁸. Um exemplo marcante dessa posição é a defesa feita por Robert Jackson da atuação das grandes potências em alguns casos de fracasso estatal. Apesar de Jackson fundamentar fortemente sua posição na própria Carta das Nações Unidas, ele foca naqueles preceitos da Carta que dispõem sobre a responsabilidade das potências para com a manutenção da ordem internacional, sendo cuidadoso em ressaltar que aquelas só devam se envolver caso haja risco *de facto* para a estabilidade e para a ordem internacional²¹⁹, e afastando-se assim de uma interpretação mais liberal da Carta.

Entre outras tendências do realismo, principalmente aquelas ligadas ao neo-realismo mais tradicional, a preocupação com o fracasso Estatal ganhou espaço principalmente como alvo de críticas. Essas tendências tendem a minimizar o fracasso estatal como um problema sério à segurança externa dos Estados e à ordem internacional. Na verdade, reconhece-se a existência

²¹⁸ IKENBERRY, 2001.

²¹⁹ JACKSON, 1998:4.

de riscos específicos à segurança advindos de algumas incapacidades em alguns Estados-chave, mas se nega geralmente a idéia de que o “fracasso estatal” em absoluto seja um problema com o qual os Estados devam despende preocupação e recursos. Ao contrário, critica-se a tendência de se tratar a idéia geral de “fracasso estatal” como um problema em si, preferindo se focar em problemas pontuais de segurança gerados por deficiências específicas dos Estados, ao invés de englobá-los sob aquele rótulo. Logan e Preble sintetizam bem essa posição, em sua crítica ao comentarista conservador americano Jonah Goldberg, que havia se posicionado a favor de missões americanas de construção de Estados:

“O primeiro problema com o argumento de Goldberg é sua afirmação de que os Estados fracassados são uma ameaça à segurança americana. Eles quase sempre não são. Ademais, quando Estados fracassados apresentam uma ameaça, é outra coisa que não o ‘fracasso’ que é ameaçador. Empreender projetos de construção de nações de larga escala não faria nada para eliminar as ameaças, e poderia atolar os Estados Unidos em conflitos civis longe de seus interesses nacionais”.²²⁰

É possível perceber traços dessa lógica nos principais autores da corrente realista. Kenneth Waltz, por exemplo, não faz qualquer menção direta à questão do fracasso estatal em seus trabalhos mais recentes. Apesar disso, podem-se inferir algumas considerações a esse respeito de uma resposta dada por ele durante uma entrevista realizada no âmbito do projeto *Conversations With History*, promovido pela Universidade da Califórnia em Berkeley. Ao ser

²²⁰ “The first problem with Goldberg’s argument is his claim that failed states are a threatening to American security. They almost always aren’t. Moreover, when failed states do present threats, it is something other than the ‘failure’ that is threatening. Attempting large-scale nation-building projects would do nothing to eliminate threats, and could bog the United States down in civil conflicts far removed from its national interests”. LOGAN & PREBLE, 2006.

perguntado sobre como impedir o acesso de grupos terroristas a armamentos nucleares, químicos ou biológicos, Waltz respondeu:

“O que realmente podemos fazer a respeito disso? Todo o possível para impedir que materiais nucleares, incluindo mísseis nucleares, caiam em suas mãos. Nós fazemos isso em alguma escala. Nós subsidiamos a Rússia para capacitá-la a desmontar seus armamentos nucleares e a guardar os armamentos nucleares que ela tem. Isso faz muito sentido, e nós deveríamos fazer mais disso”²²¹.

Pode-se inferir dessa afirmação algumas considerações. Primeiramente, a óbvia posição típica realista, em que os assuntos internacionais devem ser tratados diretamente de Estado para Estado. Em segundo lugar, pode-se perceber o reconhecimento, por parte de Waltz, de uma fraqueza interna de um Estado — a incapacidade de controlar seu arsenal nuclear, no caso — que pode, especificamente, levar a um problema de segurança para outros Estados; nesse caso, Waltz reconhece a atribuição (até mesmo lógica) de atuação desses Estados que se sentirem ameaçados por uma fraqueza específica de um terceiro.

Em suma, pode-se afirmar que, ainda que o tema se mostre marginal para pensadores importantes como Waltz ou John Mearsheimer, várias tendências do Realismo do pós-Guerra Fria não se mostraram indiferentes ao desenvolvimento da literatura sobre o fracasso estatal nesse período, e que algumas considerações advindas dessa literatura acabaram

²²¹ “*What indeed can one do about that? Everything possible to prevent nuclear materials, including nuclear warheads, from getting into their hands. We do that to some extent. We’ve subsidized Russia to enable it to dismantle its nuclear weaponry and to guard the nuclear weaponry that it does have. That makes great sense, and we should do more of that*”. WALTZ, 2003:6.

contribuindo para o debate mais específico entre as correntes realistas, principalmente após os eventos de 11 de Setembro de 2001.

3.3. *Perspectivas pós-positivistas*

Uma das correntes teóricas entre as quais as noções de fracasso estatal tiveram maior impacto foi o pós-positivismo, principalmente em sua vertente conhecida como pós-colonialismo. Tal movimento, que se originou nas áreas de crítica literária e da antropologia mais ampla, começa a alcançar a disciplina de Relações Internacionais a partir do final da década de 1970, com a publicação de *Orientalismo*, de Edward Said²²². Contudo, é apenas a partir da década de 1990 que se percebe um desenvolvimento mais sistemático dessa abordagem, e conseqüentemente seu maior reconhecimento enquanto corpo analítico das Relações Internacionais. Segundo Steve Smith e Patrícia Owens, o pós-colonialismo tem contribuído significativamente para a derrubada de barreiras no campo das Relações Internacionais, devido a sua origem interdisciplinar²²³.

A preocupação dessa corrente com a “própria condição criada no momento pós-colonial”²²⁴, em especial aquelas relativas às relações entre os novos Estados e as antigas metrópoles e às questões de identidade que marcam tais relações, levou ao seu grande interesse pela classificação de muitos de tais Estados pós-coloniais como “fracassados”, principalmente no sentido de criticar tal colocação. No entanto, há-de se considerar que, se é

²²² SAID, 2001 [1978]

²²³ SMITH & OWENS, 2004:288.

²²⁴ NOGUEIRA & MESSARI, 2006:228.

claro que o pós-colonialismo contribui criticamente para a literatura específica sobre os Estados fracassados, ele também se utiliza muito dela na sua própria construção: a classificação de muitos Estados “periféricos” como fracassados expõe e reforça a existência de diferenças de identidade e de tratamento no sistema internacional, e, conseqüentemente, a ausência de uma moralidade internacional universal e uniforme, que são as bases do argumento pós-colonialista.

Esse tipo de argumento está presente nas análises de autores referenciais dessa corrente. Como afirmam Nogueira e Messari,

“autores como Siba N’Zatioula Grovogui e Kate Manzo identificam falhas no pensamento humanista que se quer universal, mas preferem reformá-lo a rejeitá-lo (...) Manzo refere-se a sua estratégia como um humanismo crítico, enquanto Grovogui usa o que chama de etnografia invertida para fazer o mesmo”²²⁵.

Nesse sentido, o tema dos “Estados fracassados” tem aparecido na construção de argumentos que demonstram tais falhas. Em seu artigo “*Regimes of Sovereignty: International Morality and the African Condition*”, por exemplo, Siba Grovogui aborda a idéia de “Estados fracassados” e a atribuição desse epíteto a alguns Estados em detrimento de outros a fim de expor a ausência de critérios uniformes de conduta internacional. Utilizando-se de sua técnica de “etnografia invertida”, Grovogui avalia a formação do regime de soberania na própria Europa, em comparação com aquele de suas ex-colônias, para concluir que eles se basearam em moralidades diferentes, em que entraram em consideração critérios de identidade e de interesse dos países tidos como “centrais”.

²²⁵ *Ibid.*, 118.

Dessa forma, Grovogui observa que, diferentemente do que se observa em relação à África (ou à “periferia” em geral), o regime de soberania na Europa ocidental não se baseou, historicamente, exclusivamente em critérios de legitimidade ou de capacidade doméstica dos Estados, permitindo a existência de diversos “quase-Estados” — na linguagem de Jackson, ou Estados fracassados propriamente —, como Bélgica (que ela compara à sua própria ex-colônia, o Congo), Suíça, Vaticano, Andorra, Liechtenstein, etc. As considerações desse regime passaram, ao contrário, por questões relativas à identidade, bem como pelo interesse dos países centrais pela manutenção da balança de poder naquela região²²⁶.

Dessa maneira, Grovogui sugere que a definição dos regimes de soberania reflete, na verdade, a inexistência de uma moralidade internacional uniforme²²⁷, e a estipulação de forma diferenciada de tais condições de soberania, influenciados de forma fundamental pelas iniquidades estruturais do sistema internacional. Quando Robert Jackson, em seu “*Quasi States*”, desenvolve sobre a prevalência de critérios empíricos de estatidade no surgimento dos Estados na Europa da Idade Moderna — sugerindo a impossibilidade do não-reconhecimento da França pela Inglaterra e vice-versa —, ele os apresenta em relação a dois Estados igualmente poderosos, mas não em relação aos Estados menos poderosos do mesmo sistema — sua “periferia”²²⁸. Ali, como Grovogui sugere a partir do seu estudo dos casos da Bélgica, Suíça, Andorra, etc., os critérios empíricos de estatidade não foram tão vitais ao seu reconhecimento internacional quanto os interesses dos países

²²⁶ *Ibid.*, 325-30.

²²⁷ GROVOGUI, 2002:316.

²²⁸ JACKSON, 1992:51.

mais poderosos — no caso da Bélgica, particularmente, das próprias Inglaterra e França. As conferências de Berlim e de Paris foram momentos em que se mostraram de maneira mais óbvia e organizada a diferenciação de tratamento entre territórios cujas condições de legitimidade e capacidade eram semelhantes, porém cujas condições geográficas e culturais e, conseqüentemente, cujas relações com o “centro” do sistema eram muito diferentes — como, por exemplo, a Bélgica e o Congo.

Grovogui sustenta que as relações internacionais resultam no estabelecimento de uma ordem hegemônica, baseada num *ethos* de hierarquia e privilégio entre fortes e fracos, bem como em mecanismos de subordinação e discriminação desses sob aqueles. Essas relações de hierarquia acabam por ter grande impacto nas definições das condições específicas de soberania para cada reivindicante, condições essas que dependem, assim, das decisões coletivas das potências hegemônicas, e, por conseguinte, refletem historicamente distribuições de poder particulares, que definem o papel e o lugar de cada região geográfica e de cada “grupo de identidades”, juntamente com o alcance dos critérios de soberania disponíveis a eles²²⁹. Isso significa dizer que, historicamente, o reconhecimento dos Estados menos fortes está baseado em critérios diversificados, se dando não exclusivamente com base nas condições internas empíricas dos reclamantes, mas também de acordo com os interesses dos Estados centrais quanto aquelas regiões específicas, naquele tempo específico. Desse modo, o recente desenvolvimento da noção de “Estados fracassados”, além de jogar luz sobre esse tipo de relação, ajuda a perceber também a renovação constante dos critérios impostos pelos Estados

²²⁹ *Ibid.*, 322-5.

centrais para o reconhecimento das reivindicações de soberania e da “condição de Estado” por parte dos diversos Estados, bem como as relações de hierarquia que existem na comunidade e determinam quem estipula as condições e quem as precisa responder — quem é, assim, a audiência privilegiada a quem a reivindicação externa deve ser feita.

Igualmente, propondo uma leitura pós-positivista das questões de governança global, Himadeep Muppidi se utiliza do tema dos “Estados fracassados” para exemplificar a aplicação do conceito de “*object-responsibility*” à estruturação dos mecanismos de governança nas Relações Internacionais. Tal conceito, desenvolvido por Elaine Scarry em seu “*The Body in Pain: The Making and Unmaking of the World*”, refere-se ao processo através do qual os seres humanos estipulam significado e, conseqüentemente, responsabilidades, a objetos do mundo material. Para Scarry, essa atribuição de responsabilidade torna-se mais visível quando o objeto deixa de cumpri-las:

“Nosso comportamento em relação a objetos no momento excepcional em que eles nos ferem deve ser visto dentro do contexto de nossas relações normais com eles. A norma cotidiana é de que o objeto é adaptado à consciência sensitiva: a cadeira rotineiramente alivia o problema do peso. Quando o objeto se prova incapaz de adaptar-se à consciência, insuficientemente capaz de acomodar o problema do peso, (...) o objeto será descartado ou posto de lado”.²³⁰

Muppidi sustenta que esse mesmo princípio é utilizado na elaboração da relação entre o que se entende por “ordem internacional” e as

²³⁰ “Our behavior towards objects at the exceptional moment when they hurt us must be seen within the context of our normal relations with them. The ongoing, day-to-day norm is that an object is mimetic of sentient awareness: the chair routinely relieves the problem of weight. Should the object prove insufficiently mimetic of awareness, insufficiently capable of accommodating the problem of weight (...), the object will be discarded or set aside”. SCARRY, 1985: 295-6 apud MUPPIDI, 2005:282.

formas de materialização dessa ordem, através dos mecanismos de governança global. Essa relação se dá, contudo, seguindo um padrão colonial, no qual um grupo de Estados é visto como tendo naturalmente condições especiais, enquanto outro deve acomodar-se às normas estabelecidas.

Nesse cenário, a idéia do fracasso estatal soma-se à noção de “*rogue states*”, ou a qualquer outro tipo de enfrentamento frente à ordem estabelecida, como um desvio por parte desses Estados de sua “*object-responsability*” para com a “ordem internacional”; a “dissidência é lida não como uma asserção da soberania ou da diferença democrática em assuntos legitimamente contestados, mas como um sinal de irresponsabilidade”²³¹. Assim como a solução para a cadeira que não agüenta o peso é descartá-la ou consertá-la, as soluções para os “Estados fracassados”, por não cumprirem o papel esperado deles, passam pelo seu abandono — o abandono do modelo de Estado tradicional, pelo menos —, ou por sua alteração.

²³¹ MUPPIDI, 2005:283.

CONCLUSÃO

As discussões sobre o fracasso estatal têm ganhado, principalmente após os eventos de 11 de setembro de 2001, grande visibilidade tanto no meio acadêmico quanto político internacional, chegando, inclusive, a encontrar certa popularização entre audiências não vinculadas diretamente ao campo das Relações Internacionais.

Este trabalho buscou traçar um grande panorama dos debates que deram origem às concepções contemporâneas dos conceitos de “Estado fraco” e “Estado fracassado”. Nesse sentido, procurou-se avaliar, por um lado, a inter-relação entre a literatura sobre o fracasso estatal e o desenvolvimento da disciplina de Relações Internacionais, principalmente a partir da década de 1980, a fim de responder a duas perguntas principais: quais os fatores conceituais e circunstanciais das Relações Internacionais que têm influenciado no desenvolvimento da literatura e do conceito de “Estado fracassado”; e quais as implicações dessa literatura para o desenvolvimento da própria disciplina de Relações Internacionais.

Uma segunda preocupação fundamental se deu em relação à organização e à sistematização da literatura voltada especificamente ao debate acerca do fracasso estatal, com o objetivo de buscar aqueles aspectos que lhe

proviesses uma unidade, ao mesmo tempo que apresentando sua enorme variedade. Como se observou, o estabelecimento de seu conceito-chave, definido pela fórmula de Robert Jackson de que os Estados fracassados têm os atributos jurídicos do Estado, sem demonstrarem seus atributos empíricos, abre espaço para uma gama muito ampla de interpretações: se há algum consenso sobre a máxima citada, há, por outro lado, pouca concordância na literatura sobre quais as “funções típicas de Estado” que permitiriam a avaliação de sua empiricidade em cada caso.

Não obstante, buscou-se ressaltar a existência de alguma unidade na literatura no que se refere à conceituação do fracasso estatal. Primeiramente, a definição jacksoniana, ainda que abra espaço para interpretações as mais variadas, é amplamente utilizada — até mesmo já vulgarmente — para definir um Estado como fracassado. Igualmente, a percepção particular do fenômeno do fracasso estatal é bastante ressonante em toda a literatura: multiplicam-se descrições de imagens de caos e de anarquia, as quais parecem se incluir no contexto mais amplo da perda do sentido político dos conflitos na periferia, especialmente para as audiências dos países centrais do sistema.

Em terceiro lugar, a literatura encontra também uma certa unidade em sua explicação para o fenômeno do fracasso estatal, que passa necessariamente por sua artificialidade histórica, quer seja esta entendida como o desligamento entre uma unidade nacional necessária e o Estado, como o não desenvolvimento histórico de estruturas de governança típicas, ou como a própria artificialidade do modelo estatal nessas regiões.

Finalmente, também a solução para o problema do fracasso estatal reflete a unidade conceitual estabelecida na literatura pela aceitação do conceito de Robert Jackson. Se há um descompasso entre a realidade jurídica e a realidade empírica desses Estados perante a comunidade internacional, a solução passa, conseqüentemente, pela readequação entre ambas. Para esse fim, a literatura alterna entre a adequação da realidade empírica à jurídica e a adequação da realidade jurídica à empírica, que refletem, logicamente, sua explicação inicial para o problema.

Outro ponto importante que se procurou ressaltar foi o diálogo do conceito de “Estado fracassado” com a grande disciplina de Relações Internacionais. Como se buscou demonstrar, apesar de uma relativa independência do desenvolvimento desse conceito, dada a particularidade de sua literatura específica, esse desenvolvimento refletiu amplamente a marcha conceitual da disciplina de Relações Internacionais, primeiramente entre as décadas de 1980 e 1990, quando o acaloramento dos debates entre realistas e liberais, somadas ao fortalecimento do construtivismo e das correntes pós-positivistas, passaram a oferecer uma multiplicidade de concepções teóricas que trouxeram foco a novas questões e a novas abordagens para as Relações Internacionais.

Esse movimento intelectual na disciplina não apenas fomentou o desenvolvimento da literatura sobre o fracasso estatal, como também passou a se alimentar, em alguma medida, dos conceitos e debates gerados por ela. Como se procurou apresentar, a preocupação com o fracasso estatal teve implicações importantes nos debates de Relações Internacionais nesse período, seja na (re)formulação de conceitos próprios a cada corpo teórico,

seja na construção de argumentos de crítica entre concepções teóricas diferentes.

Os eventos de 11 de Setembro de 2001 e a conseguinte vinculação entre o fracasso estatal e o terrorismo — reconhecido como uma das principais questões de segurança internacional a partir de então — vieram reforçar a importância que ambas as comunidades política e acadêmica passaram a dar ao tema, e, conseqüentemente, assistiu-se a um aumento da produção acerca da questão do fracasso estatal. Novamente, percebe-se que esse novo desenvolvimento se deu fortemente vinculado à produção mais ampla de Relações Internacionais, que passou a abordar cada vez mais esse tema e a se sustentar sobre considerações produzidas pela literatura específica do fracasso estatal.

Uma última consideração a ser feita diz respeito ao futuro da preocupação acadêmica e política com o fenômeno do fracasso estatal. Apesar da dificuldade em se traçar algum panorama nesse sentido, podem-se vislumbrar algumas tendências importantes, principalmente ao se considerar as lições históricas aprendidas pela observação do próprio desenvolvimento da literatura e do termo. Como se sugeriu, a formação da literatura sobre o Estado fracassado respondeu a fatores históricos específicos, vinculados às questões de política internacional — e, em especial, a fatores de segurança internacional. Mesmo as concepções teóricas que embasaram esse desenvolvimento estiveram, também, largamente relacionadas a mudanças na cena política internacional: a *Détente* e a crise do petróleo provieram um ambiente propício para o desenvolvimento da interdependência de Nye e Keohane; o reaquecimento da Guerra Fria, no governo Ronald Reagan, trouxe

ao centro das atenções o neo-realismo estrutural de Watz; o fim “imprevisto” da União Soviética e a chamada “nova ordem mundial” abriram espaço para as tendências liberais de ênfase cosmopolita e para a crítica construtivista.

Como já se admitiu, muito das ondas de repercussão da idéia do fracasso estatal advieram das percepções geradas em consequência, primeiramente, do fim da Guerra Fria e, posteriormente, dos eventos de 11 de setembro de 2001. No início da década de 1990, a idéia ganhou força num momento de transformações, em que se propunha um fortalecimento da comunidade internacional e de sua responsabilidade pela promoção dos direitos humanos. O fracasso da missão norte-americana na Somália, em 1993, e o novo enfoque da política externa norte-americana nos chamados *rogue states* limitaram em larga escala o foco político na idéia de fracasso estatal durante o restante da década de 1990, limitando também, a reboque, o ambiente acadêmico dessa discussão a apenas alguns segmentos da disciplina de Relações Internacionais.

Os eventos de 11 de setembro de 2001, quando os Estados Unidos foram atacados por terroristas do grupo Al Caida, trouxeram o tema de volta ao centro das atenções de pesquisadores acadêmicos e de formuladores de política externa, principalmente devido à associação imediata desses terroristas ao Afeganistão — e desse como um Estado fracassado. Novamente, as dificuldades enfrentadas pelos Estados Unidos no projeto de construção de Estado no Afeganistão têm gerado um ambiente político desfavorável a novas intervenções em Estados fracassados. Ademais, a própria intervenção americana no Iraque e o atual foco de sua política externa em países como a Coreia do Norte, a Síria e o Irã parecem demonstrar um afastamento dos

Estados fracassados de suas preocupações de segurança, e um retorno dessas preocupações à questão dos chamados *rogue states*.

Contudo, diferentemente do que se passou na década de 1990, parece que atualmente o ambiente acadêmico continua se mostrando interessado no tema do fracasso estatal, ainda que esse tenha saído, *de facto*, das preocupações mais centrais de segurança das principais potências — em especial dos Estados Unidos. Uma das explicações para tal fato talvez esteja na manutenção da idéia de Estado fracassado no discurso político dessas potências, dada sua capacidade legitimadora de atuação internacional. A aplicação do conceito ao Iraque, antes da guerra de 2002 com os Estados Unidos, por exemplo, é bastante questionável em termos conceituais, uma vez que o país contava com estruturas de governança bem definidas e, ainda que num sistema tirânico e perverso em termos de direitos humanos e civis, estava longe de poder ser considerado um “buraco negro no qual caiu uma sociedade política”, como propõe a definição de Estado fracassado de Robert Rotberg²³². A idéia de que o Iraque era um Estado fracassado foi utilizada, como se observou, entre os fatores que justificaram a intervenção da coalizão liderada pelos Estados Unidos. No entanto, até que ponto haverá espaço político para tal utilização talvez demagógica da idéia de Estado fracassado é difícil precisar.

Em segundo lugar, pode-se explicar a manutenção do interesse da academia pelo tema dos Estados fracassados por causa de sua popularidade e da diversidade de abordagens que o tema tem ganhado. Enquanto no princípio da década de 1990 havia um certo padrão nos textos sobre o fracasso estatal

²³² “A collapsed state exhibits a vacuum of authority. It is a mere geographical expression, a black hole into which a failed polity has fallen”. ROTBERG 2004:9.

— expondo o fenômeno e clamando por ações da comunidade internacional —, atualmente se assiste a uma multiplicidade muito maior de enfoques, que passam pelo questionamento de algumas respostas ao problema, sugestões alternativas ao modelo westfaliano, e outras que chegaram mesmo à crítica da própria idéia de que exista algo como o “fracasso estatal”.

Além disso, tanto os debates sobre o Estado fracassado como o próprio termo ganharam uma popularidade nesses primeiros anos do século XXI que não conheceram na década de 1990, nem mesmo em sua explosão inicial no imediato pós-Guerra Fria. A apropriação, que na segunda metade da década de 1990, se deu de forma muito indireta por debates como o de governança ou intervenção humanitária — que usavam alguns conceitos da literatura sobre o fracasso estatal, mas raramente usavam o termo em si —, hoje é feita de forma mais direta, com uma interface explícita do tema fracasso estatal em literaturas como sobre desenvolvimento sustentável ou sobre as guerras de quarta geração. Também, o número de artigos jornalísticos — e mesmo de entradas de *blogs* — que fazem uso dessa terminologia também fornece um forte indício de que o termo, diferentemente da década de 1990, entrou no conhecimento popular, o que contribui para o prolongamento de sua manutenção.

Desta forma, ainda que seja difícil prever o futuro do tema dos Estados fracassados, as circunstâncias atuais levam a acreditar que ele ainda persistirá por algum tempo, muito provavelmente no ambiente acadêmico e, quiçá também, no ambiente político internacional.

Referências bibliográficas

- ANDERSON, Lisa. *Antiquated before They Can Ossify: States that Fail before They Form*. *Journal of International Affairs*, Fall 2004 v58 i1 p1(16)
- ASHCROFT, John. *Memorando para o Presidente, 1.º de Fevereiro de 2002*. [<http://news.findlaw.com/wp/docs/torture/jash20102ltr2.html>]. Acessado em 2 de abril de 2006. (Anexo F)
- ANTUNES, José F. *A Guerra de África: 1961-1974*. Lisboa, Temas e Debates, 1996. Vol. 1.
- BILGIN, Pinar e MORTON, Adam David. *Historicising Representations of 'Failed States': Beyond the Cold-War Annexation of the Social Sciences?*. *Third World Quarterly*, Vol 23, No 1, pp 55–80, 2002
- . *From 'Rogue' to 'Failed' States? The Fallacy of Short-termism*. *Politics*: 2004 Vol. 24(3), 169–180
- BREMMER, Ian. *Nation- and State-Building in Eurasia*. *Georgetown Journal of International Affairs*, Winter/Spring 2003, p. 29-37
- BROOKS, Rosa. *Failed States, or the State as Failure?*. Working paper (ver fonte)

BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. 1ª edição. São Paulo, Imprensa Oficial, 2002.

BUSH, George W. *Memorando, 7 de Fevereiro de 2002*. [http://lawofwar.org/Bush_memo_Genevas.htm]. Acessado em 2 de abril de 2006. (Anexo G)

CAETANO, Marcello. *O 25 de Abril e o Ultramar: Três Entrevistas e alguns Documentos*. Lisboa / São Paulo, Ed. Verbo, 1976.

Carta da Organização das Nações Unidas. [http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php]

CARMENT, David. *Assessing State Failure: Implications for Theory and Policy*. *Third World Quarterly*, Vol 24, No 3, pp 407–427, 2003

CHRISTOPHER, A. J. 'Nation-states', 'Quasi-states', and 'Collapsed-states' in *Contemporary Africa*. *GeoJournal* 43, September 1997, pp. 91–97

CLAPHAM, Christopher. *Degrees of Statehood*. *Review of International Studies*, Vol. 24, p. 143-157 (1998).

———. *The Global-local Politics of State Decay*. in ROTBERG, Robert I. (org.). *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton (EUA), Princeton University Press, 2004.

Declaration on Granting Independence to Colonial Powers and Peoples. Res. 1514(XV) da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. 1960. [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/c_coloni.htm].

DEIBERT, Ronald J. *'Exorcismus Theoriae': Pragmatism, Metaphors and the Return of the Medieval in IR Theory*. *European Journal of International Relations*, Vol. 3(2): 167–192

DEL ROSSO JR., Stephen J. *The Insecure State: Reflections on "the State" and "Security" in a Changing World*. *Daedalus*, Spring 1995, Vol. 124, Iss. 2, p. 175, 33 p

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

DUNNE, Tim e SCHMIDT, Brian C. *Realism*. In BAYLIS, John e SMITH, Steve. *The Globalization of World Politics*. Oxford, Oxford University Press, 2004. 3ª edição.

ETZIONI, Amitai. *A Self-Restrained Approach to Nation-Building by Foreign Powers*. *International Affairs* 80, 1 (2004) 1 17

FEARON, James D. e LAITIN, David D. *Neotrusteeship and the Problem of Weak States*. *International Security*, Vol. 28, No. 4 (Spring 2004), pp. 5–43

FERRO, Marc. *História das Colonizações: das Conquistas às Independências, Séculos XIII a XX*. São Paulo, Companhia das Letras, 1994. Segunda Reimpressão.

FUKUYAMA, Francis. *O Fim da História e o Último Homem*. São Paulo, Rocco, 1992.

———. *Why There Is No Science of Public Administration*. *Journal of International Affairs*, Fall 2004, Vol. 58, Iss. 1, p. 189-202

———. *Construção de Estados: Governo e organização no século XXI*. Rio de Janeiro, Rocco, 2005.

Fund for Peace. [<http://www.fundforpeace.org>]

GOLDSMITH, Arthur A. *Foreign Aid and Statehood in Africa*. *International Organization* 55, 1, Winter 2001, pp. 123–148

GOLDSTONE, Jack A. et al. *State Failure Task Force Report: Phase III Findings*. Documento do *State Failure Task Force*. [<http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/SFTF%20Phase%20III%20Report%20Final.pdf>]. Acessado em 15 de agosto de 2005.

GONZALES, Alberto. *Memorando para o Presidente, 25 de Janeiro de 2002*. [<http://msnbc.msn.com/id/4999148/site/newsweek/>]. Acessado em 2 de abril de 2006. (Anexo E)

GOUREVITCH, Alex. *The Unfailing of the State*. *Journal of International Affairs*, Vol. 58(1), 2004, p. 255

———. *The Myth of the Failed State: Intervention and Third World Sovereignty*. Paper Prepared for ISA, March 3, 2005

GROVOGUI, Siba N. *Regimes of Sovereignty: International Morality and the African Condition*. *European Journal of International Relations*, Vol. 8(3): 315–338

GRZYMALA-BUSSE, Anna e LUONG, Pauline Jones. *Reconceptualizing the State: Lessons from Post-Communism*. *Politics & Society*, Vol. 30 No. 4, December 2002, p. 529-554

HALLIDAY, Fred. *Rethinking International Relations*, Toronto, UBC Press, 1994.

———. *Two Hours that shook the World*. Londres, Saqi Books, 2002

HELD, David. *Violence, Law and Justice in a Global Age*. Social Science Research Council 2001. [<http://www.ssrc.org/sept11/essays/held.htm>]

———. *Globalisation: the dangers and the answers*. OpenDemocracy, 27/5/2004 [<http://www.opendemocracy.net/debates/article.jsp?id=6&debateld=27&articleld=1918>]

———. *Toward a New Consensus: Answering the Dangers of Globalization*. *Harvard International Review*, 27:2, 2005.

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

HERBST, Jeffrey. *War and the State in Africa*. *International Security*, Vol. 14, No. 4 (Spring, 1990) , pp. 117-139

———. *Responding to State Failure in Africa*. *International Security*, Vol. 21, No. 3 (Winter 1996-1997), pp. 120–144

———. *Let Them Fail: State Failure in Theory and Practice: Implications for Policy*. in ROTBERG, Robert I. (org.). *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton (EUA), Princeton University Press, 2004.

HILL, Johnathan. *Beyond the Other? A postcolonial critique of the failed state thesis*. *African Identities*, Vol. 3, N. 2, 2005, pp. 139-154

HOLZGREFFE, L.J. e KEOHANE, Robert O. (org.). *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. 3ª impressão. Cambridge (EUA), Cambridge University Press, 2004.

Human Security Report. Toronto, Human Security Centre, University of British Columbia, 2005.

HUNTINGTON, Samuel. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Nova Jersey (EUA), Touchstone Books, 1998.

HURRELL, Andrew. *Sociedade Internacional e Governança Global*. *Lua Nova*, nº 46, 1999.

HUTCHINSON, John. *The Past, Present, and the Future of the Nation-State*. *Georgetown Journal of International Affairs*, Winter/Spring 2003, p. 5-12

IGNATIEFF, Michael. *Intervention and State Failure*. *Dissent*, Winter 2002, Vol.49, Iss. 1; p. 115

———. *State Failure and Nation Building*. in HOLZGREFE, L.J. e KEOHANE, Robert O. (org.). *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. 3ª impressão. Cambridge (EUA), Cambridge University Press, 2004.

IKENBERRY, G. John. *After Victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*. Princeton, Princeton University Press, 2001.

JACKSON, Robert H. *Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World*. Cambridge (EUA), Cambridge University Press, 1990.

———. *Surrogate Sovereignty? Great Power Responsibility and "Failed States"*. The University of British Columbia, Institute of International Relations Working Paper No. 25, November 1998

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

JOSEPH, Richard. *Nation-State Trajectories in Africa*. Georgetown Journal of International Affairs, Winter/Spring 2003, p. 13-20

KAPLAN, Robert D. *The Coming Anarchy*. The Atlantic Monthly, February 1994. [<http://www.theatlantic.com/doc/prem/199402/anarchy>]

KEOHANE, Robert. *Political Authority after Intervention: Gradations in Sovereignty*. in HOLZGREFE, L.J. e KEOHANE, Robert O. (org.).

Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas. 3ª impressão. Cambridge (EUA), Cambridge University Press, 2004.

KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge (EUA), Princeton University Press, 1971.

———. *Power and interdependence*. Nova Iorque, Longman, 1989. 2ª edição.

KISSINGER, Henry. *Diplomacia*. 1ª edição. Lisboa, Gradiva, 1996.

——— e SUMMERS, Lawrence H. *Renewing the Atlantic Partnership*. Report of an Independent Task Force, Sponsored by the Council on Foreign Relations, 2004.

KOP, Yaakov. *Nation-Building, Pluralism, and Democracy in Israel*. Georgetown Journal of International Affairs, Winter/Spring 2003, p. 21-28

KRASNER, Stephen D. *Failed States and Shared Sovereignty*. Working paper, Global Security, 2000.

———. *Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States*. International Security, Vol. 29, No. 2 (Fall 2004), pp. 85–120

KRAUTHAMMER, Charles. *A World Imagined*. Foreign Policy, March 15, 1999.

LAMBACH, Daniel. *The International Politics of Failing States*. Paper presented at the 46th Annual Conference of the International Studies

Association (ISA): “Dynamics of World Politics: Capacity, Preferences and Leadership” Honolulu, 1-5 March 2005.

———. *AW: Dissertation on Failed States* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <leandroluso@gmail.com> em 2 de março de 2006.
(Anexo C)

———. *AW: Dissertation on Failed States* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <leandroluso@gmail.com> em 17 de março de 2006.
(Anexo D)

LOGAN, Justin & PREBLE, Christopher. *Who Gave Us the World?* National Review Online, June 26, 2006. [<http://article.nationalreview.com/?q=NWJhNDQ2ZmFkZml1MTg0N2I4NjAxZTIjMDRkMGFhMzY>]

LUARD, Evan. *A History of the United Nations*. Londres, MacMillan, 1989.
Vol. 2: The Age of Decolonization, 1955-1965.

MALAQUIAS, Assis. *Peace Operations in Africa: Preserving the Brittle State?* *Journal of International Affairs* v. 55 no. 2 (Spring 2002) p. 415-40

MALLABY, Sebastian. *The Reluctant Imperialist*. *Foreign Affairs*. New York: Mar/Apr 2002, Vol. 81 Iss. 2; p. 2

MEIERHENRICH, Jens. *Forming States after Failure*. in ROTBERG, Robert I. (org.). *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton (EUA), Princeton University Press, 2004.

- MESSARI, Nisar. *Segurança no pós-Guerra Fria: o papel das instituições*. In ESTEVES, Paulo Luiz (org.) *Instituições internacionais: comércio, segurança e integração*. Belo Horizonte, Editora PUC-Minas, 2003.
- METZ, Steven. *America in the Third World: Strategic Alternatives and Military Implications*. U.S. Army War College, May 20, 1994.
- MILLIKEN, Jennifer (org.). *State Failure, Collapse & Reconstruction*. Oxford, Blackwell Publishing, 2003
- MILLIKEN, Jennifer e KRAUSE, Keith. *State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies*. *Development and Change*, 33(5):753-774 (2002).
- MORGENTHAU, Hans. *A Política entre as Nações*. Brasília, Editora da UnB; São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1993 [1948].
- MUPPIDI, Himadeep. *Colonial and Postcolonial Global Governance*. In BARNETT, Michael & DUVALL, Raymond. *Power in Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar. *Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2005.
- OSIANDER, Andreas. *Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth*. *International Organization* 55, 2, Spring 2001, pp. 251–287

PARIS, Roland. *Peacekeeping and the Constraints of Global Culture*.
European Journal of International Relations, Vol. 9(3): 441–473

Political Instability Task Force. [<http://globalpolicy.gmu.edu/pitff/>] Acessado
em 10 de julho de 2005.

Quadrennial Defense Review Report. US Department of Defense,
September 30, 2001.

RECORD, Jeffrey. *Collapsed Countries, Casualty Dread, and the New
American Way of War*. Parameters, Summer 2002, Vol. 32, Iss. 2, p.
4-23

RICE, Condoleezza. *Promoting the National interest*. Foreign Affairs;
Jan/Feb 2000; 79, 1

RICE, Susan E. *The New National Security Strategy: Focus on Failed States*.
The Brookings Institution Policy Brief, February 2003 (number 116).

ROTBURG, Robert I. *The New Nature of Nation-State Failure*. Washington
Quarterly. Vol. 25, no. 3 (Summer 2002), p 85-96

——— (org.). *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton,
Princeton University Press, 2004.

RUSSET, Bruce. *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold
War World*. Princeton (EUA), Princeton University Press, 1994.

SAID, Edward. *Orientalismo*. São Paulo, Companhia das Letras, 2001.

Sierra Leone – Making a Difference – Foreign and Commonwealth Office.

[<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1017756002632>].

SIMPSON, Daniel H. *U.S. Africa Policy: Some Possible Course Adjustment.*

U.S. Army War College, August 15, 1994.

SMITH, Steve & OWENS, Patricia. *Alternative Approaches to International*

Theory. In BAYLIS, John e SMITH, Steve. *The Globalization of World Politics.* Oxford, Oxford University Press, 2004. 3ª edição.

SØRENSEN, Georg. *Sovereignty, Security, and State Failure.* Paper for the

Conference "Failed States III: Globalization and the Failed State", Florence, Italy, 7-10 April 2000.

STOHL, Michael e STOHL, Rachel. *The Failed and Failing State and the*

Bush Administration: Paradoxes and Perils. Paper prepared for the workshop on Failed and Failing States, April 10-14 2001, Firenze, Italy.

STRANGE, Susan. *States and Markets.* Londres, Pinter Publishers, 1988.

——— e STOPFORD, John M. *Rival States, Rival Firms: Competition for world market shares.* Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

———. *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy.* Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

STRAW, Jack. *UK Foreign Secretary Straw Views 'Rebuilding of*

Afghanistan'. Foreign & Commonwealth Office, October 22, 2001

STRMECKI, Marin. *It's the Regime, Stupid: The Imperative of State-Building in Afghanistan*. Georgetown Journal of International Affairs, Winter/Spring 2003, p. 39-47

TENET, George. *CIA's "Worldwide Threat 2001: National Security in a Changing World"*, delivered by George Tenet, Director of Central Intelligence, 7 February 2001

The Failed States Index 2005. Fund for Peace, July/August 2005
[<http://www.fundforpeace.org/programs/fsi/fsindex2005.php>].
Acessado em 12 de setembro de 2005. (Anexo A)

The Failed States Index 2006. Fund for Peace, May/June 2006
[<http://www.fundforpeace.org/programs/fsi/fsindex2006.php>].
Acessado em 20 de junho de 2006. (Anexo B)

The National Security Strategy of the United States of America, 2002.
[<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>]. Acessado em 21 de fevereiro de 2006.

THIES, Cameron G. *State Building, Interstate and Intrastate Rivalry: A Study of Post-Colonial Developing Country Extractive Efforts, 1975–2000*. International Studies Quarterly (2004) 48, 53–72

TOSTES, Ana Paula B. *Identidades Transnacionais e o Estado. Viço e Teimosia?*. Lua Nova Nº 63, 2004, p. 39-66

UNESCAP – *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. What is Good Governance?*

[<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>]

UK *International Priorities*, 2004.
 [http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/FCOStrategy_FullFinal,0.pdf].
 Acessado em 28 de março de 2006.

U.S. *Department of State*. [<http://www.state.gov>].

VARGAS LLOSA, Alvaro. *The Failure of States*. Mother Jones
 (www.motherjones.com), September 8, 2005

WALT, Stephen M. *Beyond bin Laden: Reshaping U.S. Foreign Policy*.
International Security, Vol. 26, No. 3 (Winter 2001/02), pp. 56–78.

WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics*. McGraw-Hill, 1979.

———. *Theory and International Politics – Conversation with Kenneth N. Waltz*. Conversations with History: Institute of International Studies,
 UC Berkeley, 10/02/2003.
 [<http://globetrotter.berkeley.edu/people3/Waltz/waltz-con6.html>]

WEBER, Max. *Politik als Beruf*. 1919 [http://www.textlog.de/weber_politik_beruf.html]. Acessado em 10 de fevereiro de 2006.

WHEELER, Nicholas J., e BELLAMY, Alex J. *Humanitarian Intervention in World Politics*. In BAYLIS, John e SMITH, Steve. *The Globalization of World Politics*. Oxford, Oxford University Press, 2004. 3ª edição.

WOODWARD, Susan L. *Estados falidos, o peso das palavras*. Enjeux Internationaux, nº 11, 2005. [www.enjeux-internationaux.org]

ZACHER, Mark W. *The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force*. International Organization v. 55 no. 2 (Spring 2001) p. 215-50

ANEXO A

Fund for Peace. *Failed States Index 2005*
 [http://www.fundforpeace.org/ programs/fsi/fsindex2005.php].
 Acessado em 12/9/2005.

Failed States Index 2005

LEGENDA							
I	Mounting Pressures	Demographic	V	Uneven Development along Lines	Economic Group	IX	Widespread Violation of Human Rights
II	Massive Movement of Refugees and IDPs		VI	Sharp Economic Decline	and/or Severe	X	Security Apparatus as "State within a State"
III	Legacy of Vengeance - Seeking Group Grievance		VII	Criminalization or Delegitimization of the State		XI	Rise of Factionalized Elites
IV	Chronic and Sustained Human Flight		VIII	Progressive Deterioration of Public Services		XII	Intervention of Other States or External Actors

RANK	COUNTRY	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	TOTAL
1	Cote d'Ivoire	8	8	7.7	8.8	9	7.7	9.8	9.5	9.4	9	9.1	10	106
2	Dem. Rep. of the Congo	9	9.4	9	7	9	8	8	9	9.1	8.7	9.1	10	105.3
3	Sudan	8.6	9.4	7.8	9.1	9	8.5	9.2	8.7	8	9.8	8.7	7.3	104.1
4	Iraq	8	9.4	8.3	6.3	8.7	8.2	8.8	8.9	8.2	8.4	10	10	103.2
5	Somalia	9	8	7.4	6.3	9	8.3	9.8	10	7.8	10	8.7	8	102.3
6	Sierra Leone	9	8	7.5	8.9	8.7	10	7.5	9.1	8.7	6.3	8.6	9.8	102.1
7	Chad	8	9.1	7.1	8.3	9	8	8.9	9	9.1	7	9.4	8	100.9
8	Yemen	7.8	8	6.4	8.2	9	8.8	9.8	9.3	6.4	9	9.4	7.6	99.7
9	Liberia	9	7.8	7.3	8.1	9	10	7.5	8.2	8.2	6.5	7.9	10	99.5
10	Haiti	8.8	8	7.7	3.4	9	8.1	9.4	9.8	8.7	7.8	8.5	10	99.2
11	Afghanistan	9	8	8	7.4	8.8	7.5	8.1	8.1	7.9	8.2	8	10	99
12	Rwanda	9	7.8	8	8.6	9	9.2	9.5	5	8.3	5	8.9	8.2	96.5
13	North Korea	8	6	7.2	8.1	9	9.6	9.8	9.7	9	8.3	8	3	95.7
14	Colombia	9	8	6.9	9.2	9	7.1	9.8	4.2	8.2	5.4	9.2	9	95
15	Zimbabwe	9	8	6.4	7.7	9	7.3	7.9	8.5	7.5	9	7.9	6.7	94.9
16	Guinea	9	6	6.1	10	9	4.5	9.7	7.5	8.1	8.1	9.2	7.5	94.7
17	Bangladesh	8.4	7	7.6	6	9	7.4	9.5	8.2	8.5	8	8.7	6	94.3
18	Burundi	9	7.2	7.1	3.8	8.8	7.8	7.2	9	8.3	7.5	8.6	10	94.3
19	Dominican Republic	9	8	7.1	8.5	9	6.8	6.8	9.6	9.2	7	9.2	4	94.2
20	Central African Republic	9	5	8.8	3	7	9	9.7	8	8.2	9	10	7	93.7
21	Venezuela	8	8	6.8	7.6	9	4.5	9.8	8.2	9.1	7.8	7.2	7.5	93.5
22	Bosnia and Herzegovina	7	8	8.6	5.7	9	5.7	8.5	6	7.3	9	8.7	10	93.5
23	Burma/Myanmar	8.9	8	6.3	8	9	6.9	9.2	8	9.6	9	7.5	3	93.4
24	Uzbekistan	6.5	8	6.8	6.8	9	6	9.1	5	9.6	9	9.4	8	93.2
25	Kenya	9	8	6.7	8.3	8.8	6.3	8.9	7.4	8.5	8.4	8.4	4	92.7
26	Bhutan	8	8	5.5	8	9	8	9.8	5	8	6	10	6.7	92
27	Uganda	9	7.6	6.9	5.7	8.4	6	8	8.4	8.3	8	8.1	7.3	91.7

RANK	COUNTRY	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	TOTAL
28	Laos	9	6.7	6.3	8.8	9	6.5	7.9	2.5	9.4	9	9.7	6.7	91.5
29	Syria	9	8	7.5	6.8	9	5	9	5	7.6	9	8.2	7.4	91.5
30	Ethiopia	8.7	8	6	7.3	9	8.5	7.9	5.5	6.3	9	8.9	6	91.1
31	Guatemala	9	6	7.4	7.5	9	7.7	9.5	5	8.7	8.1	9.1	4	91
32	Tanzania	9	7.2	7.6	6.7	8.9	4.5	8.2	7.8	8.6	7.9	7.5	7.1	91
33	Equatorial Guinea	8	6	6.3	9	9	5.1	9.9	8	7.8	7	9.8	5	90.9
34	Pakistan	5	5	6.9	8	9	3.3	9.8	7.5	8.1	9	9.3	8.5	89.4
35	Nepal	9	8	5.6	4	9	7.1	8.9	6	9.1	7.6	8	6.7	89
36	Paraguay	4	5	6.9	8.3	9	7.8	9.9	7	8.3	8	8.7	6	88.9
37	Lebanon	8	8	7.5	7.1	7	4.7	8.7	4.3	7.3	8.1	9.2	9	88.9
38	Egypt	9	8	7.8	5	9	3.8	9.5	7.3	7.7	8.5	8.2	5	88.8
39	Ukraine	9	7	6.9	8.8	9	7.3	8.9	5.5	8.5	2	9.1	6.8	88.8
40	Peru	6	7	6.6	9	8.5	5	9.6	4.4	7.1	9	8.9	7	88.1
41	Honduras	9	6	5.3	9.7	9	5.4	9.9	3	7.2	8	9.1	6	87.6
42	Mozambique	9	8	5.7	9	8.8	7.8	8.1	6.7	7.4	3.8	8.2	5	87.5
43	Angola	7.9	8.6	6.3	3.8	9	4.4	7.9	7.2	8.3	7	8.1	8.8	87.3
44	Belarus	9	8	7	2.4	9	5.4	8.5	7	7.3	6.8	9.4	7.5	87.3
45	Saudi Arabia	7.6	6.3	7.8	8.8	9	2.2	9.8	4.3	8.6	9	8.3	5.4	87.1
46	Ecuador	9	6	5.6	6.9	9	5	9.5	7.5	7.9	8	8.6	4	87
47	Indonesia	8.6	7	6.3	8.9	9	4	9.2	4	8.6	7.6	8.8	5	87
48	Turkey	9	8	7.3	5	9	4.2	9.7	4.8	5	8	9.1	7	86.1
49	Tajikistan	9	5	6.2	6.7	9	5.3	8.6	5	9.4	8	9.5	5	86.7
50	Azerbaijan	8	6	6	5.8	9	4.1	9.7	5	8.5	7	9.6	7	85.7
51	Bahrain	6	5	6.7	9	9	1.7	9.7	4	8.4	9	9.6	7.5	85.6
52	Vietnam	8.6	8	5.6	8.5	8.9	3.4	7.6	4.3	8.4	8	6.4	7.2	84.9
53	Cameroon	9	7	5.1	8.6	9	4.2	6.4	7.5	6.6	8	8.2	5	84.6
54	Nigeria	7.2	3	6.5	8.7	8.9	5.8	8.8	6.9	6.7	9	8.3	4.5	84.3
55	Eritrea	8	8	5.4	4	9	8.8	9	7	5.7	5	9.2	5	84.1
56	Philippines	7	7	6.5	8.2	9	4.7	9.3	3.8	8.2	7	9.2	4	83.9
57	Iran	5	8	7.3	6	9	3.3	9.1	4.8	8.8	7.3	9.1	6.1	83.8
58	Cuba	5	8	6.3	5.4	8.8	5.7	7.8	3.8	9	9	8.6	6.3	83.7
59	Russia	9	6	7.5	2.3	9	3.8	9.4	6.7	9	7.6	9.2	4	83.5
60	Gambia, The	7	7	5.4	4	9	6.7	8.1	7	7.9	6	8.3	6	82.4
61	Algeria	5	9	6.4	6	9	3	9	5	6.6	8	9.2	5	81.2
62	Brazil	9	5	5.7	5.9	9	2	7.8	8.3	6.7	6.5	8.7	6.4	81
63	Libya	7	8	6.7	7.1	9	3.1	8.7	3	8.7	8	8.4	3	80.7
64	Togo	5	6	7	6	9	3	8.9	10	7.6	5	7.9	5	80.4
65	Kyrgyzstan	8	5	5.4	4.3	9	5.8	8.9	5.7	7.9	5	9.7	5.7	80.4
66	Serbia and Montenegro	7	6	7.5	4.3	9	7.5	6.9	5	6.2	6	9.6	5	80
67	Morocco	6	8	5.9	8	9	5.7	8.5	1.8	6.3	9	8.2	2.5	78.9
68	Kazakhstan	9	5	7.2	3.8	9	2.5	9.1	5	8.1	6	9.6	4	78.3
69	Thailand	9	5	6.3	4	9	0.9	8.5	3.5	7	9	9.2	6	77.4
70	Turkmenistan	8	5	4.9	4.3	9	3.1	9.8	6	7.6	5	9.8	4	76.5
71	Tunisia	6	8	6.2	7.1	9	3.6	7.8	4	7.3	6	8.3	3	76.3
72	El Salvador	5	5	5.6	2.7	9	7.5	9	3	8	6	9.7	5	75.5
73	Mexico	7.1	5	6.8	9.2	8.9	2	7.7	7.9	7.3	2.3	8.4	2	74.6
74	Malaysia	7	5	5.9	5	9	1.3	8	7.7	8.6	6	8.3	1.8	73.6
75	China	6.8	5	7.4	6	9	0.5	8.6	2.9	8.9	7	8.4	1.8	72.3
76	India	8	6.2	5.4	6.7	9	5.8	4	5.1	5.9	2.4	6.8	4.2	69.5

ANEXO B

Fund for Peace. *Failed States Index 2006*
[\[http://www.fundforpeace.org/programs/fsi/fsindex2006.php\]](http://www.fundforpeace.org/programs/fsi/fsindex2006.php).
 Acessado em 20/6/2006.

Failed States Index 2006

LEGENDA							
I	Mounting Pressures	Demographic	V	Uneven Development along Lines	Economic Group	IX	Widespread Violation of Human Rights
II	Massive Movement of Refugees and IDPs		VI	Sharp Economic Decline	and/or Severe	X	Security Apparatus as "State within a State"
III	Legacy of Vengeance - Seeking Group Grievance		VII	Criminalization or Delegitimization of the State		XI	Rise of Factionalized Elites
IV	Chronic and Sustained Human Flight		VIII	Progressive Deterioration of Public Services		XII	Intervention of Other States or External Actors

RANK	COUNTRY	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	TOTAL
1	Sudan	9.6	9.7	9.7	9.1	9.2	7.5	9.5	9.5	9.8	9.8	9.1	9.8	112.3
2	DRC	9.5	9.5	9.1	8	9	8.1	9	9	9.5	9.8	9.6	10	110.1
3	Cote d'Ivoire	8.8	7.6	9.8	8.5	8	9	10	8.5	9.4	9.8	9.8	10	109.2
4	Iraq	8.9	8.3	9.8	9.1	8.7	8.2	8.5	8.3	9.7	9.8	9.7	10	109
5	Zimbabwe	9.7	8.9	8.5	9	9.2	9.8	8.9	9.5	9.5	9.4	8.5	8	108.9
6	Chad	9	9	8.5	8	9	7.9	9.5	9	9.1	9.4	9.5	8	105.9
7	Somalia	9	8.1	8	7	7.5	8.5	10	10	9.5	10	9.8	8.5	105.9
8	Haiti	8.8	5	8.8	8	8.3	8.4	9.4	9.3	9.6	9.4	9.6	10	104.6
9	Pakistan	9.3	9.3	8.6	8.1	8.9	7	8.5	7.5	8.5	9.1	9.1	9.2	103.1
10	Afghanistan	7.9	9.6	9.1	7	8	7.5	8.3	8	8.2	8.2	8	10	99.8
11	Guinea	7.5	7.2	8.1	8.4	8	8	9.1	9	8.1	8.1	9	8.5	99
12	Liberia	8	9.3	7	7.1	8.6	8.9	7.8	9	7.2	7.3	8.8	10	99
13	Central African Republic	9	7.7	8.8	5.5	8.5	8.1	9	8	7.5	8.9	8	8.5	97.5
14	North Korea	8	6	7.2	5	9	9.5	9.8	9.5	9.5	8.3	8	7.5	97.3
15	Burundi	9	9.1	7	6.7	8.8	7.8	7.2	8.5	7.5	7.3	7.8	10	96.7
16	Yemen	7.8	6.7	7	8.2	9	7.8	8.8	8.2	7.2	9	9.4	7.5	96.6
17	Sierra Leone	8.5	7.9	7.1	8.9	8.7	9	8	8	7	7	7.7	8.8	96.6
18	Burma/Myanmar	8.9	8.8	9	6	9	7.1	9.2	8.2	9.8	9	8	3.5	96.5
19	Bangladesh	9	5.8	9.5	8.5	9	7	9	7.5	7.8	8.3	8.9	6	96.3
20	Nepal	8.5	4.8	9.2	6	9.2	8.5	9.2	6.2	9.1	9	9	6.7	95.4
21	Uganda	8	9.2	7.8	5.7	8.4	7.5	8	8	8	8.5	7.9	7.5	94.5
22	Nigeria	8	5.9	9.1	8.5	9	5.4	9	8.3	7.1	9.2	9	5.9	94.4
23	Uzbekistan	7.7	5.8	7.5	7.5	8.1	7	9.3	7	9.3	9.1	9.1	7	94.4
24	Rwanda	9.5	7	9	8.2	7.2	8	8.7	6.9	7.7	5	8.9	6.8	92.9
25	Sri Lanka	8	8.2	9.1	6.7	8	5.7	8.6	7	7.2	8.5	8.9	6.5	92.4
26	Ethiopia	9	7.6	7	7.5	8.5	8	7.6	6.2	8	7.5	8.7	6.3	91.9
27	Colombia	7	9.1	7.4	8.5	8.5	3.2	8.7	6.5	7.6	9	9.2	7.1	91.8
28	Kyrgyzstan	8	6.6	7	7.5	8	7.5	8.3	7.3	7.9	8.3	7.9	6	90.3
29	Malawi	9	6	6	7	8.8	8.8	8	9	8	5.5	6.7	7	89.8
30	Burkina Faso	9	5.9	6.5	6.6	8.8	8.2	7.8	8.4	6.5	7.6	7.7	6.7	89.7

RANK	COUNTRY	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	TOTAL
31	Egypt	8	6	8.5	6	8	7	9	7.3	8	6.5	7.7	7.5	89.5
32	Indonesia	7.5	8.2	6.3	8.3	8	6.8	6.7	7.2	7.5	7.5	7.9	7.3	89.2
33	Syria	7	7.1	8	6.8	8.9	6.5	9	5.5	9	7.5	7.1	6.2	88.6
34	Kenya	9	7.1	6.7	8	8	6.8	7.3	7.2	6.9	7	7.6	7	88.6
35	Bosnia and Herzegovina	6.5	8.5	8.6	6	7.3	6.2	8.1	5.8	5.3	7.5	8.7	10	88.5
36	Cameroon	6.5	6.8	6.5	8	8.7	6	8.5	8	7.2	7.6	7.9	6.7	88.4
37	Angola	8	8.5	6.3	5	9	4.9	8.8	7.6	7.8	6.8	8	7.6	88.3
38	Togo	7	5.8	6	6.5	7.5	8	8.7	8.1	8.1	8.1	7.8	6.7	88.3
39	Bhutan	6	8.1	7	6.7	9	8	8.4	6	8.6	5	8.4	6.7	87.9
40	Laos	8	5.9	6.3	6.6	5.9	6.5	7.9	8	8.2	9	8.9	6.7	87.9
41	Mauritania	9	5.9	8.5	5	7	7.8	7.1	8.2	7.1	7.6	7.9	6.7	87.8
42	Tajikistan	7	6.6	6.2	6.5	7.4	6.8	8.9	7.5	8.6	7.5	8.7	6	87.7
43	Russia	8	7.2	8	7	8	3.7	8.2	6.9	9.1	7.5	9	4.5	87.1
44	Niger	9.4	4.3	8.5	6	7.2	9	7.9	8.5	6.5	6.7	6	7	87
45	Turkmenistan	7	4.2	5.2	6	7.2	8	9.1	7.2	9.7	8.5	8	6	86.1
46	Guinea-Bissau	7	4.9	5.5	7	9.3	7.4	7.8	8	7.9	7.5	6.5	6.6	85.4
47	Cambodia	7.5	6.5	7	8	7.2	6	7.8	7.5	6.9	6.7	7.5	6.4	85
48	Dominican Republic	7.8	7	6.5	8.5	8	6	6.2	8	7.1	7	7.4	5.5	85
49	Papua New Guinea	8	2.5	8	8	9	7	7.8	8	6.1	7	6.7	6.5	84.6
50	Belarus	9	5.1	5.5	3.5	8.5	6.3	9	7.5	7.3	6.8	8	8	84.5
51	Guatemala	8.7	6	7.1	6.7	8	7.1	7.5	7.1	7.1	7.5	6	5.5	84.3
52	Equatorial Guinea	7	2	6.7	7.5	9	4	9	8	8.5	8.3	8	6	84
53	Iran	6.5	8.7	6.9	5	7.5	3	8.1	6.1	9.1	8	8.8	6.3	84
54	Eritrea	8	7.2	5.4	6	6	8	8	7.3	6.8	7.2	7.5	6.5	83.9
55	Serbia and Montenegro	5.7	8.5	8.6	5.5	8	6.5	7.8	5	5.6	6.5	8.6	7.5	83.8
56	Bolivia	7.5	4	7	7	8.8	6.2	7	7.8	6.7	6.5	8.4	6	82.9
57	China	8.5	5.1	8	6.6	9.2	4.5	8.5	7.3	9	5.5	8	2.3	82.5
58	Moldova	7	4.7	7.3	8	7.5	7.5	7.4	7	6.8	5.5	6.8	7	82.5
59	Nicaragua	6.5	5.5	6.4	7.1	9	8.5	7.3	7.2	5.7	6.5	7	5.7	82.4
60	Georgia	6	6.8	7.4	6.1	7	5.5	7.7	6.3	5.6	8.1	7.1	8.6	82.2
61	Azerbaijan	6	8.1	7.3	5	7.5	5.9	8.1	6.5	6	7	7.5	7	81.9
62	Cuba	7.5	4.7	5.5	6	7.9	6.5	7.8	4	8.3	8	8	7.7	81.9
63	Ecuador	6	5.6	6.8	7.1	8	5.2	8.3	7.4	6.7	6.8	7.8	5.5	81.2
64	Venezuela	7.5	4.8	6.8	7	8	4	7.5	7	7.8	7.5	7.3	6	81.2
65	Lebanon	6.8	4.3	7.8	7	6.8	5.3	6.4	5	6.8	7.5	8.3	8.5	80.5
66	Zambia	9.2	5.2	5.2	6.7	7.3	7.6	7.5	7.8	5.8	6	5.2	6.1	79.6
67	Israel	7	8.5	9	3.5	7	3.8	7.3	7	7	4.8	7.5	7	79.4
68	Philippines	7	5.5	7.2	5.7	7.5	5.3	7.8	6	6.1	7	7.2	6.9	79.2
69	Peru	6.5	4.6	7	7.6	8	5.4	6.8	6.4	6.8	8	7.1	5	79.2
70	Vietnam	7	6.5	5.3	7	6.2	5.6	7	6.6	7	7.5	7	5.9	78.6
71	Tanzania	7	6.8	6	6	7	7	6.5	7.8	6	6	5.2	7	78.3
72	Algeria	6	6.6	7.1	5.6	7.4	3.5	7.5	7.6	7.5	6.8	6.4	5.8	77.8
73	Saudi Arabia	6	6.9	7.9	3.5	7	2	8.5	4.1	8.5	7.8	7.5	7.5	77.2
74	Jordan	6	6.8	6	5	7.6	6.5	6.8	5.8	6.1	6.8	6.6	7	77
75	Honduras	8.8	2.1	5.3	6	9	7.6	7.5	6.9	5.6	6	6.4	5.5	76.7

RANK	COUNTRY	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	TOTAL
76	Morocco	6.5	8	6.9	6.2	7	6.5	8	5.7	6.6	5.6	5.5	4	76.5
77	El Salvador	8.5	6.1	6	7	7	5	7	7.4	6.7	6	3.9	5.5	76.1
78	Macedonia	5.7	5.1	7.1	7	7.5	6	7.2	5.6	5.3	6.1	6.2	6.3	75.1
79	Thailand	7.5	5.7	8.1	4.3	7.5	2	6.8	6	6.5	6.8	7.2	6.5	74.9
80	Mozambique	7	2	4.5	8.1	7.1	7	7.4	8	6.7	5.5	5.5	6	74.8
81	Mali	8.5	4.2	6	8	6.8	8.5	4.6	8.6	4.7	4.5	3.5	6.7	74.6
82	Turkey	7.2	6.1	7.3	5	8.6	4.1	6.1	5.7	5	6.4	6.9	6	74.4
83	Gambia, The	6	5	4	6	7	8.1	7.5	6.5	6.6	5.5	5.8	6	74
84	Gabon	6	5.4	3	6	7.9	5	7.9	7.5	6.2	5.5	7.5	5.7	73.6
85	Mexico	7.2	4.3	6.1	7	8.3	6.3	5.9	6	5.1	6	4.7	6.2	73.1
86	Ukraine	7	3.8	7.2	7.5	7	4.5	7	5.5	5.9	3	7.5	7	72.9
87	Paraguay	5	1.5	6.2	6	7.5	6.6	8	6.8	8	4.5	7.5	4.4	72
88	Kazakhstan	5	2.9	5.1	4	6.2	6.5	7.5	6.7	7	6.7	7.7	6.6	71.9
89	Armenia	6	7.1	5	7	6	5.1	7	6.5	6	4.5	5.8	5.5	71.5
90	Benin	6	5.1	4	6.9	7.3	6.5	6.5	7.8	4.8	5.5	3.8	6.7	70.9
91	Namibia	5.7	4.9	5.5	8	8	5.5	4.5	7.8	5.8	5.5	3.5	6	70.7
92	Cyprus	5	3.6	8.6	6	7.7	5	5.4	4.2	3.5	4	8.5	9	70.5
93	India	8.8	2.8	6.9	7.1	8.5	5	4.8	6.7	5.4	4.5	5.7	4.2	70.4
94	Albania	6	2.7	4.5	7	6	7	7	6.9	5.5	5.5	4.5	6	68.6
95	Libya	6	2.1	5.5	4	7.3	5.1	7.5	4.5	8.1	5.5	7.9	5	68.5
96	Botswana	9.3	6	3.5	6	6.9	5	5.5	6.8	4.9	4	3	6	66.9
97	Jamaica	6.5	2.5	4.5	6.7	6.5	5	7	6.5	5.6	6	3.9	6.1	66.8
98	Malaysia	6.5	4.1	5.5	3.5	6.6	4.3	5.9	5.8	6.5	6.2	5.5	5.7	66.1
99	Senegal	6.8	4.3	5.2	5	6.8	5.2	5.8	6.5	6	5.5	3.5	5.5	66.1
100	Tunisia	5.7	3.6	5	5	7.5	3.6	6.5	6	7.5	6	6	3	65.4
101	Brazil	6.5	3.6	5.7	5	8.5	2.7	5.5	6.7	5.3	5.7	3.2	4.7	63.1
102	Romania	6.5	3.9	5.4	5.5	6	5.9	6.2	5.3	4.8	3.5	4.1	5.5	62.6
103	Bulgaria	6	4.1	4	6	6.2	4.3	6.2	5.3	4.9	5.5	4.1	5.5	62.1
104	Croatia	5.7	6.6	6.5	5	5.7	5.8	4.2	4.1	4.6	4	3.9	5.8	61.9
105	Kuwait	5.7	4.5	4.5	4	6	2.8	6.8	3	6.5	5.5	7.5	4	60.8
106	Ghana	5.5	4.5	5	8	6.8	4	5.5	6.8	4.4	2	3.5	4.5	60.5
107	Panama	6.5	2.6	4.5	5	7.5	5.7	4.9	5.8	4.8	5.3	3	4	59.6
108	Mongolia	6	1	4.1	2	5.7	4.5	6.2	5.3	6.7	4.7	5	7.2	58.4
109	Latvia	5.7	5.9	4.5	5	7	5.5	4.8	4	3.7	2	4.1	4	56.2
110	South Africa	7.7	5.8	4.5	4	8	2.2	4.1	6	4	3.4	4	2	55.7
111	Estonia	5	5.1	4.5	4	5	3.5	5	4	3.7	2	5.9	3.3	51
112	Slovakia	4.5	1.8	4.4	5.5	6.5	4.5	3.8	4.3	4.6	2	4	4	49.9
113	Lithuania	5.7	3.5	3.5	5.5	6.1	4.5	4.1	4.1	3.7	2	3	4	49.7
114	Costa Rica	6	4.2	4	5	6.2	4.5	3.9	2.5	3.5	2	3.3	4.5	49.6
115	Poland	5	3.2	3.2	6.5	4.7	4.3	4.2	4.3	3.5	2	3	4	47.9
116	Hungary	3.7	3.6	3	5	6.4	4	3.8	4.2	4	2	3	4	46.7
117	Oman	2	1	3	1	2	3.5	6.3	3.5	6.5	5.5	7.5	2	43.8
118	Mauritius	3	1	3.5	2	6	3.1	5.1	4.5	4.7	4	3	2	41.9
119	Czech Republic	4	3.5	3.2	5	4	2.5	3.7	3.9	3	2	3.5	3.5	41.8
120	Uruguay	5	1	2	6	5	3.5	3	4	2.5	3	2.5	3.7	41.2

RANK	COUNTRY	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	TOTAL
121	Greece	5	1.4	3.5	5.5	5	3.5	4	3	3	2	1.5	3.7	41.1
122	Argentina	3	1.4	4	4	5.2	4.2	3.5	4	3.7	2	2.8	3	40.8
123	South Korea (Republic of Korea)	4	4.2	3.5	5.5	2.5	1	3.9	1.5	2.8	1	3	7	39.9
124	Germany	4	5	4.9	3	6.2	3.2	2.3	1.8	2.9	2.5	1.8	2.1	39.7
125	Spain	3.2	1.8	5.8	1.5	5	3.3	1.5	1.5	2.9	3.2	5.7	2	37.4
126	Slovenia	4	1.5	3.5	3.5	5.5	3.2	3.2	3.5	3.7	3	1.2	1	36.8
127	Italy	3.5	2.8	3.5	3	4.5	4	3.2	1.5	1.8	2.5	2.8	2	35.1
128	USA	5	6	3	1	6	1.5	2.5	1	5	1	1.5	1	34.5
129	France	4	3.8	6	2	5	3	1.5	1	3.2	1	1.8	2	34.3
130	UK	3.5	3.9	5	2	5	1	2.5	1.8	2	2.5	3	2	34.2
131	Portugal	5	1	2.5	2	4	3.7	1.5	3.8	3.3	1	1.4	3.5	32.7
132	Chile	3	1	3.5	2	4	3.4	1.5	3.5	3.6	2	1.5	3	32
133	Singapore	2	1	3	3	2.5	3.3	3.5	1	3.5	1	4	3	30.8
134	Netherlands	3	4.1	4.8	2.5	4	2	1.2	1	1.5	1	1	2	28.1
135	Japan	4	1	3.8	2	2.5	2.6	1.8	1	3	1	1.3	4	28
136	Austria	2.5	2.1	3.5	1	5	1.9	1.3	1	1.5	1	2	3.3	26.1
137	Denmark	3	2.5	4.5	2	2	2	1	1	1.5	1	1	3.3	24.8
138	Belgium	3	1.5	3.5	1	4	2	1.5	1	1.5	1	1.5	2.5	24
139	Canada	3	2.3	2	2	5	1.2	1.5	1	1.5	1	1.6	1	23.1
140	Australia	2.5	1.5	3	1	4.5	1.5	1	1	2.5	1	1.5	1	22
141	New Zealand	1	1	2	2	4	2.9	1	1	1.5	1	1	1	19.4
142	Switzerland	3	1.5	2	2	2.5	1.2	1	1	1.5	1	1	1	18.7
143	Ireland	2	1.4	1	2	3	1.9	1.5	1.3	1.5	1	1	1	18.6
144	Finland	3	1.5	1	2	2	2.2	1	1	1.5	1	1	1	18.2
145	Sweden	3	2.5	1	2	2	1.2	1	1	1.5	1	1	1	18.2
146	Norway	3	1.5	1	1	2	1.8	1	1	1.5	1	1	1	16.8

ANEXO C

LAMBACH, Daniel. *AW: Dissertation on Failed States* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <leandroluso@gmail.com> em 2 de março de 2006.

Dear Leandro,

thank you for your kind email. In my opinion, your assessment of the situation absolutely correct: in academic discourse, the 'failed state' as a concept was already present by the early to mid-90s, while in politics, it did not feature much at all. I was unable to find any major references to this in any of the countries I studied, too. I also agree with you that, in academia, the 'failed state' neatly fitted into the highly visible debates about sovereignty et al. It seems to me that in politics this debate was taking place at the same time but under the framework of 'humanitarian intervention'. Since 9/11, the debate about this has largely subsided, while the same substantive arguments are exchanged back and forth over failed states now. I haven't been able to investigate this hypothesis, however, so take it with caution.

I've just found two articles that look at the political discourse in a similar way. Maybe they are of use to you:

Neil Cooper (2005): Picking out the Pieces of the Liberal Peaces. In: *Security Dialogue*, 36: 463-478.

Greener-Barcham, Beth K.; Barcham, Manuhua (2006): Terrorism in the South Pacific? In: *Australian Journal of International Affairs*, 60:1, 67-82.

If you have any further questions, please do not hesitate to contact me. I'd be interested to know where you are taking your research and what conclusions you reach.

Best wishes from Germany,

Daniel Lambach

ANEXO D

LAMBACH, Daniel. *AW: Dissertation on Failed States* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <leandroluso@gmail.com> em 17 de março de 2006.

Dear Leandro,

I think your idea of linking the debate about state failure to the general development of knowledge is interesting, if ambitious. Your other idea that the concept developed as part of the overall debate about the state in IR and Political Science is quite challenging, too, but my own thinking goes along different lines than your hypothesis. In my opinion, the state debate (with writers like Ohmae, Strange et al.) was quite divorced from early research into failed states. My biggest objection would be that those who wrote about failed states in the early days (Zartman, Clapham et al.) were specialists in developing countries. The only one who attempted to combine both discourse was Sorensen, but he seemed to be a lone voice for a long time.

In my opinion, the concept emerged out of the confluence of two separate phenomena. The first was the re-assertion of the relevance of the state in the periphery, e.g., in development discourse (at the World Bank or UNDP) as well as in academic writing (*Bringing the State Back In* and other books). The second one was the veritable explosion of internal conflict in peripheral countries in Africa and Eastern Europe from 1990 onwards. These conflicts were usually thought of as ethnic ones, but the debate quickly shifted to include the state (the failed state argument) and political economy (the greed hypothesis). So I think the debate about failed states started not so much because of fears about a general decline of sovereignty (even though it still needs to be studied how the 'transformation of statehood' argument that has been developed for OECD countries applies to the periphery) but rather from a conflict-centred point of view. Another point that (I think) supports my argument is that the writing has been very policy-oriented from the start - Helman & Ratner were both retired diplomats and most of the subsequent literature devoted a lot of space to the question 'What do we do with these states?'

Still, I don't want to limit your creativity - this is just my own two cents. I'd be interested to hear what you think about the issue.

Best wishes,

Daniel

ANEXO E

GONZALES, Alberto. *Memorando para o Presidente*, 25 de Janeiro de 2002. [http://msnbc.msn.com/id/4999148/site/newsweek/]. Acessado em 2 de abril de 2006.

January 25, 2002

DRAFT
1/25/2002 - 3:30 pm

MEMORANDUM FOR THE PRESIDENT

FROM: ALBERTO R. GONZALES

SUBJECT: DECISION RE APPLICATION OF THE GENEVA CONVENTION ON PRISONERS OF WAR TO THE CONFLICT WITH AL QAEDA AND THE TALIBAN

Purpose

On January 18, I advised you that the Department of Justice had issued a formal legal opinion concluding that the Geneva Convention III on the Treatment of Prisoners of War (GPW) does not apply to the conflict with al Qaeda. I also advised you that DOJ's opinion concludes that there are reasonable grounds for you to conclude that GPW does not apply with respect to the conflict with the Taliban. I understand that you decided that GPW does not apply and, accordingly, that al Qaeda and Taliban detainees are not prisoners of war under the GPW.

The Secretary of State has requested that you reconsider that decision. Specifically, he has asked that you conclude that GPW does apply to both al Qaeda and the Taliban. I understand, however, that he would agree that al Qaeda and Taliban fighters could be determined not to be prisoners of war (POWs) but only on a case-by-case basis following individual hearings before a military board.

This memorandum outlines the ramifications of your decision and the Secretary's request for reconsideration.

Legal Background

As an initial matter, I note that you have the constitutional authority to make the determination you made on January 18 that the GPW does not apply to al Qaeda and the Taliban. (Of course, you could nevertheless, as a matter of policy, decide to apply the principles of GPW to the conflict with al Qaeda and the Taliban.) The Office of Legal Counsel of the Department of Justice has opined that, as a matter of international and domestic law, GPW does not apply to the conflict with al Qaeda. OLC has further opined that you have the authority to determine that GPW does not apply to the Taliban. As I discussed with you, the grounds for such a determination may include:

- A determination that Afghanistan was a failed state because the Taliban did not exercise full control over the territory and people, was not recognized by the international community, and was not capable of fulfilling its international obligations (e.g., was in widespread material breach of its international obligations).
- A determination that the Taliban and its forces were, in fact, not a government, but a militant, terrorist-like group.

OLC's interpretation of this legal issue is definitive. The Attorney General is charged by statute with interpreting the law for the Executive Branch. This interpretive authority extends to both domestic and international law. He has, in turn, delegated this role to OLC. Nevertheless, you should be aware that the Legal Adviser to the Secretary of State has expressed a different view.

Ramifications of Determination that GPW Does Not Apply

The consequences of a decision to adhere to what I understood to be your earlier determination that the GPW does not apply to the Taliban include the following:

Positive:

- Preserves flexibility:
 - As you have said, the war against terrorism is a new kind of war. It is not the traditional clash between nations adhering to the laws of war that formed the backdrop for GPW. The nature of the new war places a high premium on other factors, such as the ability to quickly obtain information from captured terrorists and their sponsors in order to avoid further atrocities against American civilians, and the need to try terrorists for war crimes such as wantonly killing civilians. In my judgment, this new paradigm renders obsolete Geneva's strict limitations on questioning of enemy prisoners and renders quaint some of its provisions requiring that captured enemy be afforded such things as commissary privileges, scrip (i.e., advances of monthly pay), athletic uniforms, and scientific instruments.
 - Although some of these provisions do not apply to detainees who are not POWs, a determination that GPW does not apply to al Qaeda and the Taliban eliminates any argument regarding the need for case-by-case determinations of POW status. It also holds open options for the future conflicts in which it may be more difficult to determine whether an enemy force as a whole meets the standard for POW status.
 - By concluding that GPW does not apply to al Qaeda and the Taliban, we avoid foreclosing options for the future, particularly against nonstate actors.
- Substantially reduces the threat of domestic criminal prosecution under the War Crimes Act (18 U.S.C. 2441).
 - That statute, enacted in 1996, prohibits the commission of a "war crime" by or against a U.S. person, including U.S. officials. "War crime" for these purposes is defined to include any grave breach of GPW or any violation of common Article 3 thereof (such as "outrages against personal dignity"). Some of these provisions apply (if the GPW applies) regardless of whether the individual being detained qualifies as a POW. Punishments for violations of Section 2441 include the death penalty. A determination that the GPW is not applicable to the Taliban would mean that Section 2441 would not apply to actions taken with respect to the Taliban.
 - Adhering to your determination that GPW does not apply would guard effectively against misconstruction or misapplication of Section 2441 for several reasons.
 - First, some of the language of the GPW is undefined (it prohibits, for example, "outrages upon personal dignity" and "inhuman treatment"), and it is difficult to predict with confidence what actions might be deemed to constitute violations of the relevant provisions of GPW.
 - Second, it is difficult to predict the needs and circumstances that could arise in the course of the war on terrorism.
 - Third, it is difficult to predict the motives of prosecutors and independent counsels who may in the future decide to pursue unwarranted charges based on Section 2441. Your determination would create a reasonable basis in law that Section 2441 does not apply, which would provide a solid defense to any future prosecution.

Negative:

On the other hand, the following arguments would support reconsideration and reversal of your decision that the GPW does not apply to either al Qaeda or the Taliban:

Since the Geneva Conventions were concluded in 1949, the United States has never denied their applicability to either U.S. or opposing forces engaged in armed conflict, despite several opportunities to do so. During the last Bush Administration, the United States stated that it "has a policy of applying the Geneva Conventions of 1949 whenever armed hostilities occur with regular foreign armed forces, even if arguments could be made that the threshold standards for the applicability of the Conventions . . . are not met."

- The United States could not invoke the GPW if enemy forces threatened to mistreat or mistreated U.S. or coalition forces captured during operations in Afghanistan, or if they denied Red Cross access or other POW privileges.
- The War Crimes Act could not be used against the enemy, although other criminal statutes and the customary law of war would still be available.
- Our position would likely provoke widespread condemnation among our allies and in some domestic quarters, even if we make clear that we will comply with the core humanitarian principles of the treaty as a matter of policy.
- Concluding that the Geneva Convention does not apply may encourage other countries to look for technical "loopholes" in future conflicts to conclude that they are not bound by GPW either.
- Other countries may be less inclined to turn over terrorists or provide legal assistance to us if we do not recognize a legal obligation to comply with the GPW.
- A determination that GPW does not apply to al Qaeda and the Taliban could undermine U.S. military culture which emphasizes maintaining the highest standards of conduct in combat, and could introduce an element of uncertainty in the status of adversaries.

Response to Arguments for Applying GPW to the al Qaeda and the Taliban

On balance, I believe that the arguments for reconsideration and reversal are unpersuasive.

- The argument that the U.S. has never determined that GPW did not apply is incorrect. In at least one case (Panama in 1989) the U.S. determined that GPW did not apply even though it determined for policy reasons to adhere to the convention. More importantly, as noted above, this is a new type of warfare – one not contemplated in 1949 when the GPW was framed – and requires a new approach in our actions towards captured terrorists. Indeed, as the statement quoted from the administration of President George Bush makes clear, the U.S. will apply GPW "whenever hostilities occur with regular foreign armed forces." By its terms, therefore, the policy does not apply to a conflict with terrorists, or with irregular forces, like the Taliban, who are armed militants that oppressed and terrorized the people of Afghanistan.
- In response to the argument that we should decide to apply GPW to the Taliban in order to encourage other countries to treat captured U.S. military personnel in accordance with the GPW, it should be noted that your policy of providing humane treatment to enemy detainees gives us the credibility to insist on like treatment for our soldiers. Moreover, even if GPW is not applicable, we can still bring war crimes charges against anyone who mistreats U.S. personnel. Finally, I note that our adversaries in several recent conflicts have not been deterred by GPW in their mistreatment of captured U.S. personnel, and terrorists will not follow GPW rules in any event.
- The statement that other nations would criticize the U.S. because we have determined that GPW does not apply is undoubtedly true. It is even possible that some nations would point to that determination as a basis for failing to cooperate with us on specific matters in the war against terrorism. On the other hand, some international and domestic criticism is already likely to flow from your previous decision not to treat the detainees as POWs. And we can facilitate cooperation with other nations by reassuring them that we fully support GPW where it is applicable and by acknowledging that in this conflict the U.S. continues to respect other recognized standards.

- In the treatment of detainees, the U.S. will continue to be constrained by (i) its commitment to treat the detainees humanely and, to the extent appropriate and consistent with military necessity, in a manner consistent with the principles of GPW, (ii) its applicable treaty obligations, (iii) minimum standards of treatment universally recognized by the nations of the world, and (iv) applicable military regulations regarding the treatment of detainees.
- Similarly, the argument based on military culture fails to recognize that our military remain bound to apply the principles of GPW because that is what you have directed them to do.

NO. 656 P. 5/5

... commitment to ... military

ANEXO F

ASHCROFT, John. *Memorando para o Presidente, 1.º de Fevereiro de 2002.*
 [http://news.findlaw.com/wp/docs/torture/jash20102ltr2.html].
 Acessado em 2 de abril de 2006.



Office of the Attorney General
 Washington, D. C. 20530

February 1, 2002

The President
 The White House
 Washington, DC

Dear Mr. President:

With your permission, I would like to comment on the National Security Council's discussion concerning the status of Taliban detainees. It is my understanding that the determination that al Qaeda and Taliban detainees are not prisoners of war remains firm. However, reconsideration is being given to whether the Geneva Convention III on prisoners of war applies to the conflict in Afghanistan.

There are two basic theories supporting the conclusion that Taliban combatants are not legally entitled to Geneva Convention protections as prisoners of war:

1. During relevant times of the combat, Afghanistan was a failed state. As such it was not a party to the treaty, and the treaty's protections do not apply;
2. During relevant times, Afghanistan was a party to the treaty, but Taliban combatants are not entitled to Geneva Convention III prisoner of war status because they acted as unlawful combatants.

If a determination is made that Afghanistan was a failed state (Option 1 above) and not a party to the treaty, various legal risks of liability, litigation, and criminal prosecution are minimized. This is a result of the Supreme Court's opinion in *Clark v. Allen* providing that when a President determines that a treaty does not apply, his determination is fully discretionary and will not be reviewed by the federal courts.

Thus, a Presidential determination against treaty applicability would provide the highest assurance that no court would subsequently entertain charges that American military officers, intelligence officials, or law enforcement officials violated Geneva Convention rules relating to field conduct, detention conduct or interrogation of detainees. The War Crimes Act of 1996 makes violation of parts of the Geneva Convention a crime in the United States.

In contrast, if a determination is made under Option 2 that the Geneva Convention applies but the Taliban are interpreted to be unlawful combatants not subject to the treaty's protections, *Clark v. Allen* does not accord American officials the same protection from legal consequences. In cases of Presidential interpretation of treaties which are confessed to apply, courts occasionally refuse to defer to Presidential interpretation. *Perkins v. Elg* is an example of such a case. If a

The President
Page 2
February 1, 2002

court chose to review for itself the facts underlying a Presidential interpretation that detainees were unlawful combatants, it could involve substantial criminal liability for involved U. S. officials.

We expect substantial and ongoing legal challenges to follow the Presidential resolution of these issues. These challenges will be resolved more quickly and easily if they are foreclosed from judicial review under the *Clark* case by a Presidential determination that the Geneva Convention III on prisoners of war does not apply based on the failed state theory outlined as Option 1 above.

In sum, Option 1, a determination that the Geneva Convention does not apply, will provide the United States with the highest level of legal certainty available under American law.

It may be argued that adopting Option 1 would encourage other states to allege that U.S. forces are ineligible for Geneva Convention III protections in future conflicts. From my perspective, it would be far more difficult for a nation to argue falsely that America was a "failed state" than to argue falsely that American forces had, in some way, forfeited their right to protections by becoming unlawful combatants. In fact, the North Vietnamese did exactly that to justify mistreatment of our troops in Vietnam. Therefore, it is my view that Option 2, a determination that the Geneva Convention III applies to the conflict in Afghanistan and that Taliban combatants are not protected because they were unlawful, could well expose our personnel to a greater risk of being treated improperly in the event of detention by a foreign power.

Option 1 is a legal option. It does not foreclose policy and operational considerations regarding actual treatment of Taliban detainees. Option 2, as described above, is also a legal option, but its legal implications carry higher risk of liability, criminal prosecution, and judicially-imposed conditions of detainment -- including mandated release of a detainee.

Clearly, considerations beyond the legal ones mentioned in this letter will shape and perhaps control ultimate decision making in the best interests of the United States of America.

Sincerely,



John Ashcroft
Attorney General

ANEXO G

BUSH, George W. Memorando, 7 de Fevereiro de 2002.
 [http://lawofwar.org/Bush_memo_Genevas.htm]. Acessado em
 2 de abril de 2006.

JUN. 17. 2004 2:27PM LEGAL

NO. 499 r. 2

UNCLASSIFIED

THE WHITE HOUSE
 WASHINGTON

February 7, 2002

MEMORANDUM FOR THE VICE PRESIDENT
 THE SECRETARY OF STATE
 THE SECRETARY OF DEFENSE
 THE ATTORNEY GENERAL
 CHIEF OF STAFF TO THE PRESIDENT
 DIRECTOR OF CENTRAL INTELLIGENCE
 ASSISTANT TO THE PRESIDENT FOR NATIONAL
 SECURITY AFFAIRS
 CHAIRMAN OF THE JOINT CHIEFS OF STAFF

SUBJECT: Humane Treatment of al Qaeda and Taliban Detainees

1. Our recent extensive discussions regarding the status of al Qaeda and Taliban detainees confirm that the application of the Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War of August 12, 1949 (Geneva) to the conflict with al Qaeda and the Taliban involves complex legal questions. By its terms, Geneva applies to conflicts involving "High Contracting Parties," which can only be states. Moreover, it assumes the existence of "regular" armed forces fighting on behalf of states. However, the war against terrorism ushers in a new paradigm, one in which groups with broad, international reach commit horrific acts against innocent civilians, sometimes with the direct support of states. Our Nation recognizes that this new paradigm -- ushered in not by us, but by terrorists -- requires new thinking in the law of war, but thinking that should nevertheless be consistent with the principles of Geneva.
2. Pursuant to my authority as Commander in Chief and Chief Executive of the United States, and relying on the opinion of the Department of Justice dated January 22, 2002, and on the legal opinion rendered by the Attorney General in his letter of February 1, 2002, I hereby determine as follows:
 - a. I accept the legal conclusion of the Department of Justice and determine that none of the provisions of Geneva apply to our conflict with al Qaeda in Afghanistan or elsewhere throughout the world because, among other reasons, al Qaeda is not a High Contracting Party to Geneva.
 - b. I accept the legal conclusion of the Attorney General and the Department of Justice that I have the authority under the Constitution to suspend Geneva as between the United States and Afghanistan, but I decline to

NSC DECLASSIFICATION REVIEW [E.O. 12958 as amended]
 DECLASSIFIED IN FULL ON 6/17/2004
 by R.Soubers

Reason: 1.5 (d)
 Declassify on: 02/07/12

UNCLASSIFIED

JUN. 17. 2004 2:27PM LEGAL

NO. 499 P. 3

UNCLASSIFIED

2

exercise that authority at this time. Accordingly, I determine that the provisions of Geneva will apply to our present conflict with the Taliban. I reserve the right to exercise this authority in this or future conflicts.

- c. I also accept the legal conclusion of the Department of Justice and determine that common Article 3 of Geneva does not apply to either al Qaeda or Taliban detainees, because, among other reasons, the relevant conflicts are international in scope and common Article 3 applies only to "armed conflict not of an international character."
 - d. Based on the facts supplied by the Department of Defense and the recommendation of the Department of Justice, I determine that the Taliban detainees are unlawful combatants and, therefore, do not qualify as prisoners of war under Article 4 of Geneva. I note that, because Geneva does not apply to our conflict with al Qaeda, al Qaeda detainees also do not qualify as prisoners of war.
3. Of course, our values as a Nation, values that we share with many nations in the world, call for us to treat detainees humanely, including those who are not legally entitled to such treatment. Our Nation has been and will continue to be a strong supporter of Geneva and its principles. As a matter of policy, the United States Armed Forces shall continue to treat detainees humanely and, to the extent appropriate and consistent with military necessity, in a manner consistent with the principles of Geneva.
 4. The United States will hold states, organizations, and individuals who gain control of United States personnel responsible for treating such personnel humanely and consistent with applicable law.
 5. I hereby reaffirm the order previously issued by the Secretary of Defense to the United States Armed Forces requiring that the detainees be treated humanely and, to the extent appropriate and consistent with military necessity, in a manner consistent with the principles of Geneva.
 6. I hereby direct the Secretary of State to communicate my determinations in an appropriate manner to our allies, and other countries and international organizations cooperating in the war against terrorism of global reach.



UNCLASSIFIED



Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial dessa dissertação por processos de fotocopiadoras ou eletrônicos.

Assinatura: _____

Local e data: _____