

Ano III	Volume III	Nº 6	Janeiro/Junho 2007	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	------------	------	--------------------	----------------	----------------

Os Estados fracassados como fator de instabilidade internacional: uma visão brasileira*

Bruno Quadros e Quadros¹

Resumo:

O presente trabalho tem por escopo a abordagem da problemática dos Estados fracassados – de importância crescente na agenda mundial e caracterizada pela incapacidade de determinados Estados em exercer poder e prestar serviços dentro de seus respectivos territórios – e suas implicações para a segurança internacional. A análise divide-se em duas fases. Primeiramente, são feitas discussões sobre as questões subjacentes à lógica dos Estados fracassados, como a sua conceituação, suas características e seu número, de acordo com as diversas fontes. Depois, o assunto será tratado com ênfase na ótica brasileira, referente às questões de segurança implícitas às relações do Brasil com os Estados fracassados da América do Sul.

Palavras-chave: Estado Fracassado; Instabilidade Internacional; Segurança Internacional; Ordem Mundial Pós-Guerra Fria; Armas de Destruição em Massa.

Abstract:

This paper aims to discuss the issue concerning failed states – which has a rising importance in the international agenda and is characterized by the incapacity of certain States to exert power and provide services inside its respective territories – and its implications to international security. The analysis is divided in two phases. First, discussions on the underlying questions about failed states are made, like its conceptualization, its characteristics and its number, in accordance with several sources. Later, the subject will be dealt with emphasis in the Brazilian point of view, referring to the implicit security questions regarding the relations of Brazil with the failed states located in South America.

Key words: Failed State; International Instability; International Security; Post-Cold War World Order; Weapons of Mass Destruction (WMD).

* Trabalho apresentado no IV Congresso Brasileiro de Direito Internacional, realizado entre 23 e 26 de agosto de 2006 em Curitiba.

¹ Acadêmico do curso de Relações Internacionais das Faculdades Integradas Curitiba (FIC) e do curso de História da Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: bquadros_e_quadros@hotmail.com.

Recebido em 01/01/2007. Selecionado para publicação em 15/01/2007.

Ano III	Volume III	Nº 6	Janeiro/Junho 2007	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	------------	------	--------------------	----------------	----------------

Introdução e Causas

*America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones. We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few*² (WHITE HOUSE, 2002: 1).

A conclusão acima, feita pela Casa Branca em 2002, demonstra a importância com que o fenômeno dos Estados fracassados tem sido encarado pelos *policymakers*³ do Departamento de Estado. De fato, a própria publicação do relatório em 2002, como reação aos novos desafios estratégicos representados pelos atentados de 11 de setembro, reflete esta nova consciência, já que os atentados foram planejados a partir de um Estado fracassado, o Afeganistão.

Com efeito, o advento do 11 de Setembro trouxe à tona a temática dos Estados fracassados – que já vinha sendo abordada desde o fim da Guerra Fria, com o eclipse do bloco soviético –, cuja gravidade aumenta se for levado em conta que mais de dois bilhões de pessoas vivem em Estados em perigo de colapso (Foreign Policy; Fund for Peace, 2005, on-line), e que cerca de oito milhões de pessoas morreram e outras quatro milhões foram desalojadas por guerras dentro de (ou entre) Estados fracassados desde o início dos anos 90 (Rotberg, 2002: 127). O fenômeno traz em seu bojo um paradoxo para os estudiosos do sistema internacional: a segurança mundial deixou de ser ameaçada por Estados com *excesso de poder*, passando a ser posta em xeque pelo *vácuo de poder* em determinados Estados.

As causas desse vácuo são várias: o fim da Guerra Fria, quando muitos Estados deixaram de ter a sua economia e seu aparato de segurança financiados por uma das duas superpotências; a erosão da legitimidade dos Estados, decorrente de sua incapacidade de solucionar problemas como a miséria, o desemprego e a criminalidade; e a ascensão (ou o recrudescimento) de rivalidades étnicas e de movimentos separatistas com o fim da Guerra Fria, quando os alinhamentos políticos deixaram de se pautar em termos ideológicos, adquirindo um matiz étnico-nacionalista.

² Tradução livre do autor: “A América agora está menos ameaçada por Estados conquistadores do que por Estados em fracasso. Estamos menos ameaçados por frotas e exércitos do que por tecnologias catastróficas nas mãos de alguns poucos ressentidos”.

³ *Policymaker* é a denominação dada ao membro dos altos círculos governamentais de um Estado que tem o poder de formular as políticas deste Estado em determinada matéria, como política externa, por exemplo.

Ano III	Volume III	Nº 6	Janeiro/Junho 2007	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	------------	------	--------------------	----------------	----------------

A questão do vácuo de poder em alguns Estados afeta sensivelmente a segurança internacional, pois tal vácuo freqüentemente passa a ser preenchido por entes não-estatais, que geralmente não gozam de legitimidade perante a população e que estão, grosso modo, relacionados a atividades criminosas e desestabilizadoras na esfera interna e externa.

A ascensão do fenômeno dos Estados fracassados como ameaça à segurança internacional não passou despercebida aos líderes mundiais. O ex-secretário-geral da ONU, Kofi Annan, por exemplo, afirmou que “ignorar os Estados fracassados cria problemas que às vezes voltam para nos incomodar” (Foreign Policy; Fund for Peace, 2005, on-line). Já o presidente francês, Jacques Chirac, falou da “ameaça que os Estados fracassados representam para o equilíbrio mundial” (idem, on-line). O ex-ministro das Relações Exteriores britânico Jack Straw, por sua vez, expressou inquietações semelhantes, relacionando os Estados fracassados ao *Estado de Natureza* de Thomas Hobbes (Straw, 2002, on-line).

De acordo com Robert I. Rotberg (2002: 127), um dos maiores estudiosos da temática dos Estados fracassados, embora o fenômeno não seja inédito, ele adquire hoje uma importância sem precedentes, dado o processo de crescente globalização e interdependência entre os Estados. Desta forma, a deterioração da situação dentro de um Estado fracassado ou entre Estados fracassados passa a ter o poder de promover – muito mais do que antes, devido à crescente eficiência dos transportes e da comunicação – a insegurança regional e internacional, uma vez que alastra fatores de instabilidade a outros Estados (vizinhos ou não), como a vinda de refugiados e perseguidos políticos, as pressões econômicas e militares, o aumento do contrabando, a disseminação da fome e doenças, e a possibilidade da eclosão de uma conflagração que envolva vários Estados (cuja expressão máxima ocorreu na República Democrática do Congo, na chamada *Grande Guerra da África*, conflito que ocorreu de 1998 a 2002 e envolveu diretamente nove Estados africanos).

Discussões sobre os Estados fracassados

O conceito de Estado fracassado escapa à clássica concepção weberiana do Estado, segundo a qual este seria a única instituição política a que estaria assegurado o monopólio do uso legítimo da força dentro de seu território (Weber, 1999). A contestação a tal monopólio provém de guerrilhas, *warlords*, milícias paramilitares, grupos terroristas e ingerências externas, fortalecidos pelo ordenamento mundial pós-Guerra Fria, promotor de uma internacionalização que

Ano III	Volume III	Nº 6	Janeiro/Junho 2007	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	------------	------	--------------------	----------------	----------------

vai em detrimento do Estado nacional, que cada vez mais perde seu protagonismo no campo interno e externo.

A disseminação do conceito de Estado fracassado é polêmica em seu nascedouro, porque sua definição, como Estado incapaz de exercer o monopólio legítimo da força, é dificilmente mensurável. Além disso, tal polêmica se deve à subjetividade em definir a incapacidade de um Estado em exercer a sua força, e a legitimidade de tal força.

Para Rotberg, os Estados fracassados são entes "(...) incapable of projecting power and asserting authority within their own borders, leaving their territories governmentally empty"⁴ (Rotberg, 2002: 128). Reafirmando e complementando o defendido por Rotberg, o *Crisis States Research Centre*⁵ define-os como Estados:

(...) that can no longer perform its basic security, and development functions and that has no effective control over its territory and borders. A failed state is one that can no longer reproduce the conditions for its own existence.⁶ (CRISIS STATES RESEARCH CENTRE, 2006, on-line).

O processo de deterioração da autoridade do Estado sobre seu território e população, que culmina em seu fracasso, é diagnosticado por vários sintomas. Economicamente, há a queda no padrão de vida, que ocorre pelo favorecimento dado pelas elites a alguns grupos, pela escassez de investimentos externos, pela redução dos gastos do governo com serviços públicos, e pela corrupção galopante. No campo político, ocorre a corrosão das geralmente incipientes instituições democráticas (ou a subversão das tentativas de criá-las), em nome de um agrupamento político, normalmente um grupo étnico ou tribal, e em detrimento do resto da população, por meio da restrição da independência dos Poderes Legislativo e Judiciário, do amordaçamento da sociedade civil, e do absoluto controle sobre as forças de segurança (Rotberg, 2002: 128-129).

Quanto às características, os Estados fracassados geralmente apresentam alguns, senão todos, dos seguintes aspectos, de acordo com Rotberg: ascensão do número de crimes e da violência política; a perda de controle sobre as fronteiras; crescentes hostilidades étnicas, religiosas, lingüísticas e culturais; ocorrência de guerra civil; o uso do terror contra os próprios

⁴ Tradução livre do autor: "(...) incapazes de projetar poder e afirmar autoridade dentro de suas próprias fronteiras, deixando seus territórios governamentalmente vazios".

⁵ O Crisis States Research Centre diferencia conceitualmente em seus trabalhos os Estados fracassados dos Estados frágeis e dos Estados em crise.

⁶ Tradução livre do autor: "(...) que não conseguem mais executar a sua segurança básica, suas funções de desenvolvimento e que não possuem controle efetivo sobre seu território e fronteiras. Um Estado fracassado é aquele que não consegue mais reproduzir as condições para sua própria existência".

Ano III	Volume III	Nº 6	Janeiro/Junho 2007	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	------------	------	--------------------	----------------	----------------

cidadãos; instituições fracas; infra-estrutura deteriorada ou insuficiente; incapacidade de recolher impostos sem o uso da coerção; altos níveis de corrupção; sistema de saúde em colapso; níveis crescentes de mortalidade infantil e expectativa de vida em queda; severas restrições às oportunidades de educação regular; níveis do PIB per capita decadentes; inflação galopante; preferência generalizada por moedas estrangeiras; e escassez no suprimento básico de alimentos (idem, p.132).

O número de Estados à beira do colapso varia de acordo com os critérios e metodologia adotados. O Banco Mundial identificou cerca de 30 “países de baixa renda sob pressão”, enquanto que o Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional detectou 46 Estados “frágeis”, dignos de preocupação (Foreign Policy; Fund for Peace, 2005, on-line). Já um estudo patrocinado pela CIA classificou cerca de 20 Estados fracassados (idem, on-line). Rotberg (2002: 133), por seu turno, considera a existência de sete Estados fracassados, quais sejam: Afeganistão, Angola, Burundi, Libéria, República Democrática do Congo (ex-Zaire), Serra Leoa e Sudão.

Ranking dos Estados Fracassados⁷

Nesse sentido, é sintomática a publicação, pela revista *Foreign Policy*, em conjunto com a organização *Fund for Peace*, de um *ranking* dos Estados fracassados, baseado em ampla pesquisa, que levou em conta, dentre doze fatores de instabilidade, as pressões demográficas, o nível de declínio econômico, a deslegitimação do Estado, e a possibilidade – ou a presença – de intervenção estrangeira no território dos Estados em questão.

No *ranking* dos Estados fracassados constam 60 países, divididos em três grupos: os em situação extremamente crítica; os em posição de risco em curto prazo; e os que se encontram no limiar de serem denominados Estados fracassados (Rodrigues, 2005, on-line). Em linhas gerais, percebe-se nos *rankings* dos dois anos analisados (2005 e 2006) uma distribuição muito desigual de Estados fracassados entre os continentes: a maioria relativa está na África e o restante localiza-se na Ásia, América Latina e Europa Oriental.

⁷ FOREIGN POLICY; FUND FOR PEACE. *The Failed States Index 2005*. Disponível em http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3098. Acesso em 18 mar. 2006 e FOREIGN POLICY; FUND FOR PEACE. *The Failed States Index 2006*. Disponível em http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3420. Acesso em 28 jun. 2006.

Ano III	Volume III	Nº 6	Janeiro/Junho 2007	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	------------	------	--------------------	----------------	----------------

No *ranking* de 2005, o Estado que encabeçava a lista era a Costa do Marfim – dos 60 Estados da lista, 24 estavam na África, e dos dez mais frágeis, sete lá se localizavam. Mais crítico à segurança internacional é constatar que três potências nucleares figuram no *ranking* – Coréia do Norte, Paquistão e Rússia –, além de vários outros países com consideráveis arsenais de armas químicas e bacteriológicas.

Já na edição de 2006, o líder do *ranking* é o Sudão, e novamente a África concentra a maior parte dos Estados fracassados, com 26 de seus Estados citados e, dentre eles, seis entre os dez mais instáveis. No tocante às potências nucleares, houve um agravamento da situação pela inclusão da China no grupo, e pela brutal ascensão do Paquistão à nona colocação entre os Estados fracassados – em 2005 estava em 34º lugar.

Brasil e os Estados Fracassados

Quanto ao Brasil, tem de ser salientado o fato de o tema estar sendo muito superficialmente explorado pela comunidade acadêmica nacional de Relações Internacionais, talvez porque as elites política, diplomática e militar do país não o considerem muito comprometedor à segurança nacional. Esta leitura, porém, se analisada com os dados da pesquisa de *Foreign Policy* e *Fund for Peace* de 2005 e 2006, revela-se um tanto equivocada pelo fato de o Brasil fazer fronteira com cinco Estados fracassados: Bolívia, Colômbia, Venezuela, Peru e Paraguai (*Foreign Policy*; *Fund for Peace*, 2005 e 2006, on-line).

Devido às extensões continentais de nosso território e a todos os problemas de natureza estratégico-militar relacionados a isso, como fronteiras porosas, pouco fiscalizadas e vigiadas, e a endêmica restrição orçamentária de nossas Forças Armadas, a questão adquire um vulto maior.

Temos problemas com todos esses países quanto ao narcotráfico. Quanto ao tráfico de armas, especialmente em relação ao Paraguai. Além da presença do crime organizado na zona fronteira com esses países. Com a Colômbia, temos a questão, provavelmente a mais grave, de suas guerrilhas – especialmente as FARC-EP – atuando na fronteira com o Brasil, tendo por vezes violado o nosso território e entrado em escaramuças com o Exército brasileiro. Além disso, tais países demonstram instabilidade política e fragilidade democrática, como ilustram a renúncia do presidente paraguaio Raúl Cubas em 1999, acusado de envolvimento no assassinato do opositor Luis María Argaña; a renúncia do presidente peruano Alberto Fujimori em 2000, em

Ano III	Volume III	Nº 6	Janeiro/Junho 2007	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	------------	------	--------------------	----------------	----------------

decorrência de um escândalo de corrupção envolvendo o próprio Fujimori e seu assessor de segurança, Vladimiro Montesinos; e a tentativa de golpe de Estado contra Hugo Chávez na Venezuela, em 2002. Estrategicamente, deparamo-nos com a instalação de uma base militar norte-americana no norte do Paraguai, em 2005, em Mariscal Estigarribia, e com o espectro de uma escalada na militarização dos países da região (especialmente a Colômbia e a Guiana) como reação às compras de armas feitas pela Venezuela, em 2005 (Quadros e Quadros, 2006, on-line).

Algumas Considerações

É inegável que os atentados de 11 de setembro deram uma nova dimensão à problemática dos Estados fracassados, instando a comunidade internacional a encará-la não só do ponto de vista humanitário, mas acima de tudo sob o prisma da segurança. A partir daí, a questão passou a ser considerada dentro da lógica do terrorismo, já que, como foi dito, os atentados foram planejados a partir do Afeganistão, um Estado fracassado⁸.

O terrorismo, como um dos desdobramentos do processo de falência dos Estados, e os grupos terroristas, como atores com a pretensão de preencher o vácuo de poder deixado pelos Estados fracassados, demonstram como o fenômeno dos *failed states* adquiriu contornos globais, afetando múltiplos atores e interesses internacionais. Com efeito, o fato de todos os Estados atualmente não existirem isoladamente, sem um grau mínimo de interconexão e interdependência, redonda em uma maior importância ao fenômeno dos Estados fracassados, e no não-desprezo de seus desdobramentos.

Neste sentido, é emblemático o caso dos Estados exportadores de petróleo, como Arábia Saudita, Nigéria, Irã e Angola (citados no *ranking* de *Foreign Policy* e *Fund for Peace*), já que a sua instabilidade política tem um papel poderoso na oscilação dos preços mundiais do barril de petróleo, produto imprescindível para o funcionamento e crescimento da economia mundial. Outro exemplo digno de nota é o daqueles Estados proprietários de consideráveis aparatos militares, como Rússia, Coreia do Norte, Irã, Paquistão e Ucrânia, que também figuram no *ranking*, cuja instabilidade pode acarretar na perda de controle e contrabando de seus arsenais – inclusive armas de destruição em massa – a grupos políticos atuando em outros Estados fracassados.

⁸ Antes do Afeganistão, o Sudão, outro Estado fracassado, serviu como base de operações da Al Qaeda entre 1991 e 1995.

Ano III	Volume III	Nº 6	Janeiro/Junho 2007	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	------------	------	--------------------	----------------	----------------

De acordo com Robert Rotberg (2002: 134-140), o enfrentamento do problema e a prevenção do seu agravamento exigem a reunião de suficiente vontade política internacional para intervir nas situações-limite, tanto diplomática quanto militarmente, o que demanda paciência da comunidade internacional nos eventuais esforços de reconstrução da infra-estrutura econômica e reestruturação institucional do Estado fracassado. Diante disso, passa a ser atribuição da comunidade internacional, congregada na Organização das Nações Unidas, observar atentamente a evolução dos acontecimentos nos desestruturados e pauperizados países do antigo Terceiro Mundo, especialmente os da África, e fomentar o seu desenvolvimento socioeconômico, com o fito de evitar a ocorrência de casos extremos como o da Somália, que se encontra desde o início dos anos 90 sem um governo central, com o seu território fracionado entre diversas milícias e tribos armadas.

Bibliografia

CRISIS STATES RESEARCH CENTRE: Crisis, Fragile and Failed States: definitions used by the CSRC. Londres, 2006. Disponível em <http://www.crisisstates.com/download/drc/FailedState.pdf>. Acesso em 29 jun. 2006.

FOREIGN POLICY; FUND FOR PEACE. The Failed States Index 2005. Disponível em http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3098. Acesso em 18 mar. 2006.

FOREIGN POLICY; FUND FOR PEACE. The Failed States Index 2006. Disponível em: http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3420. Acesso em 28 jun. 2006.

QUADROS, Bruno Quadros e. Os Estados fracassados como fator de instabilidade internacional. Brasília, InfoRel, 2006. Disponível em <http://www.inforel.org/servlet/ListaNoticia?acao=EC¬iciald=1724&ano=2006>. Acesso em 02 mai. 2006.

RODRIGUES, Alexandre Reis. Estados falhados. Lisboa, Jornal Defesa e Relações Internacionais, 2005. Disponível em http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=229. Acesso em 18 mar. 2006.

INTELLECTOR

Ano III	Volume III	Nº 6	Janeiro/Junho 2007	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	------------	------	--------------------	----------------	----------------

www.revistaintellector.cenegri.org.br

ROTBURG, Robert I. Failed States in a World of Terror. Foreign Affairs. Nova Iorque, jul./ago. 2002.

STRAW, Jack. Failed and Failing States. Disponível em <http://www.eri.bham.ac.uk/events/jstraw060902.pdf>. Acesso em 29 jun. 2006.

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, UnB, v. 2, 1999.

WHITE HOUSE: The National Security Strategy of the United States of America. Washington, 2002.

VICENS VIVES, Jaime. Tratado General de Geopolítica. El Factor Geográfico y el Proceso Histórico. Barcelona, Ediciones Vicens-Vives, S.A., 1981.

