



# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

## **ÁREAS NÃO GOVERNADAS, FRAGILIDADE ESTATAL E AMEAÇAS INTERNACIONAIS: O SURGIMENTO DO NEXO SEGURANÇA-DESENVOLVIMENTO**

### **UNGOVERNED AREAS, STATE FRAGILITY AND INTERNATIONAL THREATS: THE EMERGENCE OF THE SECURITY-DEVELOPMENT NEXUS**

**LUIZA RODRIGUES MATEO**

Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas  
(UNESP, UNICAMP e PUC-SP)  
E-mail: luizamateo@hotmail.com

**RESUMO:** O artigo tem como objetivo analisar o enquadramento das “áreas não governadas” como problema de segurança internacional na última década. Para tanto, o texto empreende uma discussão sobre a fragilidade estatal e a formulação estratégica, pelas lideranças ocidentais e instituições internacionais, do nexo segurança-desenvolvimento. O debate bibliográfico levantado tem como foco a compreensão das implicações políticas desta percepção que une problemas de governança estatal e a difusão global de ameaças, bem como sua relação com os mecanismos de administração das instabilidades na periferia do sistema internacional.

**Palavras-chave:** áreas não governadas, fragilidade estatal, nexo segurança-desenvolvimento

**ABSTRACT:** The article aims to analyze the framing of ungoverned areas as an international security issue in the last decade. Thereunto, the text engages a discussion about state fragility and strategic formulation of the security-development nexus by the western leaderships and international institutions. The bibliographic debate raised deals with the political implications of this perception which links state governability problems and global spread of threats, as its relation with the instability management mechanisms in the periphery of the international system.

**Key words:** ungoverned areas, state fragility, security-development nexus

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jul./dez., 2013  
Disponível em: <http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>



## **INTRODUÇÃO: ÁREAS NÃO GOVERNADAS E AMEAÇAS GLOBAIS LIGADAS À FRAGILIDADE ESTATAL**

Na última década, a terminologia referente às “áreas não governadas” se consolidou no léxico das grandes potências, sobretudo nas formulações estratégicas de política externa dos Estados Unidos (EUA). Em documentos e discursos oficiais, o vácuo de governabilidade em diversos territórios ao redor do globo aparece como fonte de ameaças, na medida em que estes espaços não governados possam ser explorados por atores ilícitos engajados, por exemplo, com o crime transnacional e com o terrorismo.

O discurso sobre as ameaças emanadas das áreas não governadas se coaduna com preocupações anteriores sobre focos de instabilidade em Estados fracos, frágeis, ou em processo de falência, cujos problemas internos de segurança podem transbordar para suas regiões imediatas ou mesmo para todo o globo. O resultado é um misto de crises humanitárias com fluxo de refugiados, proliferação de armas destruição em massa, tráfico de pessoas, armas e drogas, surtos de epidemias, ou crises energéticas com reflexo nas econômicas centrais. (PATRICK, 2006)

Se historicamente os “bolsões de fragilidade” estiveram associados a preocupações humanitárias, a partir dos episódios terroristas de 11 de setembro de 2001, eles passam a ser encarados como questão de segurança internacional. A atuação da Al Qaeda a partir de um santuário terrorista no Afeganistão alterou o olhar dos países centrais para as áreas não governadas em Estados frágeis na periferia do sistema. Na verdade, poucos ou nenhum dos problemas associados à fraqueza estatal são novos. O que mudou foi a atenção política (e o sentido de urgência) dada à temática.



## **LUIZA RODRIGUES MATEO**

Segundo o documento estratégico estadunidense lançado após o 11 de setembro: “Os Estados Unidos da América estão hoje menos ameaçados por Estados conquistadores do que por aqueles em processo de falência.” (NSS, 2002, p.7) Na avaliação britânica, os Estados frágeis são “...mais propensos a se tornarem instáveis, a desestabilizar seus vizinhos, a gerar fluxos de refugiados, a disseminar doenças e a abrigar bases terroristas.” (DFDI, 2005, p.5)

O então secretário geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Kofi Annan (2005), afirmou que: “Um dos maiores desafios do novo milênio é garantir que todos os Estados sejam suficientemente fortes para enfrentar suas dificuldades. Se os Estados forem frágeis, a população mundial não desfrutará da segurança, desenvolvimento e justiça a que tem direito.” Neste ínterim, os Estados frágeis são considerados uma ameaça por serem incapazes de prevenir a internacionalização de problemas de governança domésticos.

As áreas não governadas podem ser descritas, portanto, como aquelas nas quais o poder central não é capaz de exercer o monopólio da violência, de controlar os limites fronteiriços, de influenciar a população e de manter a lei e os serviços básicos. Devido à falta de capacidade do governo central, as áreas não governadas passam a ser geridas por autoridades paralelas que preenchem a lacuna estatal, muitas vezes conquistando apoio das populações locais. (GATES, 2010; LAMB, 2008; MENKHAUS, 2007).

Paralelamente à incorporação do discurso de fragilidade estatal e das ameaças vindas das áreas não governadas pelos documentos de segurança das lideranças ocidentais e instituições internacionais, observa-se uma tentativa de sistematização desta problemática por centros de pensamento estratégico (sobretudo por *think tanks* estadunidenses) e também por acadêmicos das Relações Internacionais. Enquanto os primeiros costumam coadunar a tendência de “securitização” das zonas com baixa governabilidade e da fragilidade estatal, apoiando a leitura estratégica de Washington, os segundos questionam a própria



**LUIZA RODRIGUES MATEO**

validade do conceito de áreas não governadas e o “discurso de ameaça” em torno dele.

O *think tank* estadunidense Rand Corporation, por exemplo, faz um relatório minucioso apresentando os principais territórios não governados ao redor do globo, que seriam: a fronteira Afeganistão-Paquistão, a península arábica, o arco Sulawesi-Mindanao (sudeste asiático), o corredor do leste africano<sup>1</sup>, a África ocidental, o norte do Cáucaso, a fronteira Colômbia-Venezuela e a fronteira Guatemala-México (região de Chiapas). Para este *think tank* conservador, os problemas de governança nestas regiões podem atrair grupos terroristas, insurgentes e criminosos por terem fronteiras porosas, vigilância reduzida (devido à corrupção e intimidação de oficiais), desgaste da legitimidade política e populações vulneráveis que, temendo por sua sobrevivência e privadas de serviços sociais básicos, acabam se filiando a autoridades paralelas capazes de suprir suas necessidades. (RABASA et al, 2007)

Em crítica aberta à noção de áreas não governadas e à indexação de Estados frágeis ou falidos, a pesquisadora norte-americana Anne Clunan afirma que estas terminologias empreendem um julgamento normativo sobre tipos de governança, denotando caráter pejorativo às estruturas de governo alternativas ao poder centralizado do Estado. (2010, p.5) A utilização destes conceitos seria equivocada, pois traz uma concepção estadocêntrica e universalista, que teria sido desenvolvida por governos e organizações internacionais ao fim do século XX: “Na realidade muitos dos chamados espaços não governados são apenas *diferentemente* governados.” (CLUNAN E TRINKUNAS, 2008, p. 5)

De fato, nas áreas não governadas geralmente não há vácuo de poder, mas o predomínio de alguma “governança alternativa”. Seriam arranjos locais híbridos que combinam, por exemplo, autoridades tradicionais, como unidades tribais ou

---

<sup>1</sup> Região que compreende os países: Somália, Sudão, Quênia, Tanzânia, Moçambique, Zimbábue.



## **LUIZA RODRIGUES MATEO**

étnico-religiosas que empregam leis costumeiras, a presença de paramilitares, senhores da guerra, forças de segurança privada, empreendedores transnacionais, ou grupos que exercem sua vigilância de fora das fronteiras. Estes sistemas híbridos proveriam alguma segurança, previsibilidade e cumprimento das leis, ocupando as funções não exercidas pela autoridade central, como prestação de serviços sociais e socorro humanitário em áreas de conflito. Dessa maneira, em situações nas quais o Estado é negligente ou representa uma ameaça, as autoridades paralelas seriam toleradas ou mesmo apoiadas por populações locais. (OLSON, 2010)

Para José Manuel Pureza (2006), o conceito de Estado frágil é um produto da vontade política dos EUA, que induziu o debate nos círculos estratégicos<sup>2</sup> a fim de preencher a lacuna de conhecimento deste “novo problema” de análise. Para o pesquisador português, o conceito revela, a priori, uma hierarquia de poder no cenário internacional: o poder de definir o propósito do Estado, de quantificar seus atributos e a partir daí montar listas classificatórias. Ou seja, o poder de definir um Estado “bem sucedido”. Pureza destaca, ainda, o caráter prescritivo (mais do que descritivo) associado à literatura sobre falência estatal: “...a falência estatal não diz respeito necessariamente ao colapso das atividades de um Estado em particular, mas à incapacidade deste Estado de corresponder a demandas externas.” (PUREZA, 2006)

Paradoxalmente, em muitos casos o surgimento de áreas não governadas é um efeito colateral da indução de políticas neoliberais (cujo horizonte é a diminuição do papel do Estado) vis a vis à incorporação dos incipientes artefatos institucionais nas redes da economia globalizada. Não obstante, raramente a literatura combina elementos internos e externos na análise sobre as origens da

---

<sup>2</sup> Pode-se elencar uma série de *think tanks* norte-americanos que problematizam a noção de áreas não governadas e de fragilidade estatal, como a já citada *Rand Corporation*, e também o *Center for Strategic and International Studies*, a *Brookings Institution*, *Hudson Institute*, *Heritage Foundation*, *Center for Global Development*, *Council on Foreign Relations*, dentre outros.



## **LUIZA RODRIGUES MATEO**

fraqueza estatal. Ela é entendida como uma patologia interna do Estado, e não como resultado das assimetrias da economia política internacional. É ilustrativo retomar, por exemplo, a analogia utilizada Hellman e Ratner (1992, p.3), que comparam a falência estatal a “uma grave doença mental ou física”. Semelhantemente, Zartman (1995, p.8) afirmou que “...o colapso estatal é uma doença degenerativa de longo prazo.”

Deve-se considerar, também, o papel do regime internacional de ajuda (ao desenvolvimento), que muitas vezes se dedica à construção de capacidade estatal em situações críticas ao redor do globo. Os doadores e seus mandatários (ONGs e empresas privadas) viabilizam a distribuição de bens e serviços sociais em programas de ajuda concorrentes àqueles do governo central. (FRANÇOIS e SUD, 2006) Assim, o fluxo de recursos de ajuda, em determinadas áreas não governadas, torna os atores externos mais influentes que o próprio Estado, minando sua legitimidade.

Em outros casos, observa-se a leniência dos doadores com elites nacionais corruptas e contestadas, por priorizarem demandas de curto prazo (em prol da estabilidade regional ou manutenção do abastecimento de recursos minerais e energéticos). Segundo Mark Duffield, a necessidade de uma governança mínima nas bordas do sistema internacional impele o Ocidente ao financiamento de redes estáveis de ajuda externa, voltada ao desenvolvimento destas regiões. (DUFFIELD, 2007, p.178)

Por sua vez, Stewart Patrick (2006, 2011) argumenta que as áreas não governadas não são produto apenas da fraqueza estatal. Em muitos aspectos, a ausência de “vontade política” é tão ou mais relevante que a capacidade e efetividade dos Estados. A tabela exemplifica sua consideração:



Tabela 1

	Alta vontade política	Baixa vontade política
Alta capacidade	<b>Relativamente boas performances estatais</b> ex. Senegal, Honduras	<b>Estados não responsivos, corruptos ou repressivos</b> ex. Birmânia, Zimbábue
Baixa capacidade	<b>Estados fracos mas dispostos politicamente</b> ex. Moçambique, Timor Leste	<b>Estados fracos e sem vontade política</b> ex. Haiti, Sudão

Fonte: Patrick, 2006, p.30

Segundo Patrick (2006), não há uma definição clara sobre quais seriam os indicadores de fraqueza estatal e tampouco evidências empíricas suficientes que justifiquem sua "securitização". Para o autor: "...parece que quase todas as ações políticas ocidentais estão embasadas em anedotas, evidências fracas ou exemplos isolados, tais como as operações da Al Qaeda no Afeganistão ou o tráfico de cocaína na Colômbia." (PATRICK, 2006, p.28-29)

No livro *Weak Links: fragile states, global threats, and international security* (2010), o pesquisador examina cinco ameaças que geralmente são atribuídas às "áreas não governadas" e aos Estados frágeis: terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa, crime transnacional, doenças, segurança energética e instabilidade regional (transbordamento de conflitos ou emergências humanitárias). Sua conclusão é que cada tipo de ameaça está ligada a um nível de falência estatal. Por exemplo, a atividade terrorista tende a ser mais propícia em Estados fracos mas operacionais, com infraestrutura básica de finanças, transporte e comunicações, tais como Paquistão e Quênia.



## **LUIZA RODRIGUES MATEO**

A maioria dos Estados frágeis não apresenta riscos significativos à segurança global, mas sim riscos à sua própria população...e os principais transbordamentos que preocupam a segurança nacional dos Estados Unidos apresentam igual probabilidade de emanar de Estados fortes e em desenvolvimento do que daqueles Estados mais fracos. (PATRICK, 2011, p.16)

Para Thomas Risse (2011), os limites da presença do Estado como provedor de segurança, de amparo legal, e de serviços sociais básicos, podem ser observados em quase todos os países do globo. Em suma, as lacunas de governabilidade existem tanto em Estados fracos ou quanto fortes. Isso porque as áreas não governadas não compreendem apenas áreas remotas ou refúgios geográficos (como montanhas, desertos ou selvas), mas também áreas urbanas, marítimas ou mesmo virtuais. Este amplo leque de “bolsões de ingovernabilidade” inclui, portanto, Estados com diferentes gradações de fragilidade, desde aqueles considerados estáveis (como Brasil, Colômbia, Venezuela, Filipinas e Indonésia) àqueles considerados falidos (como Haiti, Somália ou Iêmen).

Ao mesmo tempo, os Estados fracos podem ou não conter “áreas não governadas” que, por sua vez, podem ou não imprimir ameaças para sua população ou para a comunidade internacional. Robert Lamb afirma que a avaliação mais importante não diz respeito ao grau de governança de uma área, mas “...quem está e quem não está governando determinada área, e quais as consequências desta maneira particular de governar.” (LAMB, 2008, p.20) Para o pesquisador, o entendimento se bifurca, por conseguinte, entre as fontes de ingovernabilidade e os fatores que conduzem à exploração do território por terroristas ou insurgentes.

Nos discursos e documentos que orientam a ação de Estados ocidentais e instituições internacionais, contudo, observa-se uma indistinção entre as noções de “áreas não governadas” e fragilidade estatal, que são entendidas como parte de um mesmo processo: as lacunas de governança (ou emergência de



**LUIZA RODRIGUES MATEO**

autoridades paralelas) aumentam a fragilidade estatal, e a ausência de efetividade e legitimidade dos Estados propicia a emergência de áreas não governadas.

A equivalência entre os dois conceitos é, ao mesmo tempo, enganosa e instrumental. Ou seja, as áreas não governadas conformam menos um conceito operacionalizável na análise e gerenciamento de risco do que um *slogan* para adensar o discurso de urgência em prol da “securitização” da fraqueza estatal, sobretudo nos países problemáticos na periferia do sistema. Os governos ocidentais subscrevem a equação: quanto menor o controle estatal sobre território e população, maior a insegurança e a possibilidade de transbordamento de ameaças no globo.

## **A EMERGÊNCIA DO NEXO SEGURANÇA-DESENVOLVIMENTO NO DISCURSO POLÍTICO OCIDENTAL**

Especificamente para a política externa norte-americana, os temas relativos à fragilidade estatal e às chamadas “áreas não governadas” ganham importância porque influenciam na luta contra o terrorismo transnacional. Segundo o relatório da *9/11 Commission* (2004): “...a linha de frente da guerra ao terror está nos territórios não governados.” A Estratégia de Segurança Nacional de 2006 também avalia:

Estados fracos e empobrecidos, e áreas não governadas não são apenas uma ameaça às suas populações e um fardo às economias regionais, mas são também estão suscetíveis à exploração por terroristas, tiranos e criminosos internacionais. Nós vamos trabalhar para fortalecer Estados ameaçados, prover alívio para crises e construir capacitação nos países em desenvolvimento para aumentar seu progresso. (NSS, 2006, p. 33)

À semelhança dos documentos estratégicos rubricados por George W. Bush (2001-2008), aqueles produzidos na gestão Barack H. Obama (2009-atual) também contemplam o fortalecimento da capacidade estatal como objetivo de política internacional: “A boa governança é o único caminho para paz e segurança



## **LUIZA RODRIGUES MATEO**

duradouras.” (NSS, 2010, p. 26). A ausência de governos eficazes ou responsáveis na Ásia, África e mesmo nas Américas funcionaria, assim, como solo fértil para atores não estatais, tornando-se potenciais santuários para atividades ilícitas. Ou seja, os documentos indicam “...desafios crescentes e ameaças vindos de territórios de Estados fracos ou em processo de falência.” (QDR, 2010, p. 12)

Consolida-se, desta forma, uma percepção que relaciona a ausência de governança e fragilidade estatal às ameaças transnacionais e fontes de instabilidade na periferia do sistema. A resposta aparece nas estratégias políticas dos Estados Unidos e seus principais aliados, agora definidas pelo tripé defesa-desenvolvimento-diplomacia. Esta “abordagem 3D” exige esforços multi-agenciais, incorporando atores civis e militares em projetos de ajuda externa e intervenções ao redor do globo. O trecho do Plano Estratégico norte-americano sintetiza: “No mundo atual, é impossível delinear claramente o limite entre nossos interesses de segurança, nossos esforços pelo desenvolvimento, e nossos ideais democráticos.” (USDS, 2007, p.6)

Em 2004 foi criado, no âmbito do Departamento de Estado, o *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization*<sup>3</sup> para lidar com as políticas de intervenção norte-americanas. Em 2005, a *United States Agency for International Development* (USAID, Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) lançou o relatório *Fragile States Strategy* a fim de vincular as atividades de ajuda externa aos objetivos de construção de capacidade estatal, com foco em duas dimensões: efetividade e legitimidade do poder central. Contando com o *Office of Transition Initiatives* e o *Office of Conflict Management and Mitigation*, a USAID passou a ter como objetivo a prevenção de crises e alívio humanitário para populações em situação de conflito armado. Segundo a avaliação da agência:

---

<sup>3</sup> Em 2011, foi substituído pelo [Bureau of Conflict and Stabilization Operations](#).



## LUIZA RODRIGUES MATEO

Quando o desenvolvimento e a governança falham num país, as consequências encobrem regiões inteiras e se lançam pelo mundo. Terrorismo, violência política, guerras civis, crime organizado, tráfico de drogas, doenças infecciosas, crises ambientais, fluxos de refugiados e migrações em massa acabam transbordando para além das fronteiras de Estados fracos, de maneira mais destrutiva que nunca. (USAID, 2002)

O Departamento de Defesa, de maneira semelhante, engajou-se com a problemática dos Estados frágeis. O Pentágono expandiu sua atuação nas atividades de ajuda externa, principalmente naquelas relacionadas ao fortalecimento da governança estatal e construção de infraestrutura em países assolados por crises civis ou humanitárias. Em 2005, o Pentágono foi o responsável por 22% da ajuda não-militar estadunidense, com destaque para os projetos de reconstrução no Afeganistão e Iraque. (DAC, 2006)

Segundo os documentos estratégicos de defesa, as Forças Armadas dos EUA "...precisam estar treinadas, prontas para operar e tomar decisões em áreas tradicionalmente não-militares, tais como recuperação de desastres e estabilização pós-conflito." (QDR, 2006, p.75) A *Defense Directive* 3000.05 comprometeu o Pentágono com atividades voltadas aos Estados frágeis:

Operações de estabilização conduzidas para ajudar a estabelecer uma ordem que avance os interesses e valores estadunidenses. O objetivo imediato geralmente é o provimento de segurança e socorro humanitário às populações locais, o reestabelecimento de serviços. O objetivo de longo prazo é ajudar a desenvolver capacidade local para garantir os serviços essenciais, uma economia de mercado viável, o império da lei, instituições democráticas, e uma sociedade civil robusta. (USDD, 2005)

Em consonância com os EUA, também em 2005 o Canadá criou o *Stabilization and Reconstruction Task Force* e o Reino Unido lançou o relatório *Investing in Prevention*, complementando a atuação do *Department of International Development* em Estados considerados frágeis. Em 2007, o governo britânico criou uma agência interdepartamental responsável pelos processos de recomposição em situações pós-conflito, a *Stabilization Unit*. Segundo o



**LUIZA RODRIGUES MATEO**

documento de política externa britânica, a fragilidade estatal está associada à instabilidade e:

...impede o estabelecimento de uma série de objetivos importantes para o Reino Unido e para a comunidade internacional – a redução de pobreza global, garantia de proteção humanitária e promoção de direitos humanos, a luta contra o terrorismo, a administração de fluxos migratórios, redução de ameaças do crime organizado e avanços na segurança energética. (Strategy Unit, 2005, p.20)

Dentro da lógica exposta pelo governo estadunidense e por seus aliados, as lacunas de governança nos Estados frágeis são, portanto, objeto da política de segurança nacional e devem estar articuladas com os esforços de promoção de desenvolvimento, principalmente através da ajuda externa, bilateral e multilateral.<sup>4</sup> Da mesma forma, instituições internacionais como a ONU, o Banco Mundial<sup>5</sup> e a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico)<sup>6</sup> passaram a corroborar a articulação dos objetivos de ajuda para o desenvolvimento e alívio da pobreza àqueles de segurança internacional (sobretudo na luta contra o terrorismo).

Configura-se, assim, um “nexo segurança-desenvolvimento” que pode ser resumido por três pressupostos: a fragilidade estatal é fonte de ameaças transnacionais, a “má governança” é a causa da fragilidade estatal, e a necessidade de abordagens integradas para lidar tanto com as causas quanto as

---

<sup>4</sup> Desde os anos 90, o campo do desenvolvimento se expandiu e se politizou. Além dos tradicionais objetivos de crescimento econômico e redução da pobreza, a ajuda para o desenvolvimento englobou a promoção de democracia, economias de mercado e “império da lei”.

<sup>5</sup> Em 2005, o Banco Mundial lançou o relatório *Fragile States: Good Practice in Country Assistance Strategies*. As preocupações com projetos para mitigação da fragilidade estatal, concebida sob o nexos descrito no texto, culminaram na criação do *Center on Conflict, Security and Development* em 2012.

<sup>6</sup> Na última década, diversos relatórios foram emitidos pela OCDE, consolidando a relação entre promoção de desenvolvimento e ganhos em segurança. Destacam-se: *Security Issues and Development Cooperation: A Conceptual Framework for Enhancing Policy Coherence* (DAC, 2001), *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention* (DAC, 2003) e *The Security and Development Nexus: Challenges for Aid* (DAC, 2004).



## **LUIZA RODRIGUES MATEO**

consequências da fragilidade. Sua expressão prática é a abordagem 3D, o aumento dos níveis de ajuda externa (com foco nos Estados frágeis) e o engajamento com intervenções de tipo humanitária e construção de Estados (*state-building*).

O pesquisador britânico Mark Duffield argumenta que o nexos segurança-desenvolvimento tem como objetivo o monitoramento dos focos de instabilidade no mundo não ocidental, através de técnicas de governança:

...a estabilidade é alcançada através de atividades designadas à redução de pobreza, satisfação de necessidades básicas, fortalecimento de sustentabilidade econômica, criação de instituições civis representativas, proteção de grupos sociais vulneráveis e promoção de direitos humanos. (DUFFIELD, 2001b, p.310).

Ou seja, para o autor, a promoção do desenvolvimento serve como instrumento para a manutenção da paz liberal, a fim de resolver conflitos, reconstruir sociedades, estabelecer mercados funcionais e evitar futuras guerras. (DUFFIELD, 2007) Para ele, a paz liberal é uma rede de governança não territorial, da qual participam atores estatais e não estatais.

A paz liberal funciona como um sistema de recompensa e punição (*carrots and sticks*), no qual a cooperação abre caminho para a assistência ao desenvolvimento e para o acesso a redes mais amplas de governança global, enquanto a não-cooperação impõe variados graus de condicionalidade e isolamento. (DUFFIELD, 2001a, p. 34)

É instaurada, assim, uma lógica circular e auto reprodutiva: o desenvolvimento é impossível sem estabilidade e, ao mesmo tempo, a segurança não se sustenta sem desenvolvimento. O pesquisador conclui, assim, que o subdesenvolvimento se tornou uma ameaça, dando sentido de urgência aos projetos de correção das “falhas no progresso” do mundo não ocidental.

O foco das novas preocupações de segurança não são mais as ameaças vindas de guerras interestatais, mas o medo do subdesenvolvimento como fonte de conflitos, atividades criminais e instabilidade internacional. Esta reinterpretação, aliás, significa que mesmo sendo uma lógica sistêmica de exclusão, a ideia de subdesenvolvimento como perigoso e desestabilizador provê uma justificativa para o monitoramento e engajamento continuados. (DUFFIELD, 2001a, p.7)



Consoante Duffield, o Estado frágil pode ser descrito como aquele que "...denota ausência crônica de capacidade estatal, fragmentação política, e isolamento social." (2001a, p. 159). A fragilidade estatal é marcada, por conseguinte, pela soberania incompleta ou até mesmo predatória. Para o autor, o termo Estado frágil representa uma atualização do "Estado falido" dos anos 1990.<sup>7</sup> A diferença entre os dois termos não compreende a forma como a autoridade (ou sua ausência) é concebida, mas quais são as ferramentas políticas, bem como o senso de prioridade, atribuídas pela comunidade internacional para lidar com os territórios não governados.

Se os Estados falidos, ao fim do século XX, não eram prioritários na agenda internacional (associados apenas à ajuda humanitária), a guerra infindável contra o terrorismo no século XXI alterou a necessidade de fortalecer a fronteira da soberania ocidental. (DUFFIELD, 2007) Ou seja, o nexos segurança-desenvolvimento traduz a necessidade (ou mesmo a responsabilidade) de intervir para conter as fontes de riscos e instabilidades, ou mesmo de gerar desenvolvimento na periferia do sistema.

O alargamento do espaço de atuação de países como os EUA e instituições internacionais como a ONU se deve à revisão do conceito de soberania, que passa a ser condicional à "efetividade" do Estado. Nesta concepção, "enquanto...a integridade territorial é respeitada, a soberania sobre a vida é internacionalizada, negociável e contingente." (DUFFIELD, 2007, p. 169).

Ao mesmo tempo, a construção de "regimes de governança" está intimamente ligada às redes de financiamento voltadas aos países dependentes de ajuda externa, provendo certa estabilidade para a relação entre doador-

---

<sup>7</sup> Na comunidade de desenvolvimento, por sua vez, a ideia de Estado frágil substituiu a antiga terminologia de parcerias difíceis, "países de baixa performance" e "países de renda baixa sob estresse".



## **LUIZA RODRIGUES MATEO**

receptor. “Na medida em que o subdesenvolvimento se tornou perigoso, novas redes se mobilizaram com foco na segurança.” (DUFFIELD, 2001a, p. 45) A relação entre centro e periferia acaba sendo mediada, portanto, por “...estruturas de governança híbridas que reúnem Estados ineficazes, doadores, agências da ONU, ONGs, forças militares, empresas privadas, e assim por diante.” (DUFFIELD, 2006, p.13)

Conforma-se, assim, um sistema de ajuda formado por redes público-privadas, que desagrega as zonas de conflito em vários indicadores de ameaça e vulnerabilidade, além da elaboração de modelos alerta precoce (*early warning*), mitigação dos impactos humanitários e reconstrução econômica e institucional. Segundo Pureza, os modelos de promoção de “boa governança” valorizam os aspectos técnicos em detrimento dos políticos: “O novo intervencionismo da paz liberal reclama-se de uma natureza despolitizada. *State building, nation building, capacity building, institutional building* são assumidas como dispositivos meramente técnicos.” (PUREZA, 2011)

Já para David Chandler (2007), o nexos segurança-desenvolvimento surgiu como resposta às crises, ao final do século passado, dos modelos de desenvolvimento (em função dos poucos avanços dentro do espectro neoliberal do Consenso de Washington e do foco excessivo dado aos Estados com boa performance) e também de segurança (com a emergência de ameaças “não tradicionais” e do paradigma da segurança humana).

A dinâmica por trás do nexos segurança-desenvolvimento não é baseada na vontade...de regular e controlar os Estados não ocidentais na periferia do sistema, mas antes no desejo de utilizar a esfera internacional como uma arena para grandes declarações políticas de missão e propósito: da “guerra global ao terror” ao desejo de “mudar a história da pobreza...” (CHANDLER, 2007, p.363)

Assim sendo, para este pesquisador britânico, o nexos segurança-desenvolvimento representa mais um aspecto retórico (de negação das abordagens tradicionais de segurança e desenvolvimento) do que a proposição



## **LUIZA RODRIGUES MATEO**

de um novo modelo de ação e intervenção, nos moldes da paz liberal. O resultado, segundo Chandler, é uma crescente desconexão entre a retórica e os interesses políticos, no contexto que ele cunhou de “anti-política externa”. Esta seria marcada pelo desejo de compartilhar responsabilidades num *framework* de intervenções ad hoc, com expectativas limitadas e engajamento político mediado por diversas instâncias de agência da comunidade internacional, tais como ONGs, instituições internacionais e empresas. (CHANDLER, 2007, p. 364-365)

Sem agenda política clara ou confiança para implementar políticas específicas, as lideranças ocidentais e instituições internacionais passam a delegar a responsabilidade para os Estados subdesenvolvidos, através da retórica das parcerias, do “empoderamento” da sociedade civil e posse local, da construção de capacidade, etc. Ao mesmo tempo, os mandatos da ONU são direcionados, cada vez mais, a órgãos regionais e com a participação de tropas de países não ocidentais.

Tendo em vista que os Estados não ocidentais são o foco de declarações das lideranças ocidentais e instituições internacionais, a ausência de conexão entre a retórica e as decisões político-estratégicas indicam menos a demanda de reviver as práticas coloniais de dominação e mais o desejo da anti-política externa de ver o mundo não ocidental em termos mais simbólicos que práticos. (CHANDLER, 2007, p. 376)

Em suma, o nexu segurança-desenvolvimento representa a separação entre meios e fins, ou mesmo a transformação de meios em fins (válidos por si mesmos). Não há engajamento com os problemas estruturais da periferia, que são enquadrados no nível micro, ressaltando elementos burocráticos e de coordenação técnica. (CHANDLER, 2007, p.378)

Ou seja, a política externa dos países ocidentais, guiada pelo nexu segurança-desenvolvimento, pode ser caracterizada como reativa e ad hoc, esvaziada de propósito político e incapaz de substituir o vácuo deixado pelo paradigma bipolar. Não estaríamos vivenciando um período de retomada do



**LUIZA RODRIGUES MATEO**

imperialismo liberal (com técnicas de controle indireto<sup>8</sup>), como afirmou Duffield (2007, p.159-183), mas uma negação da responsabilidade e da política, que Chandler chamou de “império em negação”:

O Império não está em negação porque é incapaz de controlar o suficiente (de fato há muito mais controle ligado à ajuda externa, comércio e relações institucionais do que jamais houve no passado), mas porque o poder decisório, pertencente às elites nacionais, objetiva transparecer formas não-políticas, terapêuticas ou puramente técnicas, administrativas e burocráticas. (2006, p.11)

O argumento se coaduna com outra tese deste autor, sobre a emergência de um paradigma pós-liberal da segurança, caracterizado pela ausência da agência política racional e do sujeito da segurança. A segurança não depende, assim, do engajamento estratégico do ator político (seja individual ou coletivamente). Este ocupa a condição de administrador de choques externos: “...a capacidade de responder e adaptar-se às novas ameaças e administrar um mundo de complexidades e incertezas.” (CHANDLER, 2010, p.99)

A insegurança permanente que caracteriza o paradigma pós-liberal imprime uma busca compulsiva pela resiliência, descrita como adaptabilidade às instabilidades e riscos que não podem ser assegurados. Os Estados fracos, em função da incapacidade de desenvolver práticas de flexibilidade e resiliência, seriam a principal ameaça ao tênue equilíbrio global de administração das inseguranças.

Esta é a razão pela qual, no paradigma de segurança pós-liberal, Estados fracos ou em processo de falência são considerados as maiores ameaças à segurança. Não é porque eles são literalmente uma ameaça – no sentido que os “rogue states” foram no passado – mas antes porque eles podem se tornar veículos para estas ameaças. (CHANDLER, 2010, p.96)

---

<sup>8</sup> O autor traça um paralelo entre as estratégias lançadas pela paz liberal e aquelas utilizadas pelo império britânico, de “administração nativa”.



## **LUIZA RODRIGUES MATEO**

Para Chandler, a ausência do sujeito de segurança capaz de “assegurar” estes Estados frágeis torna inócuo o discurso intervencionista. Doravante, os próprios Estados fracos teriam que garantir sua segurança, através do incremento de sua capacidade. “A intervenção não adota a forma liberal post-hoc de assegurar, desenvolver ou democratizar, mas a forma pós-liberal de recomendar preventivamente o desenvolvimento ou construção de capacidade, a fim de fortalecer a eficiência da adaptabilidade.” (2010, p. 97)

O presente debate bibliográfico resumiu algumas preocupações sobre as consequências sistêmicas da instrumentalização do discurso de fraqueza estatal (e a conseqüente emergência de áreas não governadas), encabeçada pelas lideranças ocidentais na “securitização” da periferia turbulenta do sistema internacional. Para Duffield, se trata da expressão das técnicas de governança no contexto da paz liberal, mediada por atores estatais e não estatais. Para Chandler, se trata da ausência de modelos políticos capazes de substituir antigos paradigmas de segurança e desenvolvimento, em meio ao contexto de administração das instabilidades globais na busca por maior resiliência.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo teve como objetivo estabelecer uma reflexão sobre a terminologia das “áreas não governadas” e sua inserção dos discursos de política externa e de segurança nacional dos países ocidentais, sobretudo dos EUA. Num primeiro momento, é relevante questionar a própria validade deste conceito, que ao estabelecer o modelo desejável de Estado e de boa governança, hierarquiza o sistema internacional através de classificações e índices, e gera espaço de manobra para práticas intervencionistas. Desconsidera, igualmente, a legitimidade de formas alternativas de governança, que mantém uma ordem “não



**LUIZA RODRIGUES MATEO**

liberal” através de leis costumeiras e do provimento de serviços sociais, angariando o apoio das populações locais.

Qual a relação do déficit de governança em “Estados frágeis” com as ameaças transnacionais no século XXI? Nos documentos oficiais, principalmente naqueles norte-americanos, aparecem sistematicamente os links entre as “áreas não governadas” e o terrorismo, o crime organizado transnacional e as atividades de “grupos insurgentes”. Conforme ressaltado por Patrick, esta associação é superficial e mal compreendida, pois carece de embasamento empírico. Nas estratégias nacionais e discursos oficiais, não há uma clara distinção entre as noções de áreas não governadas, territórios mal governados, fragilidade estatal, Estados falidos, dentre tantos outros correlatos. Estes conceitos não se aplicam facilmente à realidade, mas cumprem o importante papel de lente pela qual se interpreta o cenário global. Muitas vezes, é mais importante enquadrar os atores que resolver os problemas.

Para diversos críticos, a terminologia imprecisa e os pressupostos que relacionam áreas não governadas, fraqueza estatal e ameaças transnacionais, são construções discursivas acopladas às técnicas de administração das inseguranças globais. No contexto da chamada paz liberal, “O objetivo deste *emergency-oriented approach* é a manutenção das periferias dentro do sistema global com um mínimo de turbulência”. (PUREZA, 2011) Os novos conceitos que vão se sobrepondo garantem um sentido de ineditismo e alarme, criando um contexto de excepcionalidade política capaz de catalisar consenso e legitimação.

Observa-se, assim, o encontro de dois processos paralelos iniciados na década de 1990, a “securitização” do desenvolvimento e a “humanização” da segurança. Como consequência, conformou-se o nexos segurança-desenvolvimento que permeia a agenda política de diversas lideranças ocidentais e instituições internacionais como a ONU e a OCDE. A noção de inseparabilidade entre a contenção de riscos transnacionais (tais como terrorismo, crime



## **LUIZA RODRIGUES MATEO**

organizado, proliferação de armas de destruição em massa e de epidemias) e a superação da fragilidade estatal na periferia do globo alimenta um regime de ajuda externa que conjuga atores civis e militares, estatais e não estatais. O equilíbrio do sistema internacional dependeria, portanto, da incorporação dos Estados frágeis no sistema de governança que une doadores e receptores, numa relação de soberania compartilhada.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ANNAN, Kofi. 2005. *In Larger Freedom: Towards Development, Security, and Human Rights for All*. New York: United Nations.
- CHANDLER, David. 2006. *Empire in Denial: The Politics of State-Building*. London, Pluto.
- CHANDLER, David. 2007. "The security-development nexus and the rise of anti-foreign policy". *Journal of International Relations and Development*, 10: 362-386.
- CHANDLER, David. 2010. "Neither International nor Global: Rethinking the Problematic Subject of Security". *Journal of Critical Globalisation Studies*, 3: 89-101.
- CLUNAN, Anne. 2010. *Ungoverned Spaces: alternatives to state authority in an era of softened sovereignty*. Stanford, Stanford University Press.
- CLUNAN, Anne e TRINKUNAS, Harold. 2008. "Ungoverned Spaces? Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty". In: *International Studies Association 48<sup>th</sup> Annual Meeting*, São Francisco.
- DAC. 2001. "Security Issues and Development Cooperation: A Conceptual Framework for Enhancing Policy Coherence". *DAC Journal*, 2 (3).
- DAC. 2003. "A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points for Action". *OECD-DAC: Development Assistance Committee Guidelines and Reference Series*.
- DAC. 2004. "The Security and Development Nexus: Challenges for Aid". *OECD: Development Assistance Committee High Level Meeting*.



**LUIZA RODRIGUES MATEO**

DAC. 2006. "The United States Peer Review 2006". OECD. In: [www.oecd.org/dac/peerreviews/us](http://www.oecd.org/dac/peerreviews/us). (acessado em 21 de set. 2012)

DFID. 2005. "Why We Need to Work More Effectively in Fragile States". Department for International Development, London.

DUFFIELD, Mark. 2001a. *Global Governance and new wars*. London, Zed Books.

DUFFIELD, Mark. 2001b. "Governing the Borderlands: Decoding the Power of Aid". *Disasters*, 25 (4): 308-320.

DUFFIELD, Mark. 2006. "Ineffective States and the sovereign frontier". In: *Peacebuilding and failed states: some theoretical notes*. Oficina nº 256, Lisboa.

DUFFIELD, Mark. 2007. *Development, Security and Unending War*. Cambridge, Polity Press.

FRANÇOIS, Monika e SUD, Inder. 2006. "Promoting Stability and Development in Fragile and Failed States". *Development Policy Review*, 24 (2): 141-60.

GATES, Robert M. 2010. "Helping others defend themselves: the future of U.S. security assistance". *Foreign Affairs*. 89(3).

HELLMAN, Gerald B. e RATNER, Steven R. 1992. "Saving Failed States". *Foreign Policy*. 89: 3-20.

LAMB, Robert D. 2008. "Ungoverned areas and the threats from safe havens". *Office of the Under Secretary of Defense for Policy*. In: [http://www.cissm.umd.edu/papers/files/ugash\\_report\\_final.pdf](http://www.cissm.umd.edu/papers/files/ugash_report_final.pdf). (acessado em 21 de set. 2012 )

MENKHAUS, Ken. 2007. "Terrorist activities in ungoverned spaces: evidence and observations from the horn of Africa". Paper prepared for *Southern Africa and International Terrorism workshop*, South Africa.

NSS. 2002. "The National Security Strategy of the United States of America". The White House: Washington DC.



**LUIZA RODRIGUES MATEO**

NSS. 2006. "The National Security Strategy of the United States of America". The White House: Washington DC.

NSS. 2010. "The National Security Strategy of the United States of America". The White House: Washington DC.

OLSON, Dean. 2010. "Ungoverned Areas Pose Transnational Threats". In: <http://www.eurasiareview.com>. (acessado em 15 out. 2013)

QDR. 2006. "Quadrennial Defense Review Report". *Department of State*, Washington DC. In: [www.defense.gov/qdr/report/report20060203.pdf](http://www.defense.gov/qdr/report/report20060203.pdf). (acessado em 15 out. 2013)

QDR. 2010. "Quadrennial Defense Review Report". *Department of State*: Washington DC. In: <http://www.defense.gov/qdr/>. (acessado em 15 out. 2013)

PATRICK, Stewart. 2006. "Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?" *The Washington Quarterly*, 29 (2): 27-53.

PATRICK, Stewart. 2011. *Weak Links: Fragile States, Global Threats, and International Security*. New York, Oxford University Press.

PUREZA, José M. 2006. "Failed states: three deconstructions". In: *Peacebuilding and failed states: some theoretical notes*. Oficina nº 256 CES, Lisboa.

PUREZA, José M. 2011. "[Humanitarismo e despolarização da dominação](#)". In: *Observare International Conference*, 18.

RABASA, Angel (et al.) 2007. "Ungoverned Territories: understanding and reducing terrorism risks". *RAND Corporation*. In: [http://www.rand.org/pubs/monographs/2007/RAND\\_MG561.pdf](http://www.rand.org/pubs/monographs/2007/RAND_MG561.pdf). (acesso em 15 out. 2012)

RISSE, Thomas. 2011. *Governance without a state? Polices and politics in areas of limited statehood*. New York, Columbia University Press.

*Strategy Unit*. 2005. Investing in Prevention: an international strategy to manage risks of instability and improve crisis response. Prime Minister's Strategy Unit: London. In :



**LUIZA RODRIGUES MATEO**

*webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.../strategy/.../investing.pdf (acesso em 15 out. 2012)*

ZARTMAN, William. 1995. *Collapsed States: the disintegration and restoration of legitimate authority*. Boulder, Lynne Rienner.

USAID. 2002. "Foreign Aid in the National Interest: Promoting Freedom, Security and Opportunity". *U.S. Agency for International Development*. Washington DC. In: [www.au.af.mil/au/awc/.../usaid/foreign\\_aid\\_in\\_the\\_national\\_interest-full.pdf](http://www.au.af.mil/au/awc/.../usaid/foreign_aid_in_the_national_interest-full.pdf). (acesso em 15 out. 2012)

USAID. 2005. "Fragile States Strategy". *U. S. Agency for International Development*, Washington DC, 2005. In: [pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDACA999.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACA999.pdf). (acesso em 15 out. 2012)

Country Reports on Terrorism. 2004. *U.S. Department of State*. Washington DC, 2004. In: <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt>. (acesso em 15 out. 2012)

USDD. 2005. "Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction Operations" (Directive 3000/05). *U.S. Department of Defense*. Washington DC, In: [www.fas.org/irp/doddir/dod/d3000\\_05.pdf](http://www.fas.org/irp/doddir/dod/d3000_05.pdf). (acesso em 15 out. 2012)

USDS. 2007. "Strategic Plan: Transformational Diplomacy". *U.S. Department of State*. Washington DC. In: [http://www.usaid.gov/policy/coordination/stratplan\\_fy07-12.pdf](http://www.usaid.gov/policy/coordination/stratplan_fy07-12.pdf). (acesso em 15 out. 2012)

**Recebido em 17 de dezembro de 2013**  
**Aceito em 24 de março de 2014**