

A política de ajuda externa americana e o nexso segurança-desenvolvimento

American foreign aid policy and the security-development nexus

Luiza Rodrigues Mateo

luizamateo@hotmail.com

Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais

San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, PUC/SP)

Projeto de pesquisa financiado pela FAPESP

Área temática

Relações Internacionais

Trabalho preparado para apresentação no VIII Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Pontifícia Universidade Católica do Peru, Lima, 22 a 24 de julho de 2015.

Resumo:

O paper tem como objetivo discutir o papel da política de ajuda externa para as relações internacionais dos Estados Unidos dentro do processo de consolidação do nexo segurança-desenvolvimento. É facilmente observável dos documentos e discursos oficiais a percepção que enfatiza as conexões entre desenvolvimento e segurança, colocando elementos de boa governança, estabilidade social e oportunidade econômica em favor da contenção da fragilidade estatal ao redor do mundo. A política externa americana considera a lacuna de governança em estados frágeis como um condutor alarmante para ameaças difusas à segurança, principalmente o crime organizado e o terrorismo. A ausência de adequada vigilância sobre o território ou o mal funcionamento das instituições políticas, entre outras lacunas na capacidade estatal, provêm oportunidade para a atuação de atores ilícitos. Assim, a ajuda externa é listada como uma ferramenta importante para conter as fontes da fragilidade estatal e, desta forma, garantir a segurança nacional dos Estados Unidos. O nexo segurança-desenvolvimento conforma um ciclo de duplo reforço, e os esforços para promover o crescimento econômico ou a capacidade institucional, ou o acesso a socorro humanitário e serviços sociais básicos no exterior são colocados de maneira central na estratégia de política externa americana.

Abstract:

The paper aims to discuss the role of foreign aid policy for the United States international relations within the process of consolidation of the security-development nexus. It is easily observable in the American official documents and discourses the perception that stresses the connections between development and security, placing the elements of good governance, social stability and economic opportunity in favor of the contention of state fragility all over the world. The American foreign policy considers the lack of governance in fragile states as an alarming conductor for diffuse security threats, mainly organized crime and terrorism. The absence of proper surveillance over the territory or the malfunctioning of political institutions, amongst other state capacity gaps, provides the opportunity for illicit actors' activities. Foreign aid is listed, therefore, as an important tool to contain the sources of fragility and, as such, to ensure United States national security. The development-security nexus is conformed as a mutual reinforcing cycle, and the efforts to promote economic growth and institutional capacity or to provide humanitarian relief and basic social needs abroad, are placed more centrally in American foreign policy strategy.

Introdução: a política de ajuda externa dos Estados Unidos

Desde que foi criada, em meados do século XX, a política de ajuda externa dos Estados Unidos (EUA) tem sido defendida pelo governo de Washington como uma ferramenta de promoção dos interesses nacionais, privilegiando os modelos da democracia e do livre mercado, estimulando o desenvolvimento econômico e oferecendo socorro humanitário em diversos países ao redor do mundo. Os Estados Unidos se consolidaram, assim, como um ator de destaque no regime internacional de ajuda externa e possuem hoje um vasto conjunto de programas destinados a 149 diferentes países.

Os EUA são a maior fonte individual de ajuda externa, tendo doado mais de US\$ 350 bilhões nos últimos 60 anos. (LANCASTER e VAN DUSEN, 2005). O governo estadunidense provê, hoje, um quarto de toda ajuda para o desenvolvimento, doando mais que o dobro que o Reino Unido, o segundo doador entre os países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Os EUA também são o maior doador de ajuda multilateral, responsáveis por 9% do total investido no Banco Mundial e programas da Organização das Nações Unidas (ONU). Entre 1999 e 2009, a ajuda externa estadunidense teve um incremento de 147% (enquanto o somatório dos países

da OCDE cresceu apenas 62%). Também aumentou a proporção do PIB destinada à assistência internacional – de 0,1% em 2001 para 0,21% em 2011. (DAC, 2011)

A definição de ajuda externa empregada pelo governo estadunidense é ampla, envolvendo não somente os programas de apoio ao crescimento econômico, mas também aqueles endereçados a problemas globais de saúde e meio ambiente, reforma democrática e combate à corrupção, mitigação de conflitos e transições pós-crisis civis. Ou seja, a ajuda externa dos EUA abrange todas as transferências de recursos econômicos (empréstimos, doações ou produtos em espécie como comida e remédios) voltados à promoção do desenvolvimento político, econômico ou social.

De fato, apenas 15% do orçamento de ajuda externa estadunidense são direcionados para a mitigação da pobreza, foco do desenvolvimento em sua concepção estreita, ligada aos indicadores econômicos. A maior parte dos dólares destinados à assistência internacional é investida nos indicadores de governança (império da lei e fortalecimento da sociedade civil), acesso a serviços sociais básicos (educação e saúde), infraestrutura física (como reconstrução do Iraque e Afeganistão), e resposta a catástrofes civis e naturais (como o tsunami na Indonésia em 2004 e o terremoto no Haiti em 2010). (BRAINARD, 2007: 8)

Para Carol Lancaster (2007:12-14), as principais motivações da política de ajuda externa estadunidense foram a diplomacia¹ e a promoção do desenvolvimento², mas também incluem o socorro humanitário e a promoção comercial e cultural. O próprio surgimento da política de ajuda externa dos EUA esteve intimamente ligado aos objetivos diplomáticos no contexto geoestratégico da Guerra Fria. Em 1947, US\$400 milhões foram destinados em ajuda à Grécia e Turquia, e US\$13 bilhões para a reconstrução da Europa com o Plano Marshall. O sucesso da revolução maoista na China e a guerra da Coreia, no final da década, catalisaram o aumento no volume de ajuda externa, bem como sua maior distribuição geográfica, passando a abarcar países do sudeste asiático como Laos, Vietnã e Camboja.

“Sem o imperativo da Guerra Fria, a política externa dos EUA provavelmente teria sido drasticamente cortada ou encerrada ao fim do Plano Marshall.” (LANCASTER, 2007: 65) Servindo aos propósitos de contenção soviética e manutenção da esfera de influência estadunidense (a chamada Doutrina Truman), a ajuda externa foi ampliada e institucionalizada em Washington, se tornando um elemento permanente da política internacional dos EUA. Em 1961, a administração Kennedy aprovou o *Foreign Assistance Act* (FAA), documento que estruturou oficialmente a política de ajuda externa nos Estados Unidos, dando origem à *United States Agency for International Development* (USAID) e ao *Peace Corps*.³ Em suma, a combinação entre descolonização e competição bipolar impeliu os EUA a manter e ampliar seus programas de ajuda externa na África, Ásia, América Latina e Oriente Médio. (EPSTEIN e WEED, 2009) Destaca-se, na década de 1960, a criação da Aliança para o Progresso que destinou, somente no ano de 1964, o montante de US\$1 bilhão (ou 25% do total da ajuda estadunidense) para o desenvolvimento de países latino-americanos. Nos anos 1970 e 1980, foram criadas, respectivamente, a Fundação Interamericana para o Desenvolvimento e a Fundação Africana para o Desenvolvimento.

Para Lancaster (2007: 75-78), foi durante as administrações Johnson, Nixon e Ford que o desenvolvimento se consolidou como um objetivo de ajuda externa *per se*. A preocupação humanitária apareceu enfaticamente nos discursos presidenciais e o Congresso aprovou uma emenda direcionando a FAA às “necessidades humanas básicas” dos países subdesenvolvidos. A ajuda

¹ O objetivo diplomático é aquele relacionado aos interesses nacionais dos EUA, moldando as relações estadunidenses com o país receptor. Por exemplo, a contenção do comunismo durante a Guerra Fria, a promoção da paz (no Oriente Médio e nos Bálcãs) ou a luta contra o terror. Ou seja, fortalecer os Estados aliados, recompensar comportamentos desejáveis e assegurar a presença e influência dos EUA em determinada região.

² O objetivo de desenvolvimento está relacionado ao aumento da renda per capita, comércio e investimentos, redução da pobreza e melhora nos serviços de educação e saúde, reformas democráticas e criação de instituições políticas mais fortes. Ou seja, aumentar a capacidade dos Estados de gerenciar suas economias e sociedades.

³ O *Peace Corps* é um programa independente que promove ajuda técnica em prol do desenvolvimento econômico-social (principalmente na área de educação e saúde) através de trabalho voluntário em 139 países ao redor do mundo.

externa passou a priorizar, assim, programas nas áreas de saúde (combate a epidemias como tuberculose e malária), educação (reverter analfabetismo) e agricultura (apoio a pequenos produtores). Ao mesmo tempo, o uso diplomático da ajuda constituiu ferramenta central durante as negociações de paz no Oriente Médio (por exemplo na crise de Yom Kippur em 1973) dando origem a dois grandes programas de ajuda bilateral dos EUA – para Israel e o Egito.

Na administração Carter, a ajuda externa esteve vinculada à promoção dos direitos humanos, através do condicionamento de doações estadunidenses ao bom desempenho dos países recipientes neste quesito. Na era Reagan, a ajuda externa foi dirigida às crises humanitárias na África, à contenção da ameaça comunista na América Latina (em países como Honduras, Nicarágua e El Salvador) e à promoção do neoliberalismo através de projetos do Banco Mundial. (LANCASTER, 2007: 79-83)

Com o desfecho da Guerra Fria, a lógica que deu origem à ajuda externa estadunidense é suspensa, mas sua utilidade se renova com as demandas vindas do leste europeu. Durante a administração G. H. Bush, o principal objetivo da ajuda externa foi apoiar a transição política, econômica e social nos países do antigo bloco soviético. Em 1994, os EUA atenderam a 26 países da região, sobretudo com programas de consolidação da democracia e do império da lei, com o financiamento de eleições e apoio à sociedade civil. (LANCASTER, 2007: 83-84)

Os anos 1990 foram marcados pela inauguração do uso de ajuda externa em situações pós-conflito, com destaque para crises nos Bálcãs e na África. A administração Clinton incorporou a teoria da paz democrática na formulação estratégica dos EUA, enunciando nos documentos oficiais a relação entre democracia, desenvolvimento e paz. Apesar das inovações na USAID, com a criação de novos escritórios dedicados às iniciativas de transição (negociações de paz e reconstrução de Estados) e aos assuntos globais (saúde e meio ambiente), o cenário de crise econômica e prática de redução do déficit federal gerou amplos cortes no orçamento de ajuda externa.

O início do século XXI representou, por outro lado, uma retomada da agenda de ajuda externa. Esta volta a ser valorizada na retórica diplomático-estratégica, acompanhada por rearranjos na estrutura burocrática e por sensível crescimento orçamentário, iniciadas com George W. Bush e aprofundadas com Barack Obama. Segundo Carol Lancaster, “Desde a administração Kennedy não se via tamanha mudança no volume de ajuda, seus propósitos e sua organização, no status geral da ajuda na política externa dos Estados Unidos.” (2008: 1)⁴

Diante deste contexto, levantamos a hipótese de que o impacto dos eventos de 11 de setembro de 2001 sobre a leitura estratégica estadunidense abriu uma janela de oportunidade para a revitalização do sistema de ajuda externa, na medida em que o apoio ao desenvolvimento foi destacado como ferramenta para o combate às novas ameaças globais, com destaque para os chamados Estados frágeis, potenciais santuários para atores ilícitos (sobretudo o terrorismo). Conforme descrito pela Estratégia de Segurança Nacional (NSS, na sigla em inglês): “Os Estados Unidos estão menos ameaçados por Estados conquistadores que por aqueles fracassados.” (NSS, 2002: 7)

Trata-se da noção estratégica de administração de riscos diante de ameaças difusas e de natureza transnacional (como o crime organizado, a proliferação de armas de destruição em massa e o terrorismo). Conforme veremos adiante, o governo de Washington adotou, então, a chamada abordagem 3D (com o tripé diplomacia, desenvolvimento e defesa), orientando a ajuda externa para a prevenção e combate à fraqueza estatal, à instabilidade político-social, aos territórios de baixa governabilidade ao redor do globo. Conforme veremos adiante, os documentos estadunidenses consolidam o chamado nexos segurança-desenvolvimento, cujos referenciais são a boa governança e a construção de capacidade estatal. O trecho do Plano Estratégico do Departamento de Estado sintetiza: “No mundo de hoje, é impossível distinguir entre nossos interesses de segurança, nossos esforços pelo desenvolvimento e nossos ideais democráticos.” (USDS, 2007: 6)

⁴ As citações em língua estrangeira foram traduzidas livremente pela autora.

Durante seus dois mandatos, o presidente republicano George W. Bush se comprometeu com o aumento orçamentário para ajuda externa e com as reformas institucionais (sobretudo no Departamento de Estado, na USAID e no Departamento de Defesa) que pudessem impulsionar a agenda de ajuda externa, em programas de combate à AIDS na África, assistência técnica aos governos afegão, iraquiano e paquistanês, e assistência econômica para dezenas de países ao redor do globo. Somente entre 2001 e 2005, a ajuda externa dos EUA cresceu 40%, sem contabilizar a ajuda militar bilateral para o Iraque e Afeganistão. Em 2003, com amplo apoio popular e do Capitólio (que estava sob liderança do Partido Republicano em ambas casas do congresso), Bush anunciou dois grandes programas de ajuda: o Plano Emergencial de combate à AIDS (PEPFAR, na sigla em inglês) e a *Millennium Challenge Cooperation* (MCC).

Outra importante iniciativa da administração Bush foi a reforma organizacional da ajuda externa, a fim de “oferecer uma assistência externa mais eficaz” conforme descrito pela Estratégia de Segurança Nacional de 2006. Ainda neste ano, a então Secretária de Estado, Condoleezza Rice, anunciou a fusão dos portfólios do Departamento de Estado e da USAID com a criação do Escritório do Diretor de Ajuda Externa dos EUA. O escritório passou a administrar os programas da USAID, PEPFAR, *Support for Eastern Europe Democracy Act*, *Migration and Refugee Affairs*, *Andean Drug Programs* e *Economic Support Fund*, e detém o controle organizacional sobre a MCC e outros 24 programas agenciais.⁵

A administração Bush também investiu na revitalização USAID, que havia sofrido um processo de esvaziamento durante a década de 1990, quando a agência perdeu muitos funcionários e diminuiu sua presença no globo (terceirizando a implementação dos projetos a ONGs e governos locais). O reposicionamento da USAID na estratégia internacional estadunidense começou em 2002 com o relatório “Ajuda Externa no Interesse Nacional” e seguiu com o importante *white paper* de 2004, que elencou as cinco missões da agência diante dos desafios do século XXI: desenvolvimento transformacional, Estados frágeis, ajuda humanitária, interesses geopolíticos e desafios globais. (USAID, 2004)

Nos anos 2000 predominou, portanto, a preocupação com o desenvolvimento voltado à contenção da fragilidade estatal, o que se observa através da criação de diversos escritórios para lidar com a prevenção de crises e resposta humanitária. Segundo dados do Banco Mundial, os Estados fracos crescem apenas um terço da taxa média global, tem um terço da renda per capita, 50% mais dívidas/PIB e o dobro da pobreza em relação aos países medianos. O tempo esperado para que o Estado fraco saia deste limbo de crescimento é de 56 anos, o que ressalta a importância dos programas capazes de impulsionar seu desenvolvimento. (WYLER, 2008: 13)

Também durante a administração democrata de Barack Obama, a ajuda externa dos EUA continuou crescendo, atingindo a cifra recorde de US\$47 bilhões entre 2009 e 2012. Neste período, foram inauguradas três grandes iniciativas: *Feed the Future*, *Global Health Initiative* e *Global Climate Change Initiative*. Consoante o documento de segurança nacional da administração Obama, o desenvolvimento é um imperativo estratégico, econômico e moral: “Nós assistimos aos países em desenvolvimento para que suas populações gerenciem ameaças à segurança, colham os benefícios da expansão econômica global e construam instituições responsáveis e democráticas que atendam às necessidades humanas básicas.” (NSS, 2010)

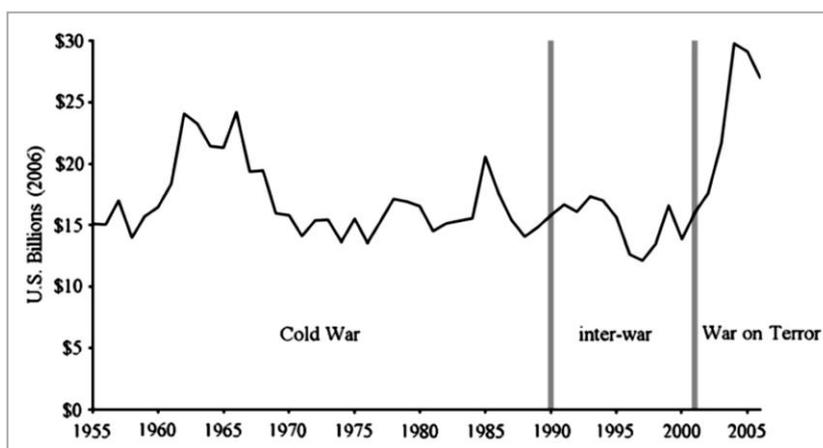
Como veremos adiante, os esforços de reforma e fortalecimento da política de ajuda externa empreendidos dos governos Bush e Obama estão intimamente relacionados a uma nova visão estratégica dos EUA, na qual a promoção do desenvolvimento está colocada em prol dos interesses de segurança nacional. Assim, há a necessidade de viabilizar uma abordagem integrada entre os

⁵ Ao todo, a agenda de ajuda externa dos EUA inclui atividades nos ministérios de Agricultura, Comércio, Defesa, Energia, Saúde e Serviços Humanos, *Homeland Security*, Interior, Justiça, Trabalho, Estado, Tesouro, Transporte, e ainda pela USAID, *Millennium Challenge Cooperation*, *Peace Corps*, Fundações Africana e Interamericana de Desenvolvimento, entre outras agências sub-ministeriais.

elementos políticos, econômicos e sociais, a fim de garantir um cenário global de estabilidade e previsibilidade fundamentais à administração das chamadas ameaças difusas à segurança.

O nexos segurança-desenvolvimento na política externa dos EUA

Conforme mencionado, em grande medida a justificativa que sustenta a política de ajuda externa esteve historicamente relacionada aos objetivos de segurança nacional, principalmente no período da Guerra Fria, quando a exportação de projetos de desenvolvimento e auxílio militar compuseram a estratégia de contenção do comunismo no mundo. De fato, com a chamada Guerra ao Terror (*global war on terror*), anunciada após o 11 de setembro de 2001, a ajuda externa voltou a representar uma ferramenta estratégica privilegiada para o governo de Washington. Alguns autores classificam o período “entre guerras” como um breve hiato, quando o nível de ajuda externa caiu, como mostra a figura abaixo, e a preocupação com a segurança nacional exerceu menor influência na determinação dos programas e distribuição de recursos.



Fonte: FLECK e KILBY, 2010: 187

Observamos uma formulação estratégica pós 11 de setembro pelo governo de Washington no qual a promoção do desenvolvimento poderia garantir estabilidade social, capacidade estatal e bons padrões de governança. Estes são considerados elementos centrais na prevenção da falência estatal ou mesmo do surgimento de áreas não governadas nas quais atores ilícitos possam operar livremente, disseminando ameaças à segurança regional ou mesmo internacional. A preocupação mais evidente para os EUA é com a existência de células terroristas que possam operar a partir de santuários (*safe havens*) em Estados frágeis sem capacidade de controle sobre seu território ou mesmo coesão social. (RABASA, 2007)

Há também uma série de outras ameaças difusas – como o crime organizado, proliferação de armas de destruição em massa, fluxos de refugiados e migrantes ilegais – que se alimentam do déficit de desenvolvimento e capacidade de governo em diversas regiões do globo. As emergências humanitárias, violações aos direitos humanos em larga escala, conflitos civis, difusão de doenças infecciosas, degradação do meio ambiente, são também fatores importantes de instabilidade e risco que poderiam ser minimizadas através de parcerias bilaterais que alavancassem o desenvolvimento nos Estados frágeis.

Durante reunião do Banco Interamericano de Desenvolvimento, George W. Bush apontou claramente uma conexão entre desenvolvimento e terrorismo:

Nós trabalhamos pela prosperidade porque ela ajuda a derrotar o terrorismo. A persistência da pobreza e da opressão levam à falta de esperança e ao desespero. E quando os governos falham ao prover as necessidades mais básicas de sua população, estes Estados falidos se tornam santuários para o terrorismo. (BUSH, 2002)

A Estratégia de Segurança Nacional de 2002, por exemplo, discorre sobre as ameaças oriundas dos Estados frágeis, avaliando que o contexto de pobreza, instituições fracas e corrupção aumentam as vulnerabilidades e abrem espaço para a atuação de terroristas e cartéis de drogas.

A pobreza não transforma pessoas pobres em terroristas e assassinos. Ainda assim, a pobreza, instituições fracas e corrupção podem tornar os Estados fracos vulneráveis às redes terroristas e cartéis de droga, dentro de suas fronteiras. Os Estados Unidos estarão juntos a qualquer nação determinada a construir um futuro melhor e garantir a liberdade para sua população. (NSS, 2002: 4-5)

A violência e a instabilidade emanadas nestes países poderiam facilmente transbordar para as regiões geográficas imediatas ou mesmo para o globo. A insuficiente vigilância das fronteiras e incapacidade de exercer controle, ou mesmo a ausência de reconhecimento da autoridade central dão origem a áreas não governadas que podem funcionar como santuários para atores ilícitos. (LAMB, 2008) Diante destas lacunas de governança, redes criminosas e terroristas podem planejar suas atividades, arrecadar fundos, recrutar membros e treiná-los, sem maior controle de Estados frágeis.

A Estratégia de Segurança Nacional de 2006 aponta que:

Estados fracos e empobrecidos e áreas não governadas não são apenas uma ameaça à sua população e um fardo à economia regional, mas também são suscetíveis à exploração por terroristas, tiranos e criminosos internacionais. Nós vamos trabalhar para apoiar Estados ameaçados, prover alívio para crises e construir capacidade em Estados em desenvolvimento para aumentar seu progresso. (NSS, 2006: 33)

Outra passagem do documento estratégico coloca:

O desenvolvimento reforça a diplomacia e a defesa, reduzindo ameaças de longo prazo para nossa segurança nacional ao ajudar a construir sociedades estáveis, prósperas e pacíficas. Ao melhorar a forma como usamos a ajuda externa nos tornamos mais efetiva a forma construção de governos responsáveis, que atendam às necessidades e melhorem a vida de suas populações. (NSS, 2006: 33)

À semelhança dos documentos rubricados por George W. Bush, aqueles produzidos na gestão Barack H. Obama também contemplam o fortalecimento da capacidade estatal: “A boa governança é o único caminho para paz e segurança no longo prazo.” (NSS, 2010: 26). A ausência de governos eficazes ou responsáveis na Ásia, África e mesmo nas Américas funcionaria como solo fértil para atores não estatais mal-intencionados, tornando-se potenciais santuários para atividades ilícitas. Documentos do Departamento de Defesa também apontam para “[...] os crescentes desafios e ameaças emanados de territórios de Estados fracos ou falidos.” (QDR, 2010: 12)

Consolida-se, assim, uma percepção que relaciona a ausência de governança e fragilidade estatal às ameaças transnacionais e fontes de instabilidade na periferia do sistema internacional. Mais uma vez, o documento estratégico de 2010 reforça que a luta contra o terrorismo deve estar alinhada à superação de déficits político econômico e sociais, provendo os serviços mais básicos em Estados frágeis:

Quando os governos são incapazes de prover as necessidades básicas de seus cidadãos e cumprir sua responsabilidade de prover segurança dentro das fronteiras, as consequências são geralmente globais e podem ameaçar diretamente o povo americano. (NSS, 2010: 26)

No discurso de agradecimento do prêmio Nobel da Paz, em Oslo, Obama afirmou:

Sem dúvida, o desenvolvimento raramente se consolida sem segurança; também é verdadeiro que não há segurança possível quando seres humanos não tem acesso a comida, água potável, ou medicamentos e abrigo necessários à sua sobrevivência. Não há segurança quando as crianças não podem aspirar a uma educação decente ou um emprego para sustentar suas famílias. A ausência de esperança pode corroer uma sociedade por dentro. (OBAMA, 2009)

Os documentos analisados consolidam, assim, um nexos segurança-desenvolvimento cujos referenciais são a promoção de boa governança e a construção de capacidade estatal, baseados nos parâmetros liberais de democracia e livre-mercado. Segundo o documento da Casa Branca:

O desenvolvimento é indispensável na defesa dos interesses dos EUA num mundo moldado pela integração econômica global e fragmentação do poder político; pela emergência de poderes; emergência e persistência de fraqueza nos Estados frágeis; pelos potenciais da globalização e riscos de ameaças transnacionais; e pelos desafios da fome, pobreza, doença e mudanças ambientais. O sucesso na busca pelo desenvolvimento é essencial para avançar nossos objetivos de segurança nacional: segurança, prosperidade, respeito aos valores universais e uma ordem internacional justa e sustentável. (THE WHITE HOUSE, 2010)

Evidentemente, esta leitura estratégica gera impactos sobre a própria estrutura de ajuda externa, notadamente sobre as diretrizes políticas, a natureza dos programas ou mesmo a estrutura burocrática capaz de apoiar as novas demandas de engajamento. A elevação do desenvolvimento ao núcleo dos interesses estratégicos (e de segurança) dos EUA através da abordagem 3D impulsionou as reformas institucionais descritas anteriormente, o aumento dos investimentos em ajuda externa.

Com o relatório *Foreign Aid in the National Interest* a USAID alinha seus objetivos à NSS de 2002, destacando a necessidade de prover ajuda ao desenvolvimento em países nos quais o Estado não é capaz de garantir segurança e bem-estar para sua população, a corrupção é ostensiva, a infraestrutura é insuficiente para atrair investimentos, os altos índices de pobreza e os baixos indicadores nas áreas de saúde e educação comprometem as aspirações por progresso.

Estas circunstâncias enraízam a pobreza, nutrem a injustiça, o ressentimento e a alienação. As pessoas desistem da possibilidade de progresso coletivo. Em diferentes países e diferentes povos, as esperanças de desenvolvimento são vencidas de diferentes formas. São vencidas pela violência para com outros indivíduos, ou ódio e violência para com outros grupos étnicos. Ou vencidos pela insurgência, pelo ódio ao próprio Estado ou ódio a outros países bem-sucedidos no mundo, na forma de terrorismo. (USAID, 2004)

Em 2004, a USAID lança o documento *U.S. Foreign Aid: Meeting the Challenges of the twenty-first century*, que elencou as cinco missões da agência diante das novas demandas internacionais:

Desenvolvimento Transformacional	Governança democrática, crescimento econômico e capacidade humana
Estados frágeis	Melhorar segurança, estabilidade, capacidade institucional e modernização da infraestrutura
Ajuda humanitária	Desastres naturais e conflitos violentos
Apoiar interesses geopolíticos	Desenvolvimento em países de importância estratégica
Lidar com desafios globais	Doenças infecciosas e combate ao crime transnacional, tráfico de drogas, pessoas, armas e lavagem de dinheiro

Fonte: USAID, 2004.

Conforme apresentado na tabela acima, nos anos 2000 predominou a preocupação com o desenvolvimento voltado à contenção da fragilidade estatal, o que se observa através da criação de inúmeros escritórios para lidar com a prevenção de crises e resposta humanitária. Em 2004 foi criado, no âmbito do Departamento de Estado, o *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization*⁶ para lidar com as políticas de intervenção norte-americanas. Em 2005, a USAID lançou o relatório *Fragile States Strategy* a fim de vincular as atividades de ajuda externa aos objetivos de

⁶ Em 2011, foi substituído pelo *Bureau of Conflict and Stabilization Operations*.

construção de capacidade estatal, com foco em duas dimensões: efetividade e legitimidade do poder central. Contando com os recém-criados *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 uma avaliação da agência:

Quando o desenvolvimento e a governança falham num país, as consequências abrangem regiões inteiras e transbordam para o globo. Terrorismo, violência política, guerras civis, crime organizado, tráfico de drogas, doenças infecciosas, crises ambientais, fluxos de refugiados e migração em massa transbordam pelas fronteiras de Estados fracos de maneira mais destrutiva que nunca. (USAID, 2002)

Foram criados, ainda, o *Democracy, Governance and Humanitarian Assistance Bureau* e o *Office of Military Affairs*. Este último deveria funcionar como link institucional com o Departamento de Defesa, tendo em vista a necessidade de coordenar as atividades relacionadas aos Estados frágeis.⁷ O Departamento de Defesa 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)

A *Defense Directive 3000.05* impeliu, por sua vez, o Pentágono a ajudar na reconstrução de Estados frágeis:

O Departamento de Defesa deve estar preparado para conduzir operações de estabilização, garantindo a segurança e o controle civil, restaurando os serviços básicos, reparando a infraestrutura crítica ou provendo assistência humanitária. [...] O objetivo de longo prazo é desenvolver capacidade local para que possam garantir estes serviços básicos, uma economia de mercado viável, o império da lei, instituições democráticas e uma sociedade civil robusta. (USDD, 2005)

Os documentos estratégicos do Departamento de Defesa apontam, em consonância com aqueles do Departamento de Estado, a leitura estratégica de que a segurança nacional depende de melhores níveis de governança estatal ao redor do globo, demandando esforços de ajuda para o desenvolvimento ou estabilização pós-conflito. Na Revisão Quadrienal de Defesa de 2006, os instrumentos de ajuda são vistos como peça chave na construção de capacidade em Estados frágeis e na contenção de áreas não governadas, exploráveis como santuários por atores ilícitos e grupos terroristas. As Forças Armadas dos EUA “precisam estar treinadas e prontas para tomar decisões e operar em áreas tradicionalmente não-militares, como estabilização e ajuda após desastres.” (QDR, 2006: 75)

A criação do Comando da África (AFRICOM), por exemplo, foi justificada não em termos militares, mas como “parte de um esforço para desenvolver o continente africano.” (PLOCH, 2009) Para o chefe da *AFRICOM Transition Team*, o Contra Almirante Robert Moeller, “o sucesso estratégico da AFRICOM pode ser definido por um continente africano que vive em liberdade, paz, estabilidade e prosperidade.” (apud EASTERLY, 2008)

À semelhança dos EUA, em 2005 o Canadá criou o *Stabilization and Reconstruction Task Force* (START) e o Reino Unido lançou o relatório *Investing in Prevention*, complementando a atuação do *Department of International Development* (DFID) em Estados frágeis. Em 2007, o governo britânico criou uma agência interdepartamental responsável pelos processos de recomposição em situações pós-conflito, a *Stabilization Unit*. Segundo o documento de política externa britânica, a fragilidade está associada à instabilidade e:

⁷ Outros instrumentos comuns e atividades conjuntas em ajuda externa para Estados frágeis são: *Interagency Conflict Assessment Framework*, *United States Government Planning Framework for Conflict Transformation*, *Interagency Management Systems*, *Joint Statement on Security Sector reform*.

[...] impede diversos objetivos internacionais da Grã Bretanha – redução da pobreza mundial, promoção dos direitos humanos e luta contra o terrorismo, controle de fluxos migratórios, redução das ameaças do crime organizado, e melhoria da segurança energética. (STRATEGY UNIT, 2005: 20)

Dentro da lógica exposta pelo governo estadunidense e 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.⁸ Da mesma forma, instituições internacionais como a ONU, o Banco Mundial⁹ e a OCDE¹⁰ 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).

Implicações do nexos segurança-desenvolvimento

Em suma, o nexos segurança-desenvolvimento 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 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 *state-building*.

Mark Duffield argumenta que o nexos segurança-desenvolvimento tem como objetivo o monitoramento dos focos de instabilidade ao redor do globo, através de técnicas de governança: “[...] a estabilidade é alcançada através de atividades de redução de pobreza, satisfação de necessidades básicas, fortalecimento da econômica sustentável, criação de instituições civis representativas, proteção de populações vulneráveis e promoção de direitos humanos.” (DUFFIELD, 2001b: 310).

Para o autor, a promoção do desenvolvimento serve como instrumento para a manutenção da chamada paz liberal, a fim de resolver conflitos, reconstruir sociedades, estabelecer mercados funcionais e evitar futuras guerras. (DUFFIELD, 2007) É instaurada, assim, uma lógica circular e auto reprodutiva: desenvolvimento é impossível sem estabilidade e, ao mesmo tempo, a segurança não se sustenta sem desenvolvimento. Duffield conclui, assim, que o subdesenvolvimento se tornou uma ameaça, dando sentido de urgência aos projetos de correção das “falhas no progresso” em diversos países.

O foco das novas preocupações de segurança não é ameaça de guerras interestatais mas o medo do desenvolvimento como fonte de conflito, atividades criminosas e instabilidade internacional. Esta reinterpretção, aliás, significa que a lógica do sistema é de exclusão, a ideia de que o subdesenvolvimento é perigoso e desestabilizador, provendo uma justificativa para a contínua vigilância. (DUFFIELD, 2001a: 7)

Para Duffield, o Estado frágil pode ser descrito como aquele que “[...] denota ausência crônica de capacidade estatal, fragmentação política e isolamento social.” (2001a: 159). A fragilidade estatal é marcada, por conseguinte, pela soberania incompleta ou até mesmo predatória. Para o autor, o termo

⁸ 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”.

⁹ 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.

¹⁰ 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* (2001), *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention* (2003) e *The Security and Development Nexus: Challenges for Aid* (2004).

Estado frágil representa uma atualização do “Estado falido” dos anos 90.¹¹ A diferença entre os dois termos não é 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 (pois estavam associados apenas à ajuda humanitária), a guerra infindável contra o terrorismo no século XXI alterou a necessidade de fortalecer as condições de soberania e capacidade estatal. (DUFFIELD, 2007) Para José Manuel Pureza (2006), o conceito de Estados frágeis é produto da vontade política dos EUA, que induziu o debate nos círculos estratégicos¹² a fim de preencher a lacuna de conhecimento deste “novo problema” de análise. Para o autor, 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 é necessariamente um colapso nas atividades de determinado Estado, mas sua inabilidade de atender às demandas externas.” (PUREZA, 2006)

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:

	Strong will	Low will
High capacity	Relatively good performers (e.g. Senegal, Honduras)	Unresponsive, corrupt, repressive (e.g. Burma, Zimbabwe)
Low capacity	Weak but willing (e.g. Mozambique, East Timor)	Weak and not willing (e.g. Haiti, Sudan)

Fonte: Patrick, 2006: 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 todas as políticas de países ocidentais são embasadas em evidências anedóticas, ou exemplos isolados como as operações da Al Qaeda no Afeganistão ou o tráfico de cocaína na Colômbia.” (PATRICK, 2006: 28-29) O autor 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 (*spill over* 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.

Globalmente, a maioria dos Estados frágeis não apresentam riscos significantes à segurança, exceto à sua própria população, e os transbordamentos que mais preocupam a segurança nacional dos EUA tem a mesma probabilidade de se originar em Estados fortes e em desenvolvimento do que naqueles Estados mais fracos. (PATRICK, 2011: 16)

¹¹ Na comunidade de desenvolvimento, por sua vez, a ideia de Estado frágil substituiu a antiga terminologia de parcerias difíceis, “*poor performers*” e “*low-income countries under stress*”.

¹² 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.

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).

Ou seja, o nexos segurança-desenvolvimento traduz a necessidade (ou mesmo a responsabilidade) de intervir para conter os riscos de instabilidade e 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: 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 estabilidade para a relação entre doador-receptor. “[...] na medida em que o subdesenvolvimento se tornou perigoso, permitiu-se a mobilização de redes não tradicionais com o objetivo de garantir a segurança.” (DUFFIELD, 2001a: 45)

Conforma-se, assim, um sistema de ajuda formado por redes público-privadas, que desagrega as zonas de conflito em vários fatores de ameaça e vulnerabilidade, além da elaboração de modelos *early warning*, mitigação dos impactos humanitários e reconstrução econômica e institucional. A relação entre centro e periferia (ou entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos) acaba sendo mediada, portanto, por “[...] estruturas de governança híbridas que congregam Estados ineficazes, países doadores, agências da ONU, organizações não governamentais, forças armadas, empresas privadas, e assim por diante.” (DUFFIELD, 2006: 13)

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, em obediência a demandas de curto prazo (em prol da estabilidade regional ou manutenção do abastecimento de recursos minerais e energéticos). Segundo Mark Duffield, os interesses estratégicos imprimem uma “necessidade do despotismo” e acabam perpetuando a fraqueza estatal.

É preciso destacar, contudo, que a relação entre desenvolvimento e segurança não é nova na estratégia internacional estadunidense. Desde seu nascimento, no contexto bipolar, a ajuda externa esteve amparada pela noção de que segurança e desenvolvimento são duas faces da mesma moeda: “Durante grande parte dos anos 1950 e 1960, a promoção de desenvolvimento encabeçada pelos Estados Unidos estava inserida num paradigma de segurança.” (BEALL et al, 2006: 53) A segurança é tanto fim quanto meio do desenvolvimento. Enquanto objetivo, a segurança tem sido o foco da cooperação para o desenvolvimento desde a década de 1990, com elementos de ajuda humanitária, apoio a Estados frágeis e operações de paz. Enquanto instrumento para o desenvolvimento, a segurança reaparece no topo da agenda após os eventos de 11 de setembro, revelando as novas percepções de ameaças dos EUA.¹³

¹³ Alguns autores revelam preocupação com securitização e militarização da ajuda para o desenvolvimento que, ao focarem em atividades de curto-prazo, podem acarretar um efeito rebote, aumentando ainda mais os buracos de governança e ausência de bem-estar social que alimentam as ameaças do século XXI, com destaque para o terrorismo. Ver: BEALL et al, 2006; EASTERLY, 2008 e BRAINARD, 2007.

Segundo o então Secretário de Defesa, Robert Gates (2010): “[...] desenvolvimento e segurança estão intrinsecamente ligados. Não podemos ter segurança sem desenvolvimento, ou desenvolvimento sem segurança.” Ele aponta a necessidade de atuar em favor do desenvolvimento na chama “fase zero” da operação militar:

Como prevenir conflitos, como criar condições para não haver a necessidade de enviar soldados? A resposta é o desenvolvimento. O desenvolvimento contribui para a estabilidade. Contribui para a melhor governança [...] e é muito mais barato que enviar soldados. (USDS, 2010)

O que se destaca, portanto, é a centralização do combate ao terrorismo na agenda de desenvolvimento, que catalisou um rearranjo no conjunto de Estados receptores e dos programas implementados. Neste contexto, a assistência para o desenvolvimento passa a ser o mantra institucional entoado pela política externa dos EUA para lidar com regiões instáveis e evitar que Estados-chave entrem em colapso ou funcionem como santuários para atores ilícitos. “Quando o desenvolvimento e a governança falham num país, as consequências abrangem regiões inteiras e transbordam para o globo.” (USAID, 2002)

Este processo não é particular aos EUA, podendo ser observado nos demais doadores bilaterais de ajuda, como Reino Unido, Canadá, Dinamarca e Japão, bem como nas organizações multilaterais. A OCDE, por exemplo, lançou em 2001 um documento intitulado “*Helping Prevent Violent Conflict*” que introduziu a preocupação com o terrorismo, adensada em 2003 com a publicação do documento “*A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention*”. Em 2004, o nexos segurança-desenvolvimento se consolida com o guia: “*The Security and Development Nexus: Challenges for Aid*”. (BEALL et al, 2006: 60)

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 dado aos Estados com boa performance) e também de segurança (com emergência de ameaças “não tradicionais” e da segurança humana).

A dinâmica do nexos segurança-desenvolvimento não é baseada apenas no desejo...de regular e controlar Estado periféricos não-ocidentais, mas também no desejo de utilizar a esfera internacional como uma arena de discursos políticos de missão e propósito: desde a “guerra global contra o terror” ao desejo de “mudar a história da pobreza”... (CHANDLER, 2007: 363)

O nexos segurança-desenvolvimento representa mais um aspecto retórico (de negação das abordagens tradicionais de segurança e desenvolvimento) do que a proposição de um novo modelo de ação e intervenção, nos moldes da paz liberal. O resultado, para Chandler, é uma crescente desconexão entre retórica e interesses políticos, no contexto da chamada “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, como ONGs, instituições internacionais e empresas. (CHANDLER, 2007: 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 com participação de tropas de países não ocidentais.

Em suma, o nexos 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: 378) Ou seja, a política externa dos países ocidentais, guiada pelo nexos segurança-desenvolvimento, pode ser caracterizada como reativa

e ad hoc, esvaziada de propósito político e incapaz de substituir o vácuo deixado pelo paradigma bipolar. Ou seja, uma “anti-política externa”. Não estaríamos vivenciando um período de retomada do imperialismo liberal (com técnicas de controle indireto¹⁴), como afirmou Duffield (2007: 159-183), mas uma negação da responsabilidade e da política, que Chandler chamou de “império em negação”:

O império não está em negação porque não regula o suficiente (na verdade há mais controle regulatório vinculado à ajuda externa, comércio e relações institucionais do que nunca), mas porque o poder político das elites decisórias tentam se revestir de formas não políticas, terapêuticas, puramente administrativas e burocráticas. (2006: 11)

O argumento se coaduna com outra tese do 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 se adaptar a novas ameaças e administrar um mundo de complexidades e incertezas.” (CHANDLER, 2010: 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, por serem incapazes de desenvolver práticas de flexibilidade e resiliência, são a principal ameaça ao tênue equilíbrio global de administração das inseguranças.

Esta é a razão pela qual no paradigma de segurança pós-liberal os estados fracos ou em processo de falência são considerados as principais ameaças à segurança. Não porque eles sejam literalmente uma ameaça – da forma como os *rogue states* foram no passado – mas porque eles podem se torar veículos involuntários dessas ameaças. (CHANDLER, 2010: 96)

Para Chandler, a ausência do sujeito de segurança capaz de “assegurar” estes Estados frágeis torna inócuo o discurso intervencionista. Doravante, eles mesmos teriam que garantir sua segurança, através do incremento de sua capacidade. “A intervenção não assume a forma liberal post-hoc de segurança, desenvolvimento ou democratização, mas a forma pós-liberal de construção preventiva de capacidade, a fim de fortalecer a eficiência adaptativa.” (2010: 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

Procuramos, ao longo do texto, entender como a política de ajuda externa dos Estados Unidos se consolidou e qual sua relação, ao longo da história, com os interesses gerais da estratégia em política internacional de Washington. Especificamente, procuramos analisar as mudanças que ocorrem na agenda de política externa estadunidense no início do século XXI. Sustentamos a hipótese de que o aumento nos gastos com ajuda e as mudanças burocráticas empreendidas no governo George W. Bush e aprofundadas pelo governo Barack Obama estão relacionados à visão estratégica demarcada pelo 11 de setembro de 2001. A ameaça terrorista, somada a outras ameaças difusas transnacionais demandam do governo dos EUA um engajamento não tradicional em matéria de segurança. Elementos civis como o crescimento econômico e fortalecimento de instituições políticas

¹⁴ O autor traça um paralelo entre as estratégias lançadas pela paz liberal e aquelas utilizadas pelo império britânico, de *native administration*.

são vistos como fundamentais para a construção de um mundo mais estável e com padrões aceitáveis de governança.

É neste contexto que se percebe uma proposta de fusão entre objetivos de desenvolvimento, diplomacia e defesa, a chamada abordagem 3D. Demonstramos através da análise documental e discursiva como os líderes em Washington consolidam umnexo segurança-desenvolvimento, e quais as implicações praticas do mesmo. Assim a agenda de ajuda externa passa a ser valorizada como ferramenta estratégica e reposicionada na burocracia do governo, revendo o papel de importantes atores (como o Departamento de Estado, de Defesa e a USAID) e tentando dar mais coesão, coerência e eficácia para os programas de assistência internacional dos EUA.

Destaca-se a problematização de aspectos como a fragilidade estatal e a necessidade de investir em mecanismos de governança e capacidade (stateness), com políticas voltadas aos Estados fracos e falidos, ou áreas não governadas. A instabilidade que emana destes países apresenta riscos latentes à segurança nacional estadunidense, na medida em que Estados fracos ou malgovernados podem se tornar *safe havens* para terroristas, ou mesmo alimentar a economia ilegal (por exemplo de drogas e armas) e impor altos custos humanitários e ambientais, cujas consequências vão além de suas próprias fronteiras.

Por fim, trouxemos uma análise teórica que mira o nexossegurança-desenvolvimento enquanto prática de controle de grandes potências ocidentais (lideradas pelos EUA). 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 90, a “securitização” do desenvolvimento e a “humanização” da segurança. Como consequência, conformou-se o nexossegurança-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 (como terrorismo crime organizado, proliferação de armas de destruição em massa e de doenças) 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:

BRAINARD, Lael (ed.) **Security by other means: foreign assistance, global poverty and American leadership.** Washington DC: Brookings Institution Press, 2007.

BUSH, George W. **Speech at Inter-American Development Bank.** 14 maio 2002. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=64974>. Acesso em 21 set. 2012.

CHANDLER, David. **Empire in Denial: The Politics of State-Building.** London: Pluto, 2006.

CHANDLER, David. The security-development nexus and the rise of anti-foreign policy. **Journal of International Relations and Development**, v.10, 2007, p.362-386.

CHANDLER, David. Neither International nor Global: Rethinking the Problematic Subject of Security. **Journal of Critical Globalisation Studies**, issue 3, 2010.

DAC. **The United States Peer Review 2006**. Organization for Economic Co-Operation and Development. Disponível em: www.oecd.org/dac/peerreviews/us. Acesso em 21 set. 2012

DAC. **The United States Peer Review 2011**

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

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

DUFFIELD, Mark. **Governing the Borderlands: Decoding the Power of Aid, Disasters**, v.25, n.4, 2001b.

DUFFIELD, Mark. Ineffective States and the sovereign frontier. In: **Peacebuilding and failed states: some theoretical notes**. Oficina n° 256 CES, Lisboa, 2006.

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

EASTERLY, William. Foreign aid goes military! **New York Review of Books**, nov. 2008.

EPSTEIN, Susan B. e WEED, Matthew C. Foreign Aid Reform: Studies and Recommendations. **Congressional Research Service**, 28 julho 2009.

FLECK, Robert K.; KILBY, Christopher. Changing aid regimes? U.S. foreign aid from the Cold War to the War on Terror. **Journal of Development Economics**, v.91, 2010, p.185-197.

FRANÇOIS, Monika e SUD, Inder. Promoting Stability and Development in Fragile and Failed States. **Development Policy Review**, n. 24, v.2, 2006, p. 141-60.

GATES, Robert M. Helping others defend themselves. **Foreign Affairs**. v. 89, n. 3, maio/jun. 2010.

LAMB, Robert D. **Ungoverned areas and the threats from safe havens**. Office of the Under Secretary of Defense for Policy. 2008. Disponível em: http://www.cissm.umd.edu/papers/files/ugash_report_final.pdf.

LANCASTER, Carol. **Foreign aid: diplomacy, development, domestic politics**. Chicago: University of Chicago Press, 2007.

LANCASTER, Carol. **George's Bush Foreign aid: transformation or chaos?** Washington DC: Center for Global Development, 2008.

LANCASTER, Carol e VAN DUSEN, Ann. **Organizing U.S. Foreign Aid: confronting the challenges of the Twenty-first century**. Washington DC: Brookings Institution Press, 2005.

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

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

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

QDR. **Quadrennial Defense Review Report**. Department of State: Washington DC, dez. 2006. Disponível em: www.defense.gov/qdr/report/report20060203.pdf.

QDR. **Quadrennial Defense Review Report**. U.S. Department of State: Washington DC, dez. 2010. Disponível em: <http://www.defense.gov/qdr/>.

OBAMA, Barack. **Remarks by the President at the Acceptance of the Nobel Peace Prize**. The White House: 10 dez. 2009. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize>. Acesso em: 19 set. 2012.

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

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

PUREZA, José M. Failed states: three deconstructions. In: **Peacebuilding and failed states: some theoretical notes.** Oficina n° 256 CES, Lisboa, 2006.

PUREZA, José Manuel. **Humanitarismo e despolitização da dominação.** In: Observare International Conference, 18 nov. 2011.

RABASA, Angel (et al.). **Ungoverned Territories: understanding and reducing terrorism risks.** RAND Corporation, 2007. Disponível em: http://www.rand.org/pubs/monographs/2007/RAND_MG561.pdf.

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

Strategy Unit. Investing in Prevention: an international strategy to manage risks of instability and improve crisis response. Prime Minister's Strategy Unit: London, 2005. Disponível em: webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.../strategy/.../investing.pdf

THE WHITE HOUSE. Fact Sheet: **U.S. Global Development Policy.** The White House: Washington DC, 22 set. 2010. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/22/fact-sheet-us-global-development-policy>.

USAID. **Foreign Aid in the National Interest: Promoting Freedom, Security and Opportunity.** U.S. Agency for International Development: Washington DC, 2002. Disponível em: www.au.af.mil/au/awc/.../usaid/foreign_aid_in_the_national_interest-full.pdf.

USAID. **US Foreign Aid: Meeting the Challenges of the twenty-first century.** United States Agency on International Development: Washington DC, jan. 2004.

USAID. **Fragile States Strategy.** U. S. Agency for International Development, Washington DC, 2005. Disponível em: pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACA999.pdf.

USDD. **Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction Operations** (Directive 3000/05). U.S. Department of Defense: Washington DC, 28 nov. 2005. Disponível em: www.fas.org/irp/doddir/dod/d3000_05.pdf

USDS. **Strategic Plan: Transformational Diplomacy.** U.S. Department of State: Washington DC, 2007. Disponível em: http://www.usaid.gov/policy/coordination/stratplan_fy07-12.pdf.

USDS. **Remarks in the Administration New Global Development Policy.** Department of State: Washington DC, 28 set. 2010. Disponível em: <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/09/148304.htm>. Acesso em 24 de maio de 2011.

WYLER, Liana Sun. Weak and Failing States. **Congressional Research Service**, 28 ago. 2008.