



Centro Universitário de Brasília
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS

BRUNA CASAROTTO PESSOA LIMA

**A INFLUÊNCIA DA INTERVENÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS
NO AFGANISTÃO PARA A DEMOCRATIZAÇÃO E
DESENVOLVIMENTO DESSE PAÍS (2001-2010)**

Brasília
2012

BRUNA CASAROTTO PESSOA LIMA

**A INFLUÊNCIA DA INTERVENÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS
NO AFGANISTÃO PARA A DEMOCRATIZAÇÃO E
DESENVOLVIMENTO DESSE PAÍS (2001-2010)**

Monografia apresentada como requisito para a conclusão do curso de Graduação de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS) do Centro Universitário de Brasília, UniCEUB.
Orientador: Prof. Frederico Seixas Dias.

Brasília
2012

BRUNA CASAROTTO PESSOA LIMA

**A INFLUÊNCIA DA INTERVENÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS
NO AFGANISTÃO PARA A DEMOCRATIZAÇÃO E
DESENVOLVIMENTO DESSE PAÍS (2001-2010)**

Monografia apresentada como requisito para a conclusão do curso de Graduação de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS) do Centro Universitário de Brasília, UniCEUB.
Orientador: Prof. Frederico Seixas Dias.

Brasília, 14 de maio de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Nome Completo (orientador)

Titulação-Instituição

Nome Completo

Titulação-Instituição

Nome Completo

Titulação-Instituição

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar de que maneira as principais variáveis da intervenção estadunidense relacionam-se com os processos de democratização e desenvolvimento desse país. Para isso, é feita uma análise primeiramente das questões relacionadas à Construção de Estados, bem como o entendimento do Estado como categoria explicativa das Teorias de Relações Internacionais. O objetivo é o de justamente assimilar os elementos que compõem um Estado estável (forte) para que se possa entender a origem de Estados em processo de falência. Conceitos como intervenção, legitimidade, democracia e desenvolvimento também são discutidos, pois são ferramentas fundamentais para o entendimento do processo de ocupação por parte dos Estados Unidos da América no Afeganistão. Questões relacionadas à história, cultura, sociedade e religiosidade do Estado afegão também serão abordadas no presente trabalho, para que se possa entender como se constituiu a relação conturbada entre estadunidenses e afegãos ao longo da história. Por fim, uma análise mais direta é feita, através da compilação de dados, sobre as variáveis da intervenção por parte dos Estados Unidos da América e, sua relação com os principais indicadores sociais e econômicos do Afeganistão. O objetivo é concluir quais iniciativas de fato surtiram efeito na promoção da democracia e desenvolvimento desse país.

Palavras-chave: Estados Unidos. Afeganistão. Estados Falidos. Reconstrução de Estados. Intervenção. Democratização. Desenvolvimento.

ABSTRACT

This study aims at analyzing how the main variables of United States of America (USA) intervention relates to the process of democratization and development in Afghanistan. For this purpose, analysis of the issues related to the construction of states will be made, as well as the comprehension of the state as an explanatory category of International Relations. The aim is to first assimilate the elements of a stable (strong) state and afterwards apply them to the rise of the failed states in the international community. Concepts such as intervention, legitimacy, democracy and development will also be discussed, as fundamental tools for the comprehension of the process of the US occupation in Afghanistan. Questions related to the history, religion, culture and society of de afghan state will also be mentioned in this study in order to allow us to understand how the troubled relationship between US and Afghanistan has been constructed along history. Last but not least, a direct analysis will be made, by compiling data, about the variables of US intervention, and its relations with the social and economic indicators of Afghanistan. The main goal is to observe which initiatives have in fact had an impact on the promotion of democracy and development in the afghan state.

Key words: United States of America. Afghanistan. Collapsed States. Reconstruction of States. Intervention. Democracy. Development.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1 QUESTÕES TEÓRICAS CONCEITUAIS A RESPEITO DA CONSTRUÇÃO DE ESTADOS NA POLÍTICA INTERNACIONAL	13
1.1 O Estado nas relações internacionais.....	13
1.2 O Estado como categoria explicativa das Relações Internacionais.....	17
1.3 Estados Falidos e a Reconstrução de Estados	20
1.4 Intervenções e Legitimidade.....	26
1.5 Democracia e Desenvolvimento como valores da ordem internacional contemporânea ...	29
2 O LUGAR DO AFGANISTÃO NA POLÍTICA MUNDIAL: UMA HISTÓRIA DE SUCESSIVAS OCUPAÇÕES ESTRANGEIRAS.....	35
2.1 Breve histórico a respeito do Afeganistão.....	35
2.2 A ocupação soviética no território afegão	38
2.3 A ascensão do Talibã, os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, e o início da “guerra ao terror”	41
3 A RECONSTRUÇÃO DO ESTADO AFEGÃO.....	49
3.1 A “guerra ao terror” até os dias atuais.....	50
3.2 O Afeganistão no índice de Estados Falidos	57
3.3 A influência das variáveis de ocupação estadunidense no processo de desenvolvimento e democratização do Afeganistão	66
CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS	84
ANEXO A	93
ANEXO B	94

ANEXO C 95

ANEXO D 96

ANEXO E 97

INTRODUÇÃO

Durante a Guerra Fria, inúmeros conflitos e guerras foram feitas em nome das disputas ideológicas entre capitalistas e socialistas. Ambas as potências envolvidas no conflito – União das Repúblicas Socialistas Soviética (URSS) e Estados Unidos da América (EUA) – protagonizaram uma corrida armamentista que gerou uma considerável expansão no arsenal nuclear, uma grande corrida aeroespacial e, obviamente, inúmeros conflitos como a Guerra da Coreia, a revolução Cubana, a crise dos mísseis em Cuba e a Guerra do Vietnã. Outra ação significativa que resultou do conflito bipolar foi justamente o surgimento de guerras civis relacionadas à descolonização africana e asiática.

Após a Guerra Fria, os EUA se sobressaíram como a principal potência no sistema internacional. O colapso da União Soviética redesenhou os traços da comunidade internacional, dando margem à nova forma de poder unilateral. O fim da Guerra Fria não só consagrou os Estados Unidos como principal potência, mas também deixou evidente a existência de novos Estados nacionais em situação de falência oriundos do processo de descolonização, que vai dos Bálcãs ao Cáucaso, o Oriente Médio, a Ásia Central e o sul da Ásia.

Entre a queda do Muro de Berlim em 1989, até os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, a grande maioria das crises internacionais girou em torno dos Estados falidos como a Somália, Haiti, Bósnia, Camboja, Kosovo e Timor Leste. Apesar de a comunidade internacional ter intervindo de várias maneiras, o viés dessas intervenções era sempre no sentido de ajuda humanitária. O ataque terrorista de 2001 alertou o mundo para um tipo de problema diferente: um Estado dito fraco era visto como uma questão humanitária ou de direitos humanos, de uma hora para outra esses Estados passaram a ser considerados problemas de segurança internacional.

Os ataques de 11 de setembro mostraram para o mundo as maneiras pelas quais a violência havia se generalizado.

A possibilidade de se combinar o islamismo radical com armas de destruição em massa (ADM) de repente passou a implicar que eventos ocorrendo em partes do mundo distantes e caóticas podiam ser intensamente importantes para os Estados Unidos e outros países ricos e poderosos¹.

¹ FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados**: governo e organização no século XXI. Rio de Janeiro: Rocco, 2005

É nesse cenário, anunciado como “Guerra contra o terror”, que os Estados Unidos pretendem assumir um papel importante. A construção de Estados como o Afeganistão, Iraque e Serra Leoa se tornou ponto fundamental na agenda de política externa estadunidense.

O presente trabalho pretende investigar os impactos positivos ou negativos gerados pela ocupação dos Estados Unidos no Afeganistão no intuito de analisar de que formas as variáveis da intervenção estadunidense relacionam-se com o desenvolvimento e a democratização desse país. Espera-se chegar como resultado que a ocupação no território afegão por partes dos EUA não alcança os resultados esperados de forma positiva para ambos os países. Após 10 anos, o Afeganistão ainda enfrenta muitos desafios relacionados ao seu desenvolvimento econômico, político e social: a falta de segurança proporcionada por grupos insurgentes, a corrupção no sistema político, a fragilidade das instituições, o domínio do tráfico de drogas no mercado informal, um sistema judiciário ineficiente, os abusos aos Direitos fundamentais do Homem e, a falta de bens públicos para a população são alguns dos problemas enfrentados ainda pelo povo afegão.

Portanto, mostra-se evidente as limitações da intervenção estadunidense no Afeganistão. Primeiramente porque a ocupação do território afegão foi feita sem a legitimidade internacional, ocorrendo à revelia da Organização das Nações Unidas (ONU). Segundo, por que a forma como foi feita a intervenção – predominantemente militar - agravou ainda mais as disputas étnicas na política do país, consolidando um governo sem apoio popular com altos índices de corrupção. E por último, a ocupação não demonstra uma melhoria na qualidade de vida da população, considerando que a justificativa de tal invasão foi justamente extinguir organizações terroristas e promover a democratização e o desenvolvimento do Estado, e portanto, a realidade atual do país não comprova tal intenção.

A execução do estudo parte da utilização do Estudo de Caso como metodologia principal. A preferência pelo uso do Estudo de Caso deve ser dada quando do estudo de eventos contemporâneos pode-se fazer observações diretas e entrevistas sistemáticas. Apesar de ter pontos em comum com o método histórico, o Estudo de Caso se caracteriza pela “[...] capacidade de lidar com uma completa variedade de evidências - documentos, artefatos, entrevistas e observações”².

Para atingir o objetivo central de concluir por meio da análise das variáveis da intervenção estadunidense seu impacto no desenvolvimento e democratização do Afeganistão, foi feito o levantamento de dados a partir de variadas fontes. Foram utilizadas fontes

² YIN, Robert K., **Case Study Research – Design and Method**. Sage Publications Inc., United States of America, p. 19, 1989.

primárias, que estão relacionadas à coleta de documentos das Nações Unidas, arquivos públicos referentes à política dos Estados Unidos para a intervenção no Afeganistão e ainda, fontes estatísticas de organismos internacionais, em especial fluxos de refugiados, índices de corrupção, de desenvolvimento humano e de crescimento econômico. Devido à contemporaneidade do tema, também foram consultados materiais de fontes secundárias como: livros, artigos, reportagens, entrevistas, sítios da internet e *blogs* de autores especialistas em relações internacionais.

Como ponto de partida, é utilizado o *site* da revista *Foreign Policy*³ que contém *link* específico para artigos sobre a temática dos Estados Falidos. Em conjunto com a revista, o Fundo para a Paz - *Fund for Peace*, uma mistura de O.N.G. e think-tank⁴ americano⁵ destinado à “prevenção da guerra e ao alívio das condições que causam a guerra,⁶” elabora anualmente o “Índice de Estados Falidos” (*Failed States Index*), um catálogo amplamente utilizado como referência sobre o fracasso estatal tanto na academia, quanto nos órgãos governamentais. Para chegar ao índice de cada país são considerados 12 indicadores. São eles: (1) pressões demográficas crescentes; (2) movimento massivo de refugiados ou pessoas internamente deslocadas criando emergências humanitárias complexas; (3) legado de desejo de vingança – injustiça ou paranóia grupal; (4) fuga crônica e sustentada de pessoas; (5) desenvolvimento econômico desigual entre grupos sociais; (6) declínio econômico acentuado ou severo; (7) criminalização e/ou deslegitimação do Estado; (8) deterioração progressiva dos serviços públicos; (9) suspensão ou aplicação arbitrária das normas legais e violações generalizadas dos direitos humanos; (10) aparelho de segurança operando enquanto “Estado dentro do Estado”; (11) ascensão de elites facciosas e; (12) intervenção de outros Estados ou de atores políticos externos⁷.

Ao longo da estruturação do trabalho, outros índices poderão ser consultados com o intuito de acrescentar à análise e prevenir a atribuição de caráter tendencioso para a pesquisa.

³ POLICY, Foreign. **The Failed States Index 2001**. Disponível em: < <http://www.foreignpolicy.com/failedstates>>. Acesso em: todos os momentos da pesquisa.

⁴ O conceito de *think tank* faz referência a uma instituição dedicada a produzir e difundir conhecimentos e estratégias sobre assuntos vitais – sejam eles políticos, econômicos ou científicos. Assuntos sobre os quais, nas suas instâncias habituais de elaboração (estados, associações de classe, empresas ou universidades), os cidadãos não encontram facilmente insumos para pensar a realidade de forma inovadora.(LEIS, 2009).

⁵ MONTEIRO, Leandro N. **O Conceito de Estados Fracassados nas Relações Internacionais**: Origens, Definições e Implicações Teóricas. Dissertação de mestrado. Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais, Universidade Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Universidade de Campinas e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, p. 137, 2006.

⁶ PEACE, The Fund for. Disponível em: < <http://www.fundforpeace.org/global/>>. Acesso em: todos os momentos da pesquisa.

⁷ ALMEIDA, Paulo Roberto. **O Brasil no Índice dos Estados Falidos**. Via Política. Mar. 2011. Disponível em: <http://www.viapolitica.com.br/diplomatizando_view.php?id_diplomatizando=1>. Acesso em: 08 fev. 2012.

Dentre eles, será utilizado o *Corruption Perceptions Index* (CPI) que é estruturado em um *ranking* de países de acordo com a percepção da corrupção no setor público, publicação a qual é elaborada pela *Transparency International*⁸.

Portanto, o objetivo geral do presente estudo é o de concluir de que maneira a intervenção dos EUA no Afeganistão relaciona-se com o processo de desenvolvimento e a democratização do país. A importância social recai sobre as principais questões ligadas ao processo de intervenção de uma grande potência a um país julgado em processo de falência. O direito da intervenção é pautado nos princípios de solidariedade para com aqueles que sofrem de violência indiscriminada de natureza política ou social. Após 1991, quando a intervenção a favor dos curdos no Iraque foi assentida pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, o sentido da intervenção foi ampliado a fim de acudir aqueles Estados ditos falidos (*collapsed states*). Essa responsabilidade de proteger os cidadãos de outro Estado ganhou doutrinação jurídica, devido justamente a essa incapacidade de gestão dos governantes para com a sua população. A essa forma de intervenção, juntamente com o unilateralismo das decisões tomadas por grandes potências é que se faz necessário analisar até que ponto há uma intervenção ética por parte dos Estados Unidos no Afeganistão e de que forma essa ocupação beneficiou, ou não, o povo afegão.

Para a academia, o estudo é relevante no sentido de compilar dados ligados à intervenção estadunidense no território afegão no intuito de procurar alguma relação com o desenvolvimento social, político e econômico do país. Existem muitas informações em documentos, artigos, filmes e em notícias publicadas a respeito da ocupação por parte dos EUA, porém não há um esforço de sistematizar as principais variáveis da intervenção e contrapô-las com as variáveis que determinam o índice de Estados Falidos, que como já foi mencionado, é publicado anualmente pela Revista *Foreign Policy* em conjunto com o Fundo para a Paz. Ademais, a importância de se estudar o processo de intervenção a um Estado falido é de grande urgência justamente por ser um tema atual que gera grandes divergências entre os teóricos e pensadores de Relações Internacionais no que diz respeito a segurança e a paz. Ao se efetivar o processo de intervenção, levanta-se também outros tipos de questionamentos como o papel das Nações Unidas na dissolução de conflitos e garantia de paz, quais seriam os princípios pilares do Direito Internacional Público, e a postura dos EUA frente ao tema de segurança internacional.

⁸ INTERNATIONAL, Transparency. **The global coalition against corruption**. Disponível em: <<http://www.transparency.org/>>. Acesso em: 15 dez. 2011.

Portanto, apresentam-se nas duas primeiras seções do capítulo I as questões relacionadas ao Estado nas relações internacionais, bem como o entendimento do Estado como categoria explicativa das Teorias de Relações Internacionais. Após assimilar os elementos que compõem um Estado estável, será feita uma abordagem na terceira seção sobre a evolução conceitual e teórica dos Estados Falidos, desde a origem do problema, como também o processo de reconstrução dessas nações através da intervenção internacional. A quarta seção do mesmo capítulo aborda as questões ligadas ao processo de intervenção e sua legitimidade. Pretende-se também tratar dos conceitos relacionados à ocupação, incluindo o conceito de *Nation Building*. A última seção traz um entendimento da importância do papel da democracia e do desenvolvimento para a construção dos valores da ordem internacional contemporânea.

As questões ligadas ao Afeganistão, como sua história, economia, cultura e geografia serão abordadas no segundo capítulo. O objetivo é esclarecer como uma série de acontecimentos trágicos que ocorreram dentro do país ao longo dos anos influenciou na conturbada relação entre o país e os EUA. A primeira seção desse segundo capítulo aborda a origem do Estado Afegão, bem como dados a respeito de sua geografia e população. A segunda seção relata como se deu a ocupação das tropas soviética em 1979 e, como essa intervenção influenciou no processo de falência do Estado Afegão. Finalizando, a última seção do capítulo trata do surgimento e ascensão do Talibã, e como se deu posteriormente o processo de intervenção por parte dos estadunidenses que resultou em um relativo enfraquecimento do grupo após os atentados de 11 de setembro de 2001.

Por fim, o último capítulo aborda, em sua primeira seção, a “guerra contra o terror” travada pelos EUA, iniciada em 2001 até os dias atuais. O objetivo é justamente entender os conflitos que permearam esses anos de ocupação e de que forma o projeto de reconstrução foi executado. A segunda seção se encarregará de demonstrar a metodologia utilizada pela revista *Foreign Policy* na determinação do ranking dos Estados fracassados com a finalidade de esclarecer quais os critérios utilizados na determinação do Afeganistão no Índice de Estados Falidos. A última seção fará uma análise de algumas variáveis da ocupação estadunidense, como as ações implementadas e os financiamentos feitos, para poder contrapor esses dados a alguns indicadores sociais e econômicos do Afeganistão. O objetivo é justamente chegar à conclusão de que áreas no Estado afegão foram beneficiadas, ou não, pela ocupação dos EUA, ou seja, de que forma as variáveis da ocupação influenciaram a democratização e desenvolvimento desse país.

1 QUESTÕES TEÓRICAS CONCEITUAIS A RESPEITO DA CONSTRUÇÃO DE ESTADOS NA POLÍTICA INTERNACIONAL

Ao final da Guerra Fria, um dos principais debates que surgia no novo contexto global, incentivado pelo processo de globalização, foi justamente o papel do Estado nacional nesse contexto. Muitos acreditavam que o Estado poderia se extinguir. Porém, mesmo com a interdependência econômica e a existência de instituições internacionais, o que se observou ao longo dos anos foi que os Estados ainda constituem as bases reais de poder tanto interna quanto externamente⁹. Após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, esse papel preponderante do Estado é novamente questionado quando alguns países com bases fracas de poder e com pouca capacidade de estabelecer ou modificar regras no sistema internacional ameaçam a estabilidade global causando grandes estragos. Esses países são os ditos Estados Falidos que passam a ser enxergados não mais como países que precisam de intervenção humanitária, mas aqueles que apresentam uma ameaça eminente à segurança internacional já que foram de seus territórios que surgiram problemas como a ascensão de grupos terroristas insurgentes, corrupção, proliferação de armas de destruição em massa e grandes levas de refugiados.

Partindo do entendimento da importância da boa governança do Estado para o sistema internacional, faz-se necessário considerar os problemas que Estados incapazes de se sustentar geram para o nosso sistema. Portanto, para que se entenda o que são esses Estados Falidos e como se dá o processo de reconstrução dessas nações é necessário que se aborde antes questões ligadas à constituição do Estado e o papel desse nas relações internacionais, inclusive nas teorias do meio acadêmico. O objetivo de tal estudo é assimilar os elementos que compõem um Estado estável (forte) para que se possa entender a origem de Estados em processo de falência e, de que maneiras essa situação pode se reverter. É nesse sentido que a última seção do presente capítulo traz um entendimento da importância do papel da democracia e do desenvolvimento dentro do Estado para a construção dos valores da ordem internacional contemporânea.

1.1 O Estado nas relações internacionais

[...] a questão do Estado é uma das mais complexas, mais difíceis e, talvez, a mais embrulhada pelos eruditos, escritores e filósofos burgueses. [...] Todo aquele que quiser

⁹ Oliveiros FERREIRA (1998)

meditar seriamente sobre ela e assimilá-la por si, tem de abordar esta questão várias vezes e voltar a ela uma e outra vez, considerar a questão sob diversos ângulos, a fim de conseguir uma compreensão clara e firme¹⁰.

As condições de formação do Estado foram analisadas por Hobbes¹¹ que aponta as modalidades contratuais do nascimento do soberano, onde ele define que os homens concentram todo o seu poder em um único homem que possua um cargo oficial a fim de organizar um Estado. O monopólio da força física é absoluto para quem esse cargo é atribuído. Esse poder pode ser canalizado para uma delegação específica, porém o poder continua a disposição da autoridade central. O poder dentro do Estado toma diversas formas, e no seu uso, o Estado pode proibir, matar, encarcerar, escravizar e multar. Consoante às ideias de Hobbes, o antropólogo norte americano Lawrence Krader¹² acrescenta que o Estado é

[...] uma autoridade central (monarca, presidente) com poder sobre uma população que vive dentro de um território determinado; mas é mais que uma unidade física, territorial ou legal; o poder político central transforma a unidade nacional, a representação, a defesa e o controle dessa unidade em uma ideologia.

As forças dentro do Estado integram a sociedade, despertando um sentimento entre as pessoas de lealdade, dependência recíproca, fé religiosa, tradição e força do costume.

O Estado que conhecemos hoje, embora traga algumas semelhanças com as instituições políticas antigas, é fruto de um processo de transformação que se inicia na Idade Média. O Estado Moderno é organizado político, social e juridicamente, ocupando um território definido que é guiado por um governo soberano reconhecido interna e externamente. Para Max Weber, o Estado é “(...) uma comunidade humana que pretende o monopólio do uso legítimo da força física dentro de determinado território¹³”. Ainda, “para que um Estado

¹⁰ LÊNIN, Vladimir. *apud* FREITAS, Francisco Máuri Carvalho. **O Estado e a Revolução de Lênin: a doutrina marxista do Estado e as tarefas do proletariado na revolução.** *Navegando Publicações*, Campinas, 2011.

¹¹ HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil.** Tradução: MONTEIRO, João; NIZZA, Maria Beatriz da Silva. Martins Fontes. São Paulo, p. 93, 2003. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/3098501/Thomas-Hobbes-Leviata>>. Acesso em: 03 nov. 2001.

¹² KRADER, Lawrence. **A Formação do Estado.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

¹³ WEBER, Max *apud* TRAGTENBERG, Maurício. Apresentação. In: Max Weber. **TEXTOS SELECIONADOS.** Traduções de Maurício Tragtenberg, Waltensir Dutra,; Calógeras A. Pajuaba, M. Irene de Q. F. Szmrecsányi, Tamás J. M. K. Szmrecsányi. Ed. São Paulo: Nova Cultural, p.14, 1997.

exista, diz Weber, é necessário que um conjunto de pessoas (toda a sua população) obedeça à autoridade alegada pelos detentores do poder no referido Estado¹⁴.

No trabalho *Reflexões sobre a Teoria Ampliada do Estado em Gramsci*¹⁵, o autor relata a importância dada por Gramsci à sociedade civil. Esse pensamento acrescenta às ideias de Hobbes e Marx de que para que exista um Estado, é necessário o consentimento de um conjunto de pessoas que permitam o uso da autoridade pelos detentores do poder. Porém é preciso lembrar que Hobbes teorizou uma instituição em formação e Gramsci viveu a experiência dos movimentos sociais. Rêgo elabora uma análise em cima da visão complexa sobre a sociedade e o Estado feita pelo italiano Antonio Gramsci. Segundo Gramsci, o Estado é força e consenso. O Estado não se mantém somente pela força e pela coerção legal, apesar de servir a uma determinada classe dominante, sua dominação é bem mais útil e eficaz. É através de uma variedade de meios e sistemas que o Estado se mantém e se reproduz como um instrumento de classe, e também onde constrói o consenso em meio a sociedade.

A "Paz de Vestfália", de 1648, reconhece o Estado como poder supremo dentro de fronteiras estabelecidas, encerrando assim um período em que prevalecia o poder transnacional da Igreja. Esse tratado origina o sistema internacional contemporâneo, onde o sistema é pautado em duas bases principais: Estados territoriais e a soberania. O princípio da soberania estatal é definido como o direito dos governos de “agir dentro de suas próprias fronteiras sem interferência externa¹⁶”. Nesse sentido, pode-se afirmar que o sistema internacional conta com a capacidade dos Estados de se autogovernar. Portanto, para que exista uma segurança internacional, os governos necessitam de ser eficientes na prevenção de distúrbios internos, para que esses não se disseminem para o resto do mundo.

Juntando as falas dos autores Robert Rotberg¹⁷ e Amartya Sen¹⁸, do Estado Moderno são exigidos a boa governança e o fornecimento de bens públicos¹⁹ e, sua importância se dá

¹⁴ *Ibidem*, p. 15.

¹⁵ RÊGO, João. **Reflexões sobre a Teoria Ampliada do Estado em Gramsci**. *Caderno Cultural do Jornal Comércio*. Recife, abr. 1991.

¹⁶ MANDELBAUM, Michael. **As idéias que conquistaram o mundo: paz, democracia e livre iniciativa**. Rio de Janeiro: Campus, p. 199, 2003.

¹⁷ ROTBERG, Robert I. The New Nature of Nation-state Failure. *Journal Article, Washington Quarterly*, v. 25, capítulo 3, p. 85-96. Summer, 2002.

¹⁸ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, p. 17 e 18, 1999.

justamente no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas no sentido de garantir o seu desenvolvimento.

O moderno sistema de Estados surgiu na decadência do mundo feudal entre os séculos XV e XVII na Europa. Esse sistema tem sido caracterizado como anárquico, no qual as unidades são soberanas. Grande parte dos debates em torno do Estado, nas várias correntes de Relações Internacionais, tem geralmente como foco a discussão sobre o conceito de anarquia, soberania, ordem e cooperação.

O pensamento em relações internacionais tem sido marcado pelo dilema da ordem ou da governabilidade em um sistema supostamente anárquico. A constituição do moderno sistema de Estados instaura este dilema, na medida em que estabelece o princípio da soberania nacional; o baixo grau de governabilidade no sistema internacional é a contraface do alto grau de respeito à autonomia do Estado em questões domésticas e externas²⁰.

A soberania do Estado contemporâneo gerou a soberania nacional, onde é expressa através da eleição de governantes e na limitação do Poder Executivo por representantes também eleitos. A soberania é a qualidade principal que uma teoria deve reconhecer ao Estado. Esse princípio está no centro de toda codificação internacional a respeito do papel do Estado, bem como na Carta das Nações Unidas onde a soberania dos Estados é igualada²¹.

As relações internas aos Estados, estabelecidas entre governantes e sociedade em geral, são estudadas pelas teorias políticas clássicas. Já a preocupação com o sistema internacional foi estimulado pela constituição de uma economia integrada de âmbito mundial. Os séculos XVIII e XIX (época da Revolução Industrial) foram de extrema importância para o desenvolvimento e transformação da produção e circulação de mercadorias e, portanto, a

¹⁹ Entende-se por bens públicos mercadorias ou serviços que são fornecidos por uma pessoa e está disponível a todos, sem custos extras. Geralmente os bens públicos são fornecidos pelo governo e pagos através de tributação obrigatória. (PERCE, p. 352 e 353, 1992.)

²⁰ HERZ, Mônica. **Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria** Dados v. 40 n. 2, Rio de Janeiro, 1997.

²¹ UNIDAS, Nações. A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios: 1. A Organização é baseada no princípio da igualdade de todos os seus Membros. Artigo 2. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2011.

análise do Estado foi cada vez mais influenciada pelas considerações relacionais²². Não há um consenso sobre o vasto campo de estudo das relações internacionais. O objeto desse estudo é visto de várias formas pelos autores, sendo muitas vezes, as respostas achadas por eles conflitantes.

1.2 Estado como categoria explicativa da Teoria das Relações Internacionais

Nos anos 1920, a disciplina de Relações Internacionais passou a ser desenvolvida e o debate sobre a natureza da ordem internacional passa a ser frequente. Realistas, liberais, racionalistas, marxistas, entre outros, formulam interpretações a respeito da natureza da ordem internacional, bem como propõem nas suas teorias e modelos, formas de garantir que essa ordem perpetue. A partir da década de 1970, as formas de interação no ambiente internacional se modificaram e se intensificaram e, a busca de uma tal ordem internacional passa a ser relacionada à formação de normas e instituições financeiras internacionais.

De modo geral, é possível identificar três tradições que compõem a produção acadêmica das teorias das Relações Internacionais, nas quais várias questões relacionadas ao Estado divergem entre si. Em seu trabalho *One World, Rival Theories*²³, Jack Snyder apresenta três abordagens teóricas – Realismo, Liberalismo e o Construtivismo (forma “atualizada” do Idealismo) – que permeiam o estudo das teorias de Relações Internacionais. Porém, o autor ressalta que a política internacional deve ser explicada pelo conjunto das teorias das Relações Internacionais, e não pela aplicação de um único repertório teórico conceitual. Sem privilegiar qualquer perspectiva teórica, Snyder apresenta as características básicas de cada Escola.

O Realismo tem como foco as relações de poder entre os Estados e a preocupação com a segurança. Para essa corrente teórica, os Estados são os atores centrais das relações internacionais onde operam de acordo com seus interesses internos de poder baseados no interesse nacional. Para os Realistas, a política internacional é um ambiente anárquico, onde os Estados dependem de suas capacidades para sua sobrevivência. O princípio da soberania

²² Investigação da posição ocupada e do papel desempenhado pelo Estado no sistema geral e nos subsistemas particulares em que está inserido.

²³ SNYDER, Jack. **One World, Rival Theories**. Foreign Policy, n. 145, p. 53-61, 2004.

garante a igualdade entre os Estados, que por sua vez relacionam-se entre si de acordo com suas capacidades de atuação. O Neo- Realismo se propõe a revigorar o realismo clássico ressaltando o poder como ainda sendo uma variável importante no relacionamento entre Estados.

Todos os sistemas internacionais são caracterizados pela subida e descida de Estados poderosos que estabelecem regras, dentro das interações internacionais, pelas quais o sistema opera. Assim, a distribuição de poder no sistema é alterada à medida que o poder dos Estados se altera e há a substituição de uma entidade dominante por um outro ator²⁴.

A escola Liberal das Relações Internacionais tem como proponentes Immanuel Kant e o Presidente dos EUA, Woodrow Wilson. Essa tradição teórica enfatiza a comunidade de normas pautada na paz democrática, a interdependência econômica e o papel das Instituições. Os atores das relações internacionais são os Estados, as instituições internacionais, as empresas e os indivíduos. A corrente liberal acredita que as relações entre as nações são guiadas pelas regras democráticas, pela cooperação e paz, seguida de laços comerciais e financeiros. Muito liberais também crêem que as regras que constituem as leis, juntamente com a transparência no processo democrático, facilitam o sustento da cooperação internacional, especialmente quando essas práticas são realizadas no âmbito das relações multilaterais²⁵. Os Neo-liberais vieram a acrescentar sobre a importância das instituições internacionais, uma vez que para esses autores, elas possuem a função de permitir uma maior transparência nas relações internacionais, garantindo assim resultados positivos para a comunidade global.

A terceira corrente, Idealista, crê que a política externa deve ser orientada por padrões éticos e legais. Recentemente uma nova versão do Idealismo, chamado Construtivismo pela academia, voltou a tomar lugar de destaque nos debates de teoria das Relações Internacionais. Essa corrente teórica afirma que a realidade social é criada através de uma discussão sobre valores, identidades e persuasão. Essa discussão reflete nos temas de direitos humanos e justiça internacional e, acabam por explicar os acontecimentos recentes que ocorreram nas relações internacionais, como os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001²⁶. Essa

²⁴ MIWA, Luiz Carlos Fumiaki. **A teoria Realista e o Poder**. Poder, Estratégia e Sociedade, v. 1, n. 0, p. 30, fev. Disponível em: <http://www.inest.uff.br/attachments/article/154/PES_vol0_num1_p_19_40.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2001.

²⁵ SNYDER, Jack. **One World, Rival Theories**. Foreign Policy, n. 145, p. 56, 2004.

²⁶ SNYDER, op. cit., p.60.

corrente teórica também acredita que os debates sobre o poder das ideias constroem as bases para a vida internacional.

Cabe ressaltar que, na obra citada anteriormente, Snyder conclui que todas as teorias comentadas possuem falhas que não conseguem explicar. Portanto, pode-se inferir que as limitações de uma teoria vêm como ponto forte da outra. Para o autor, os realistas falharam ao não conseguirem prever o final da Guerra Fria e não possuem explicação para os eventos contemporâneos que não envolvem apenas relações de poder. Já a teoria liberal só pode ser considerada válida para aquelas situações em que a democracia já está consolidada em determinado Estado. O Liberalismo não consegue dizer quando seria o momento mais adequado para os Estados implementarem sua transição democrática. Outro fator importante é que os liberais não sabem explicar quando os Estados deixam de se interessar por ganhos absolutos e passam a querer ganhos relativos. Finalmente, os Construtivistas, que têm sucesso para descrever mudanças baseadas em normas e ideias, deixam a desejar na explicação quanto à influência do poder material e das instituições sobre o nascimento de novos valores e ideias.

No século XXI, permanece a hierarquia de poder e a disputa acirrada entre Estados nacionais, os conflitos armados e os problemas oriundos da globalização econômica. Porém, sob a perspectiva das relações internacionais, a globalização, os movimentos que a contestam e o surgimento de novos atores internacionais foram responsáveis por um grande impacto teórico e metodológico no campo, pois se coloca em evidência o papel hegemônico que desfrutava o Estado como ator mais relevante²⁷. Nesse sentido, o estudo das relações internacionais vinha sendo pautado por uma concepção estatocêntrica, onde os Estados possuíam função central nas decisões do sistema internacional²⁸. No início dos anos 70, Keohane e Nye desafiaram o modelo realista de estado-centrado ao considerar o modelo incapaz de se adaptar ao estudo das relações internacionais para compreender o surgimento de atores transnacionais autônomos em relação aos Estados nacionais²⁹. A interdependência e a pluralidade de atores internacionais foram elementos centrais para o paradigma proposto da política mundial.

²⁷ ARTURI, Carlos. **Contestação Internacional e Reação Inter-estatal**. 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política. Rio de Janeiro, jul. 2004.

²⁸ EVANGELISTA, Ana Carolina P. **Perspectivas sobre a “Sociedade Civil Global” nos estudos das Relações Internacionais**. Dissertação de Mestrado defendida na PUC-SP, p. 21, 2006.

²⁹ KEOHANE, Robert, Joseph Nye. **Transnational Relations and World Politics**. Cambridge, Harvard University Press, 1971.

Rosenau, ainda nesse contexto, elabora o paradigma de “relações transnacionais” que enfraquece as prerrogativas dos Estados, a soberania e o controle de sua territorialidade³⁰. Bertrand Badie igualmente refere-se ao declínio do Estado e da Ordem de Westphália. Para esse autor, o estudo das relações internacionais evoluiu na medida em que as reflexões dos especialistas das políticas públicas concluem que

a política internacional dos Estados é o produto de uma composição de atores múltiplos, governantes, partidos, burocracia, mídias, grupos de pressão, portadores de valores, de percepções e de interesses divergentes³¹.

No entanto, autores neorealistas negam que outros atores, que não o Estado, como os regimes internacionais, são capazes de colocar em questionamento a capacidade da centralidade do Estado, já que regimes são oriundos dos interesses nacionais de grandes potências.

O crescimento desses debates tem recolocado a discussão sobre a governabilidade. Hoje, os especialistas em Relações Internacionais, nos principais centros de estudos, buscam analisar a ordem internacional no pós- Guerra Fria como atestam as publicações da *British International Studies Association* e da *International Studies Association*³². O fim de um sistema bipolar incentivou o debate sobre produção de normas internacionais, assim como a implementação das organizações internacionais. A discussão a respeito de Estados incapazes de se auto- governarem passa a ganhar grande destaque nos debates das academias, pois justamente desde o fim da Guerra Fria, as principais crises internacionais estiveram ligadas à fraca governança interna de alguns países. Desenvolveu-se a partir de então, o conceito de Estados Falidos cuja interpretação está ligada a temas como guerra civil, refugiados, violação aos Direitos Fundamentais e terrorismo, despertando na comunidade internacional questionamentos a respeito da segurança e da estabilidade internacional.

1.3 Estados Falidos e a Reconstrução de Estados

³⁰ ARTURI, Carlos. **Contestação Internacional e Reação Inter-estatal**. 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política. Rio de Janeiro, jul. 2004.

³¹ BADIE, Bertrand. Da soberania à competência do Estado. In: SMOUTS, Marie-Claude. **As novas relações internacionais: práticas e teorias**. Brasília: Editora UnB, p. 45, 2004.

³² HERZ, Mônica. **Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria** Dados v. 40 n. 2, Rio de Janeiro, 1997.

Após o fim do sistema bipolar, os Estados ditos falidos passaram a ser assunto constante nas discussões teóricas das relações internacionais. A busca por se definir um corpo teórico sobre o fracasso estatal, na condição de estabelecer as funções entendidas como “funções típicas dos Estados” é algo comum a todas as definições de fracasso estatal, por mais distintas que sejam. O problema surge, no entanto, na definição de quais seriam tais “funções tipicamente estatais”, que delimitam os critérios que servem para distinguir um Estado fracassado de um bem sucedido. Como já apresenta Susan Woodward “as quatro comunidades internacionais envolvidas — humanitária, direitos do Homem, desenvolvimento e segurança — utilizam a mesma expressão para designar realidades muito variadas ³³”, ou seja, existem critérios variados para caracterizar aquilo que consideram como fracasso estatal, pois há uma divergência em quais características estatais deveriam ser valorizadas.

Dada a ênfase, tanto no pós Guerra Fria quanto atualmente, nos temas de segurança, em geral as concepções de Estado falido mais utilizadas são aquelas que usam como critério de comparação a capacidade dos governos de controlarem seus territórios e manterem a ordem interna. Essa análise ganhou ainda mais força quando se estabeleceu uma conexão entre terrorismo e fracasso estatal.

Em 1992, a publicação do artigo *Saving Failed States*³⁴, de Helman e Ratner pela revista *Foreign Policy*, definiu pela primeira vez um Estado Falido. De acordo com o artigo, esse Estado se define como aquele com completa incapacidade de se sustentar como um membro da comunidade internacional e que Estados nessa condição eram cada vez mais recorrentes devido a conflitos civis, falência dos governos e privação econômica. Ainda no mesmo artigo, os autores afirmam que esses Estados colocam a vida de seus próprios cidadãos em perigo e ameaçam a segurança internacional com ondas de refugiados, instabilidade política e combates aleatórios. A tendência desses problemas é de se espalhar, gerando mais abusos aos direitos humanos, violência e anarquia dentro desses Estados, evidenciando a necessidade de ajuda. Apesar de já há algum tempo a comunidade internacional se dedicar aos problemas de países em desenvolvimento, a problemática dos Estados Falidos se mostrou nesse momento como um novo desafio.

³³ WOODWARD, Susan L. **Estados falidos, o peso das palavras**. *Enjeux Internationaux*, n. 11, 2005. Disponível em: < www.enjeux-internationaux.org >. Acesso em: 26 out. 2001.

³⁴ HELMAN, Gerard; RATNER, Steven. *Saving Failed States*. **Foreign Policy**, 1992. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/saving_failed_states> Acesso em: 12 out. 2011.

Outro aspecto abordado no artigo é a questão da consolidação do princípio de autodeterminação dos povos, que está presente na Carta das Nações Unidas³⁵, ratificada por 51 Estados em 1945 após a Segunda Guerra Mundial. Segundo os autores, a autodeterminação favoreceu o surgimento de Estados em condição de falência, pois ao consolidar o princípio, ocorreu em vários países o processo de descolonização causando uma enorme proliferação de Estados-nação, principalmente na Ásia e África. A sobrevivência desses novos Estados ficou comprometida já que a ideia de descolonização estava vinculada à total independência em relação ao exterior, limitando qualquer ajuda econômica internacional. Outro fator que viabilizou a sobrevivência desses Estados foi que no período da Guerra Fria, eles recebiam ajuda de superpotências mundiais (Estados Unidos e União Soviética) de acordo com suas áreas de influência. A ajuda dos seus antigos colonizadores também contribuiu para a sobrevivência desses países.

Uma perspectiva complementar ao artigo *Saving Failed States* é feita por Michael Mandelbaum em seu livro “As ideias que conquistaram o mundo: paz, democracia e livre iniciativa³⁶”. Para o autor, o problema dos Estados Falidos está relacionado a questão das fronteiras durante a Guerra Fria. Esse mesmo pensamento é compartilhado por Thüerer³⁷ que afirma existir três episódios que contribuíram para o surgimento dos Estados Falidos. Eles são: o fim da guerra fria, a herança de regimes colonialistas e o próprio processo de modernização que posteriormente esses países sofreram. Os dois autores concordam que a dominação ideológica foi uma fonte de estabilidade na periferia já que as superpotências forneciam assistência aos regimes da periferia que apoiavam na disputa bipolar. Com o fim da Guerra Fria, uma grande desordem foi gerada na periferia originando o problema dos Estados Falidos. Finalizado o conflito, o princípio da autodeterminação foi invocado e a violência no interior dos Estados surgiu já que as minorias políticas reivindicavam o seu direito de se autogovernar. Portanto, é de comum acordo para os quatro autores acima citados, que a causa determinante que originou os Estados Falidos foi o processo de descolonização, sofridos pelos países da África e Ásia.

³⁵ UNIDAS, Nações. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em: 13 out. 2011.

³⁶ MANDELBAUM, Michael. **As ideias que conquistaram o mundo: paz, democracia e livre iniciativa**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

³⁷ THÜRER, Daniel. **The "Failed State" and International Law**. *International Committee of the Red Cross*, 1999. Disponível em: <<http://globalpolicy.org/component/content/article/173/30464.html>> Acesso em: 06 out. 2001.

Uma outra visão a respeito das características básicas de um Estado em processo de falência é dada por Francis Fukuyama em “Construção de Estados: governo e organização no século XXI³⁸”. Para o autor, é a ausência de instituições capazes de governar internamente que caracterizam um Estado falido. O Estado que possui suas funções diminuídas, bem como os bens públicos que seria responsável, realiza suas funções de maneira precária evidenciando uma falência do Estado. O conceito “estatidade” (*stateness*) é utilizado pelo autor para compreender as competências, funções e bases para a legitimidade dos governos. Duas dimensões entram dentro desse conceito. A primeira é o escopo que diz respeito às diferentes funções adotadas pelo governo (escopo das atividades do Estado³⁹). A segunda dimensão é a capacidade que um Estado tem em se projetar e aplicar políticas e ainda fazer cumprir leis de forma limpa e transparente⁴⁰. Portanto, para que o governo atue de forma eficaz, seria necessário, na visão do autor, que as instituições fossem a variável chave para o desenvolvimento desses países.

Um novo conceito relacionado aos Estados Falidos aparece nas obras: “*The Failed States in a World of Terror*⁴¹”, de Robert I. Rotberg e em “A Era da Informação⁴²”, de Manuel Castells. Esse novo conceito é chamado de Estado Predatório que é utilizado para determinar a ideia de que os Estados Africanos desenvolveram desde a década de 90 um papel cada vez mais destrutivo de apropriação de capital por elites políticas. Essas ações são caracterizadas pelo uso de poder abusivo para obter bens em espécie, dinheiro e mão-de-obra. O modelo predatório também envolve a prática de suborno, concentração de poder político e personalização de redes de poder que causam a falta de capacidade institucional do país. Aparece também na análise de Estado Predatório, a busca pelos elementos relacionados ao fraco desenvolvimento econômico desses Estados falidos. Além da falta de instituições e a existência de um governo fraco, o desenvolvimento econômico significa um grande desafio a esses países, se considerarmos que o atual sistema internacional é baseado no desenvolvimento dos Estados ligados as suas atividades econômicas. Outra obra que também procura relatar as características relacionadas aos Estados falidos em relação as suas economias é o artigo “*The Economics of Failed, Failing and Fragile States*” dos autores

³⁸ FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: governo e organização no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

³⁹ Anexo A.

⁴⁰ FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: governo e organização no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, p.22, 2005.

⁴¹ ROTBERG, Robert I. *Failed States in a World of Terror*. **Foreign Affairs**, v. 81, 2002.

⁴² CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**. Volume III: O Fim do Milênio. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, p. 113-155, 2003.

Reinert, Amaizo e Kattel⁴³. No estudo desse artigo foi concluído que a fraca industrialização, monocultura, dependência de commodities para exportação, mão-de-obra barata, baixo nível de especialização e educação, pouco crescimento econômico e industrial, fraca divisão do trabalho, são características que acabam por dificultar a inserção desses países no comércio internacional e anulam as oportunidades de desenvolvimento, já que há um incentivo a economia informal que acaba por limitar a participação e controle do Estado.

Sendo o conceito de Estados Falidos relativamente novo nos debates teóricos, existem algumas críticas inerentes a essa conceitualização. A crítica a respeito do uso desse termo está justamente na concepção de ameaça que esses Estados nos remetem. Se feita uma análise na lista de Estados em processo de falência, a maioria deles não apresenta nenhuma ameaça a um país distante⁴⁴. Países como República Democrática do Congo, Haiti e Costa do Marfim não se encontram no “rol” de países que apresentam algum tipo de ameaça⁴⁵ para o mundo. Analisando o caso do Afeganistão, que para os EUA é um país que apresenta uma ameaça importante, o fracasso em si não produz ameaça, muito menos a reconstrução do Estado (fim do fracasso) diminuiria ou eliminaria a ameaça. A verdade é que quando o Talibã tomou o poder, o Estado afegão foi mais ameaçador do que propriamente fracassado. Uma ameaça não é combatida com pavimentações de estradas, ou a implementação de um novo regime político⁴⁶.

A discussão a respeito da reconstrução de Estados nos remete a uma comparação: se alguns países precisam ser reconstruídos, é porque se tornaram uma ameaça aos demais, pois não conseguiram alcançar algum objetivo pré-determinado. Já os países que não precisam passar pela interferência de algum outro, é por que alcançaram a tal meta determinada.

Estados fracos são aqueles com baixos níveis de coesão sócio-política. Porquanto falharam em integrar sociedade e governo, normalmente apresentam governos autoritários e violentos conflitos internos. Na outra ponta do extremo, Estados fortes

⁴³ REINERT, Erik S.; AMAÏZO, Yves Ekoué; KATELL, Rainer. **The Economics of Failed, Failing and Fragile States**. Carnegie Council, 2007. Disponível em: <http://www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01442/_res/id=sa_File1/Paper.pdf>

⁴⁴ LOGAN, J. PREBLE, C. **Failed states and flawed logic: the case against a standing nation-building office**, Cato Policy Analysis, 560, p. 44, 2006.

⁴⁵ PATRICK, S. **Failed states and global security: empirical questions and policy dilemmas**, International Studies Review, 9 (4), p. 644- 662, 2007.

⁴⁶ LOGAN, op. cit., p. 46.

possuem altos índices de coesão sócio- político, são democráticos e tendem a apresentar uma política doméstica pacífica⁴⁷.

O argumento apresentado acima nos diz que conceitos como Estados Falidos são negativos já que nos remetem à ideia de que existe um modelo de Estado superior, o qual deveria ser seguido pelos demais países. Se determinado país não segue esse modelo, o resultado é o fracasso, que deve ser corrigido por uma intervenção externa, já que passa a ser um problema de segurança internacional.

No entanto, apesar de não existir um único conceito que defina Estados Falidos, e que críticas podem ser proferidas a sua conceitualização, o que de fato se faz urgente é a importância de se discutir maneiras de se resolver os problemas que envolvem conflitos, corrupção, ausência de instituições e violência no interior dos Estados. Na obra “*The New Nature of Nation-State Failure*”, Rotberg⁴⁸ apresenta alguns elementos essenciais na prevenção de falências estatais. Para o autor, é muito mais fácil lidar com o fortalecimento desses Estados fracos do que reviver Estados definitivamente falidos e em total colapso. Como é observado no caso do Afeganistão, a reconstrução total é muito longa, exige altos investimentos e gastos e, dificilmente é um processo que decorre de maneira suave.

Ainda para o mesmo autor, a necessidade imediata na reconstrução dos Estados em processo de falência é de se criar uma força de segurança a partir do zero, e isso é complicado de se fazer em meio a lembranças amargas da falência estatal. A (re) criação de uma estrutura administrativa e burocrática se torna fundamental para barganhar fundos para o pagamento de policiais e soldados. O método judicial é necessário, o que significa a criação ou estabelecimento de um código legal que legitime o sistema. Além disso, há também a necessidade de se formar juízes, promotores e defensores (acontecido recente no Timor Leste), bem como abrir salas para que ocorram as audiências. Outra necessidade urgente, porém, como exposto pelo autor, leva tempo e necessita grande quantidade de dinheiro, é a necessidade de se reiniciar escolas, contratar professores, reformar a estrutura hospitalar, construir estradas e reestruturar toda a infra-estrutura do país. Outro aspecto delicado e importante é o estabelecimento de eleições. Porém, para Rotberg, esse último aspecto não

⁴⁷ BUZAN, Barry; LITTLE, Richard. *International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, p. 255, 2000.

⁴⁸ ROTBERG, Robert I. *The New Nature of Nation-state Failure*. *Journal Article, Washington Quarterly*, v. 25, c. 3, p. 85-96, 2002.

precisa ser prioridade. O importante das eleições é que elas sejam estabelecidas para incentivar a democracia participativa. Fortalecer Estados que estão fracos, mas que não chegaram a falência total, contribui substancialmente para que haja uma ordem no mundo, além de minimizar combates, causalidades, fluxo de refugiados e abusos aos Direitos Humanos. Tomando essas medidas, o custo será muito menor do que reconstruir Estados que estão prestes a falir. Para se encorajar uma liderança responsável e comprometida é preciso que aja a ajuda de organismos financeiros internacionais que forneçam créditos e também doações bilaterais que reforce essa boa liderança. Entre outros aspectos relacionados à reconstrução, a assistência externa para criar empregos, redução de barreiras tarifárias, apoio estrangeiro a investimentos no país, criação de sistema de transporte, telefonia e energia através de privatizações e novos incentivos para a produtividade agrícola são de fundamental importância para que o processo de fortalecimento seja eficaz. Finalizando, o autor afirma que prevenir e impedir o fracasso de Estados é imprescindível, difícil e caro. No entanto, isso é de interesse não só dos habitantes mais desfavorecidos como aos que procuram a paz mundial. Satisfazer tais objetivos depende da vontade política dos grandes árbitros da política internacional

1.4 Intervenções e legitimidade

O problema dos Estados Falidos se intensificou e extrapolou a esfera local e se transformou em ameaça à estabilidade do sistema internacional logo após o sistema bipolar. Os métodos tradicionais de ajuda internacional ao desenvolvimento foram questionados por Helman e Rartner⁴⁹ pois, para os autores, a assistência econômica não seria eficaz para os países em falência devido a violência, as divisões políticas que não se entendem e a ausência de uma infraestrutura econômica no interior desses Estados.

A partir da década de 1990, as intervenções internacionais se tornaram cada vez mais frequentes. Denominadas de intervenções humanitárias, eram motivadas principalmente pela violação dos Direitos Humanos no interior dos Estados e eram realizadas sob o domínio das Nações Unidas. Essas intervenções humanitárias possuíam caráter global e legitimidade internacional, sendo consideradas por Rotberg como um imperativo moral. Em 1992, Boutros Boutros-Ghali, o então Secretário Geral da ONU, lançou o conceito de construção de paz pós-

⁴⁹ HELMAN, Gerard; RATNER, Steven. **Saving Failed States**. Foreign Policy, 1992. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/saving_failed_states> Acesso em: 12 out. 2011.

conflito como uma nova prioridade das Nações Unidas⁵⁰. Até a década de 90, contando a partir de 1948 quando foi realizada a primeira operação de paz pela ONU, somente 18 missões foram realizadas. Durante a década de 1990, 35 operações foram efetivadas em diversas partes do globo⁵¹.

Após os atentados de 11 de Setembro de 2001 aos Estados Unidos, surgiram as chamadas operações de *Nation-Building*, que são consideradas uma das maneiras de se lidar com as novas ameaças de segurança internacional, principalmente aos Estados Falidos. Não existe uma definição unânime da operação de *Nation-Building* nas publicações sobre o tema. A definição escrita por James Dobbins diz que

Nation-Building é o uso da força armada após o fim de um conflito para auxiliar uma transição duradoura para a democracia. [...] Envolve o uso da força armada como parte de um esforço para promover reformas políticas e econômicas, com o objetivo de transformar sociedades saídas de conflitos em sociedades em paz consigo mesmas e com seus vizinhos⁵².

Independentemente do tipo de intervenção, de modo geral, a ação de intervir enfrenta grandes limitações que estão relacionadas às suas motivações, visto que ao longo da história vários foram os motivos que levaram a elas, sendo sua maioria realizada por motivos econômicos e estratégicos⁵³. Mandelbaum ainda identifica que há uma relação diretamente proporcional entre o empenho e o interesse que revelam os limites das intervenções.

As frequentes intervenções, somadas ao aprofundamento da interdependência entre Estados, levantam questionamentos sobre a legitimidade e a soberania estatal. Para Francis Fukuyama⁵⁴, os elementos centrais do sistema de Westphália – soberania e Estado – foram sendo corroídos, pois tudo aquilo que ocorre dentro os Estados é muito importante para os outros membros do sistema internacional. Ainda para o autor, as intervenções levam à formação de um império internacional sobre os Estados Falidos. Embora haja uma boa

⁵⁰ HELMAN, Gerard; RATNER, Steven. *Saving Failed States*. **Foreign Policy**, 1992. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/saving_failed_states> Acesso em: 12 out. 2011.

⁵¹ UNIDAS, Nações. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em: 13 out. 2011.

⁵² DOBBINS, James *apud* GOMES, Áureo de Toledo. **Colapso à Reconstrução: Estados Falidos, Operações de Nation-Building e o caso do Afeganistão no pós Guerra Fria**. Universidade de São Paulo, 2008.

⁵³ MANDELBAUM, Michael. **As idéias que conquistaram o mundo: paz, democracia e livre iniciativa**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

⁵⁴ FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: governo e organização no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, p.123, 2005.

intenção pautada nos Direitos Humanos e na democracia, esse império significa a capitulação da soberania à governança por organismos internacionais.

Em relação à ocupação estadunidense no território afegão em outubro de 2001, Mandelblum afirma que foi a partir desse episódio que as intervenções internacionais ganharam uma nova motivação, onde a origem de legitimidade para intervir é colocada em discussão.

Nesse contexto, considerando que o Estado Falido do Afeganistão foi tomado por um participante não-estatal, a organização terrorista *Al Qaeda*, esse Estado passou a ser visto como uma ameaça à segurança internacional, uma vez que a fraca governança torna viável a afirmação de grupos terroristas em seu território. Utilizando mais uma vez a obra de Fukuyama, o princípio de soberania estatal e legitimidade não poderiam ser conferidos àqueles que permitiam a organização de células terroristas em seu espaço. Em contrapartida, o governo estadunidense, em resposta aos atentados em seu território, determinou uma ação política externa de combate ao terrorismo global através da ação direta e grandes patrocínios, para que as ameaças ao território dos EUA fossem sanadas⁵⁵.

A articulação da doutrina de guerra preventiva pelo governo de George W. Bush coloca os Estados Unidos em uma posição de responsável pela governança dos Estados Fracos, o que significa a formação de um “Novo Império⁵⁶”. Porém, essa postura unilateral dos Estados Unidos aprofundou as discussões acerca da legitimidade⁵⁷ e foi bastante criticada. Ainda para Fukuyama, não há uma distinção clara entre as intervenções humanitárias e aquelas para evitar ameaças à segurança internacional e, portanto, ambas podem ser consideradas bases legítimas para a violação da soberania.

As reações pelo mundo foram contrárias à intervenção no Afeganistão e Iraque considerando-a ilegal afinal, foi de encontro aos princípios da Carta das Nações Unidas. Quando os Estados Unidos invadiram os países sem autorização do Conselho de Segurança, o Artigo VII da Carta foi violado na medida em que estabelece que o Conselho de Segurança

⁵⁵ BUSH, W. George. **A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos**. Política Externa, vol. 11, n 03, dez/jan/fev. 2002, 2003.

⁵⁶ FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: governo e organização no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, p.125, 2005.

⁵⁷ A noção de legitimidade é controversa. Define-se, no plano nacional, legitimidade como sendo “um atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos” (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, p. 675, 1991).

das Nações Unidas “poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou estabelecer a paz e a segurança internacionais⁵⁸”.

Levando em consideração que as intervenções internacionais foram desenvolvidas para lidar com os problemas dos Estados Fracos, quando esses ameaçam tanto os Direitos Humanos quanto a segurança internacional, torna-se essencial discutir a respeito das vias pelas quais essas intervenções devem ser conduzidas. Para Francis Fukuyama⁵⁹, os esforços de intervenção devem ser concentrados na construção de Estados. Para que isso ocorra, o autor a divide em três fases. A primeira fase engloba a reconstrução pós-conflito que é aplicável quando um determinado país sai de conflitos violentos e há a necessidade de prover estabilidade de curto prazo através de ajuda humanitária, manutenção da segurança e restauração de infraestrutura (caso do Afeganistão). A segunda fase diz respeito à criação de instituições que possam se sustentar após a intervenção externa. A terceira fase está ligada ao fortalecimento do Estado. Segundo o autor, esse projeto de construção de Estados passa a ser central na política internacional contemporânea. Consoante a essa ideia, Rotberg⁶⁰ coloca que a prevenção da falência estatal deve ser o primeiro passo para a resolução do problema. Essa prevenção parte do reconhecimento prévio por parte das potências externas da situação de possível falência Estatal. Se os esforços da prevenção a falência não forem eficazes, deve-se então empreender esforços na reconstrução do Estado.

1.5 Democracia e Desenvolvimento como valores da ordem internacional contemporânea

A democracia e o desenvolvimento possuem papel essencial para que as principais fontes de privação da liberdade dos indivíduos sejam removidas. Na tradição clássica, o sistema democrático era caracterizado puramente político em sistemas nacionais através do voto censitário. No século XX, a democratização social e política trouxeram, como complemento às questões políticas, a necessidade de se implementar políticas regionais e globais de solidariedade e de justiça social.

⁵⁸ UNIDAS, Nações. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em: 13 out. 2011.

⁵⁹ FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: governo e organização no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, p.156, 2005.

⁶⁰ ROTBERG, Robert I. The New Nature of Nation-state Failure. *Journal Article, Washington Quarterly*, v. 25, c. 3, p. 94, 2002.

Martin Seymour Lipset⁶¹ é um dos autores que associa a democracia ao estado de desenvolvimento econômico. Para testar essa afirmação, foram criados em seu trabalho vários índices de desenvolvimento, tais como riqueza, industrialização, urbanização e educação. Lipset afirma que, muito embora esses “índices tenham sido apresentados separadamente, parece claro que os fatores (que os constituem) são tão inter-relacionados que formam um fator comum⁶²”. O teste, assim, seria para verificar algo, em sua visão, que as sociedades desenvolvidas, por apresentarem um alto nível de industrialização, urbanização, educação e riqueza, também seriam democráticas. As variáveis estudadas por Lipset aparecem também nos estudos da *Fund for Peace*. Os índices dos Estados Falidos, como “Desenvolvimento econômico” e “Declínio Econômico Acentuado ou Severo” atestam a importância dos fatores econômicos para o processo de desenvolvimento e democratização de um determinado país. É preciso deixar claro que o crescimento econômico é uma das condições necessárias para o desenvolvimento, mas não representa um fator único para a promoção dele. Celso Furtado bem disse que só haverá verdadeiro desenvolvimento se não o confundirmos com crescimento econômico, e quando houver uma modernização das elites acompanhadas de projetos sociais⁶³.

Robert Dahl⁶⁴ já possui uma visão de democracia ligada ao processo de participação efetiva. Para ele, a democracia proporciona oportunidades para a participação, igualdade de voto, aquisição de conhecimento e inclusão de pessoas. Adicionando ao pensamento de Dahl, Jürgen Habermas faz uma associação da democracia à comunicação livre de coações. Ele enfatiza a construção de uma esfera pública onde se desenvolveriam as relações comunicativas e as interações sociais que possibilitariam a discussão dos interesses presentes na sociedade de modo racional, com a finalidade de produzir normas ético-jurídicas universais. Para o autor, todos os membros da sociedade têm condições e o direito de participar da reorientação das sociedades atuais⁶⁵. Os índices dos Estados Falidos também levam em consideração a participação efetiva da população nos assuntos relacionados ao Estado. Essas variáveis são: “deslegitimação do Estado”, “deteriorização dos bens públicos”, “suspensão ou aplicação arbitrária das normas legais e violações generalizadas dos Direitos Humanos” e, “ascensão de elites facciosas”.

⁶¹ LIPSET, Seymour Martin. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review*, p. 75, mar. 1959.

⁶² *Ibidem*, p. 80.

⁶³ FURTADO, Celso *apud* VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento Sustentável**. O desafio do século XXI. Editora Garamond Ltda. Rio de Janeiro, p.9, 2005.

⁶⁴ DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Editora Universidade de Brasília. Cap. 8, 2001.

⁶⁵ HABERMAS, Jürgen *apud* DELUIZ, Neise. **Formação do sujeito e a questão democrática em Habermas**. Boletim Técnico do Senac - v. 21, n. 1, p. 6, jan./abr., 1995.

Já o trabalho de Alain Touraine⁶⁶ traz um alerta interessante sobre o enfraquecimento da democracia nos tempos atuais. Para ele, à medida que os eleitores deixaram de se sentirem representados e passam a representar uma classe cujo único objetivo é conquistar poder, a ideia de democracia passa então a ficar conturbada. Nota-se também esse enfraquecimento quando os indivíduos se sentem mais cosmopolitas que nacionais, mais consumidores que cidadãos e, como reflexo, quando não se sentem elementos de uma coletividade e, da mesma forma, não se sentem capazes de interferir nas decisões econômicas, políticas, étnicas ou culturais. É através da educação, da liberdade do sujeito, e do reconhecimento do outro, que o fortalecimento da democracia poderá ser efetivado.

Amartya Sen⁶⁷ baseia-se na ação democrática ligada a libertação do indivíduo e dos grupos. A democracia entra com um papel substancial para que essas principais fontes de privação de liberdade sejam removidas. O autor afirma que “desenvolver e fortalecer um sistema democrático é um componente essencial no processo de desenvolvimento.” É preciso ser entendida a democracia como um conjunto de oportunidades, e que o uso dessas oportunidades abrange aspectos práticos dela e dos direitos políticos. Além de ressaltar a necessidade da democracia para o desenvolvimento, é crucial compreender as circunstâncias que garantem o alcance do processo democrático. A democracia, por mais importante que seja na constituição de uma fonte de oportunidade social, há ainda a necessidade de analisar os meios para fazê-la funcionar corretamente. Em seu livro, denominado “Desenvolvimento como Liberdade”, o autor coloca que

O século XX estabeleceu o regime democrático e participativo como o modelo preeminente de organização política. Os conceitos de Direitos Humanos e liberdade política hoje são parte da retórica prevalecente. [...] Além disso, as diferentes regiões do globo estão agora mais estreitamente ligadas do que jamais estiveram, não só nos campos da troca, do comércio e das comunicações, mas também quanto a ideias e ideais interativos⁶⁸.

Adicionando ao pensamento de Amartya Sen, o cientista social e também diplomata Paulo Roberto de Almeida em seu livro: “Os primeiros anos do século XXI: o Brasil e as relações internacionais contemporâneas⁶⁹” destaca a ampliação da participação política e

⁶⁶ TOURAINE, Alain. **O que é a democracia**. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

⁶⁷ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999

⁶⁸ SEN, *ibidem*, p. 17.

⁶⁹ ALMEIDA, Paulo Roberto. **Democracia e Desenvolvimento: uma Perspectiva Hemisférica**. Washington, 2003. Disponível em: < <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/936DemocratizPoderMundial.htm> > Acesso em: 14 out. 2011.

social determinantes para a formação social nos processos decisórios. Para o autor, a democratização através do voto censitário gera

aumento geral das franquias sociais, crescente institucionalização e ampliação do Estado de direito, controle externo e interno sobre o exercício direto do poder e da execução orçamentária (*accountability*) e amplo equilíbrio entre os poderes constituídos.

Todos os 12 indicadores existentes na publicação dos índices de Estados Falidos podem ser associados ao processo de fortalecimento de um Estado. Porém aquelas variáveis sociais que analisam as “pressões demográficas existentes”, “movimentos massivos de refugiados ou de pessoas internamente deslocadas”, “injustiça ou paranóia grupal” e “fuga crônica e sustentada por pessoas” se encaixam bem no destaque que Amartya Sen atribui ao papel do indivíduo na promoção da democracia e do desenvolvimento de uma sociedade. No mundo em que vivemos existem problemas novos convivendo com problemas antigos. A persistência da pobreza, as violações de liberdades políticas básicas, a negligência nos direitos das mulheres, as ameaças ao meio ambiente e a falta de sustentabilidade da vida social e econômica dos seres humanos são problemas que podem ser encontrados tanto em países pobres quanto em países ricos. A superação desses problemas é a parte central do processo de desenvolvimento.

É preciso que haja uma análise integrada das atividades econômicas, sociais e políticas, envolvendo uma multiplicidade de instituições que se relacionem de forma integrada. As disposições que envolvem o Estado, o mercado, o sistema legal, os partidos políticos, a mídia, os grupos de interesse público e os foros de discussão pública são fundamentais para garantir a liberdade dos indivíduos e o desenvolvimento de um determinado país⁷⁰.

Ainda para o autor Amartya Sen, o desenvolvimento requer que se remova a pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência nos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos.

Impulsionados pelo processo de descolonização e emancipação do Terceiro Mundo e pelas emergências do sistema das Nações Unidas, o desenvolvimento tornou-se um dos aspectos mais evidentes das ciências sociais, transformando-se em uma problemática ampla dos tempos atuais. Quando o Estado não garante aspectos básicos para o seu povo, surgem no

⁷⁰ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, p. 9, 1999.

sistema internacional Estados incapazes de se governar, originando um vasto número de problemas que foram acima considerados.

Portanto, as principais ideias que ficam como categorias de análise para os próximos capítulos são que o sistema internacional é formado a partir da capacidade individual dos Estados de se auto preservarem e, para isso, é necessário que os governos sejam eficientes na preservação de distúrbios internos para que não se alastrem para o resto do mundo. Para que essa estabilidade interna seja mantida no interior dessas nações, é necessário lembrar as falas de Rotberg e Sen quando dizem que do Estado Moderno são exigidos a boa governança e o fornecimento de bens públicos a fim de garantir o desenvolvimento e a proteção das capacidades humanas. Quando no sistema internacional surgem Estados que não conseguem gerir suas questões internas e, nos seus territórios surgem guerras civis, ondas de refugiados, violação aos Direitos Humanos, terrorismo, miséria e corrupção, a comunidade global se alarma, preocupando-se com a insegurança que esses Estados podem trazer para a estabilidade internacional.

Os Estados Falidos possuem variadas conceituações, mas aquelas mais relevantes para o presente estudo são as dadas por Helman e Ratner quando dizem que esses Estados são aqueles com completa incapacidade de se sustentar como membro da comunidade internacional devido a conflitos civis, falência dos governos e privações econômicas. Outro conceito dado por Fukuyama liga os Estados fracassados à ausência de instituições dentro do Estado e, portanto, esse tem suas funções diminuídas. O Estado Predatório, apresentado por Castells e Rotberg, nos remete a ideia de que esses países falidos apresentam um papel cada vez mais destrutivo de apropriação de capital por elites políticas, e que essa ação gera abuso de poder para obter bens em espécie, suborno, concentração de poder político e personalização de redes de poder que afetam a capacidade institucional do país.

Para resolver os problemas desses países, o autor Rotberg apresenta a ideia de que é preciso fortalecer Estados fracos, ao invés de reviver Estados em total colapso. Já Fukuyama compartilha o pensamento de que os esforços da intervenção devem ser concentrados na construção de Estados. Após os atentados de 11 de setembro, surgiram as operações de *Nation-Building* como alternativa para se lidar com as novas ameaças de segurança internacional. Essa forma de intervenção envolve o uso de forças armadas para estabilizar um determinado conflito e auxiliar na transição de reformas políticas e econômicas, bem como implementar a democracia nos Estados Falidos. Portanto, assume-se que para um determinado país consiga a estabilidade e a sustentação é necessário que ele seja democrático e se desenvolva a fim de se remover as principais privações de liberdade dos indivíduos. Por fim, é

o pensamento do autor Amartya Sen que o presente trabalho pretende avaliar as questões relacionadas ao desenvolvimento e democratização na ocupação estadunidense no Afeganistão. O autor aborda que o desenvolvimento requer que se remova a pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas, destruição social sistemática, negligência nos serviços, intolerância e interferência excessiva dos Estados. E ainda, para que todos esses fatores sejam removidos, a democracia entre como papel importante na busca da constituição social e na libertação do indivíduo.

2 O LUGAR DO AFGANISTÃO NA POLÍTICA MUNDIAL: UMA HISTÓRIA DE SUCESSIVAS OCUPAÇÕES ESTRANGEIRAS

Os ataques terroristas ao *World Trade Center* e ao Pentágono no dia 11 de setembro de 2001 levantaram uma série de questões importantes a respeito da natureza do relacionamento entre o Ocidente e o Oriente. Seria o resultado das políticas dos Estados Unidos da América (EUA) para o mundo islâmico a causa de tais ataques? Ou seriam tais políticas o meio mais eficaz de proteger o Ocidente de ataques terroristas futuros⁷¹? Nas últimas duas décadas, os estadunidenses prestaram apoio às políticas repressivas de Israel sobre os palestinos, efetuaram contínuos bombardeamentos ao Iraque, efetivaram sua presença militar na Arábia Saudita e no Golfo, e realizaram ataques aéreos contra o Sudão e o Afeganistão. Após o 11 de setembro, a resposta dos EUA aos ataques levantou a questão a respeito da sua justificativa de que Osama Bin Laden e o Talibã seriam os principais suspeitos de realizarem terrorismo, servindo como um meio para que o governo pudesse apresentar à opinião pública do seu país um inimigo concreto. Para entender as questões ligadas aos ataques de 2001 e a posterior intervenção dos Estados Unidos no Afeganistão, é necessário compreender os dilemas inevitáveis que surgiram da relação entre os dois países ao longo da história.

O presente capítulo tem como objetivo compreender o próprio Afeganistão para que se possa entender a série de acontecimentos trágicos que ocorreram dentro do país, responsável por torná-lo uma região em estado de falência onde forças radicais islâmicas se mostraram tão poderosas a ponto de influenciar um conjunto de acontecimentos que resultou em um dos maiores e mais marcantes ataques terroristas do mundo. Portanto, para a primeira seção desse capítulo serão consultados dados históricos, econômicos e geográficos do povo afegão bem como o relato das origens do Estado do Afeganistão. Já a segunda seção abordará os motivos da ocupação soviética no país e suas implicações futuras. A terceira e, última seção, relata a ascensão do grupo fundamentalista Talibã em território afegão, bem como as nuances que levaram ao processo de intervenção por parte dos estadunidenses, caracterizando posteriormente o declínio de poder do Talibã e uma nova ordem política no país.

2.1 Breve histórico a respeito do Afeganistão

No país como o Afeganistão, em que o conceito de nação apenas recentemente se desenvolveu, onde o Estado é visto como algo externo à sociedade e onde o

⁷¹ MARSDEN, Peter. **The Taliban: War, Religion, and the new order in the Afghanistan**. Zed Books, London, p.15, 1998.

compromisso das pessoas é primariamente dirigido à comunidade local, a única coisa que todos os afegãos têm em comum é o islão⁷².

A República Islâmica do Afeganistão tem sido historicamente a ligação entre a Ásia Central, Oriente Médio e o subcontinente indiano. Sua nação é composta por diversos grupos étnicos ocasionados por inúmeras invasões e migrações. As etnias⁷³ mais representativas são: os *Pasthus* com 42% da população afegã, os *Hazaras* sendo 9%, os *Tadjiques* sendo 27%, os *Uzebeques* com 9%, os *Turcomenos* 3%, e outros que somam 4%. O país possui 34 províncias, sendo a sua capital Cabul⁷⁴. Os mulçumanos Sunitas são a religião de maior representatividade, sendo 80% da população, 19% são mulçumanos Xiitas, e apenas 1% de outras religiões. Os idiomas oficiais são o Persa Afegão ou o *Dari* falado por 50% do povo afegão e o *Pashto* (usada por 35% da população), 11% falam idiomas turcos (Uzbeques e os Turcomanos), sendo o restante falado por dialetos⁷⁵.

Os primeiros relatos a respeito do Estado conhecido atualmente como Afeganistão foram encontrados nas escrituras zoroastristas feitas durante o reinado de Ciro, o Grande (530 a.C.). O território do Afeganistão foi uma área onde várias tribos indo-européias passaram em direção ao sul. Os primeiros a ocuparem o território afegão foram os persas que depois se submeteram ao controle de Alexandre Magno, rei da Macedônia (séc. 4 a.C.). Várias cidades foram criadas com o nome de Alexandria, onde mais tarde tornaram-se Herat, Kandahar e Cabul⁷⁶. No século VIII, o Afeganistão foi convertido ao Islamismo e ocupado pelos turcos gasnévidas. O período Gasznávide se destaca pelo número significativo de conversões ao islã por parte da população hindu do noroeste da China, porém o império entrou em declínio com a morte do líder Yamin Mahmud em 1030⁷⁷.

No século XVIII, o Estado afegão foi invadido novamente por persas da dinastia dos Safávides, que governou a Pérsia juntamente com o Afeganistão Ocidental de 1501 a 1732.

⁷² ROY *apud* MARSDEN, Peter. **The Taliban: War, Religion, and the new order in the Afghanistan**. Zed Books, London, 1998.

⁷³ Anexo B.

⁷⁴ Anexo C.

⁷⁵ CIA, The World Factbook. **Afghanistan**. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html>> Acesso em: 05 de jan. 2012.

⁷⁶ MARSDEN, Peter. **The Taliban: War, Religion, and the new order in the Afghanistan**. Zed Books, London, p. 31, 1998.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 33.

Em 1747, o líder afegão Ahmed Xá Durrani chega ao poder e funda o moderno Afeganistão⁷⁸. Em seu governo várias tribos foram consolidadas como se fossem pequenas províncias fragmentadas. Já a partir do século XIX, Rússia e Inglaterra disputaram influência sobre o território afegão incentivando facções rivais a lutarem por poder. Em 1907, o país tornou-se um protetorado britânico e em 1919, com o enfraquecimento dos ingleses na primeira Guerra Mundial e a Revolução Bolchevique de 1917, uma onda de rebeliões explodiu por toda Ásia fazendo com que o rei Amanullah Khan declarasse independência total do Afeganistão e guerra contra a Grã Bretanha⁷⁹. Reformas profundas na política interna do país foram feitas, inclusive um tratado de ajuda e amizade com a União Soviética. Apesar de todas as transformações, o governo enfrentou pressões por parte do clero mulçumano, e portanto, o então líder abdicou-se do poder cedendo lugar ao general Nadir Xá. Em 1933, após ser assassinado, Nadir foi sucedido por seu filho, Mohammed Zahir Xá, que manteve o país neutro por toda a segunda Guerra Mundial, apesar das fortes relações nos anos seguintes com a Alemanha, Itália e Japão.

No pós-Guerra, o Afeganistão se envolveu nas negociações que discutiam a independência da Índia, baseada na separação entre Índia e Paquistão. Fortes relações com a União Soviética foram determinadas nesse período, pois os soviéticos passaram a fornecer produtos petrolíferos e outros artigos importantes de troca, bem como permitiram a livre circulação de artigos afegãos em seu território. Portanto, o Afeganistão começava a olhar para União Soviética como grande parceiro comercial, recebendo grandes empréstimos da super potência. Os Estados Unidos começaram a se envolver em uma escala menor, auxiliando apenas em alguns projetos relacionados à construção de barragem e estradas no país.

Os desacordos dentro do governo começaram a aumentar no final dos anos 60 e novos movimentos radicais surgiram ganhando força entre a população. A eficácia e integridade do governo de Zahir Xá foi testada até 1972 e, em julho de 1973, seu primo e antigo primeiro-ministro Daoud declarou o Afeganistão como sendo uma República e tornou-se fundador,

⁷⁸ BONTURI, João. **Conheça a História do Afeganistão**. Folha On Line, 2001. Disponível em: <<http://www.cefetsp.br/edu/eso/terrorismosa/conhecaafeganistao.html>>. Acesso em: 13 jan. 2012.

⁷⁹ RITSCHER, Adam. **A Brief History of Afghanistan: This was delivered as a speech at a Students Against War teach-in in Duluth, Minnesota (USA)**. Disponível em: <<http://afghangovernment.com/briefhistory.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2012.

presidente e Primeiro-Ministro da República do Afeganistão⁸⁰. O novo líder iniciou um novo processo de reformas, incluindo adotar uma postura ofensiva às super potências, reduzindo a dependência à União Soviética através de crescentes aberturas ao Ocidente. É na década de 1970 que se pode dizer que a história moderna do Afeganistão é definida. O golpe dado por Daoud a fim de derrubar a monarquia instituída por Zahir Xá retrata o início de uma difícil democratização em um país tão religioso com cultura bastante tradicional.

Dentre as diversas reformas introduzidas, Daoud nomeou diversos membros do Partido Democrático do Povo (PDPA) para cargos no governo, diminuindo o poder dos esquerdistas. Aos poucos a insatisfação de grupos opositores foi aumentando de forma que piorou em 1977, quando o Presidente apresentou uma nova constituição que estipulava a nomeação de um novo gabinete onde os esquerdistas ficaram de fora. Eliminando qualquer esfera de poder que pudesse ameaçá-lo politicamente, Daoud inicia uma nova política externa, enfraquecendo os laços com a União Soviética⁸¹ e fortalecendo vínculos com outros países como Estados Unidos e Irã. Essa postura despertou ainda mais o descontentamento dos esquerdistas que uniram forças contrárias ao Presidente⁸².

2.2 A ocupação soviética no território afegão

Em 27 de abril de 1978, um novo golpe foi realizado sob o comando do Coronel Watanjar para que o Presidente Daoud fosse deposto e morto. O Afeganistão passa a ser chamado de República Democrática do Afeganistão, sob o comando de Mohammed Taraki deixando o Estado sobre a completa dependência da União Soviética⁸³. As divergências entre os líderes do governo continuaram e uma nova oposição ao mandato de Teraki surge comandada por Hafizullah Amin.

⁸⁰ HAMMOND, Thomas Taylor. **Bandeira vermelha no Afeganistão**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1987.

⁸¹ Porém, mesmo com sua nova política externa, a União Soviética não perdeu o posto de ser o país mais influente na política do Afeganistão (HAMMOND, 1987).

⁸² HAMMOND, op. cit., p. 165.

⁸³ ALVES, José Luis. “O Afeganistão: no Epicentro do Conflito ou da Estabilidade na Ásia Central”. Periódico Informação Internacional. Análise Económica e Política, v. 2, p.216, 2001.

Contando com uma base de apoio extremamente reduzida e quase exclusivamente urbana, a nova liderança comunista enfrentou uma escalada de rebeliões e revoltas, e a sistemática utilização da violência, longe de resolver o problema, só aumentou o fosso entre o PDPA e a maioria da população⁸⁴.

Em março do mesmo ano as revoltas chegaram ao auge. Descontentes com a reforma educacional, os rebeldes com o apoio do exército afegão tomaram temporariamente a cidade de Herat, tornado esse ato conhecido como a Revolução de Saur. O líder do governo então tentou buscar ajuda solicitando um apoio das tropas soviéticas ao país. Em dezembro, foi assinado um acordo que fornecia ao governo de Cabul o poder de pedir auxílio militar direto a Moscou se houvesse necessidade. Essa alternativa foi a forma que os soviéticos encontraram de apoiar o novo governo, visto que a situação no Afeganistão não se desenrolava de forma esperada. Observando as decisões tomadas pelo governo afegão, os soviéticos começaram a planejar uma possível intervenção militar. No dia primeiro de setembro de 1979, um memorando feito pela KGB⁸⁵ foi elaborado atribuindo toda a responsabilidade ao Primeiro Ministro Afegão pelo total descontrole aos acontecimentos no país. O governo da União Soviética, apesar de receoso em ocupar o território afegão e encontrar grande resistência, decidiu assegurar a zona de influência e lutar pela maximização do poder na região⁸⁶. Em 27 de dezembro de 1979, a União Soviética envia tropas ao Afeganistão e passa o poder a Babrak Karmal, líder moderado do PDPA.

Com um programa totalmente diferente do antecessor, o novo governo de Karmal pretendia corrigir os erros do passado com campanhas que pregavam a busca pela paz, liberdade, independência, democracia e progresso. Apesar de implantar um novo programa político, o líder não conseguiu apoio popular. Para os afegãos, o atual governo tinha se vendido aos soviéticos e o descontentamento do povo com o Primeiro Ministro já anunciava uma guerra civil. A União Soviética se viu então obrigada a deixar de lado a ideia de criar uma frente unificada contra a oposição islâmica radical, que crescia consideravelmente, optando por contê-los com ações militares⁸⁷.

Após ter assumido quase que total controle no território afegão, os soviéticos passaram a fornecer cada vez mais material militar e tropas para apoiarem o governo impopular, porém a presença do exército vermelho não bastou para conter o surgimento de grupos islâmicos

⁸⁴ *Ibidem*, p. 217.

⁸⁵ Comitê de Segurança do Estado.

⁸⁶ ALVES, José Luis. “O Afeganistão: no Epicentro do Conflito ou da Estabilidade na Ásia Central”. Periódico Informação Internacional. Análise Económica e Política, v. 2, p. 219, 2001.

⁸⁷ HAMMOND, Thomas Taylor. **Bandeira vermelha no Afeganistão**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1987.

fundamentalistas que crescem nesse período com força total realizando guerras internas. Observando esses novos movimentos, juntamente com o aumento do apoio da União Soviética no Afeganistão, os estadunidenses começaram a voltar mais o seu olhar para aquela área. Depois de feita uma análise da posição dos grupos fundamentalistas islâmicos que eram contra o PDPA, os estadunidenses, através da CIA, passaram a fornecer treinamento militar para um grupo guerrilheiro chamado *Mujahadeen*.

Portanto, pode-se concluir que a presença soviética no Afeganistão, ao invés de contribuir para estabilizar a situação do país, serviu para instigar a incentivar a resistência afegã à ocupação estrangeira. Ou seja, uma guerra que deveria ser entre facções e grupos, passou a ser uma guerra de libertação nacional comandada por guerrilheiros afegãos de todas as classes e etnias. Com ajuda externa de armamentos e treinamentos, os rebeldes também encontraram apoio de países como Paquistão e Irã, já que esses fazem fronteira com o Afeganistão. Aliás, eram justamente nessas fronteiras que os ataques contra o governo eram planejados. A partir da segunda metade dos anos 80, os rebeldes já recebiam armamentos e mísseis da Arábia Saudita, Egito e China em grande quantidade. Em 1986, o Congresso Americano estimulava seus aliados através de *lobby* para aumentar o apoio financeiro aos guerrilheiros afegãos⁸⁸.

Em resposta aos ataques que vinham sofrendo, os soviéticos aumentaram seu efetivo militar e adequaram seus meios e táticas de combate às condições específicas da guerra no Afeganistão. Uma ação que era bastante comum para conter os ataques dos rebeldes fundamentalistas foi a prática da política de “terra queimada”, que eliminava as bases de apoio e sobrevivência dos rebeldes e do povo. Ataques contra povoações suspeitas de apoiarem a oposição também eram feitos, bem como o uso de minas terrestres e atentados com bombas que geravam vítimas nas áreas urbanas e rurais. Segundo o autor Hammond, o que estava acontecendo no Afeganistão era um “genocídio migratório” e a política soviética não era apenas uma questão de controlar o Afeganistão e sim, a de substituir ou expulsá-los para fora do país⁸⁹.

A situação da URSS chegou a um ponto em que não seria possível resolver a questão por meios militares, muito menos por meios políticos, visto que sua imagem perante o sistema internacional estava desgastada, tanto que em 1980 os jogos olímpicos de Moscou foram boicotados, e logo no início da década começaram as sanções econômicas e as pressões

⁸⁸ ALVES, José Luis. “O Afeganistão: no Epicentro do Conflito ou da Estabilidade na Ásia Central”. Periódico Informação Internacional. Análise Económica e Política, v. 2, p. 225, 2001.

⁸⁹ HAMMOND, Thomas Taylor. **Bandeira vermelha no Afeganistão**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, p.168, 1987.

internacionais. Portanto, a alternativa que se criava para o Afeganistão seria a saída do exército vermelho e a consolidação de um governo islâmico profundamente anti-soviético, que expunha seus homens e suas províncias ao fundamentalismo radical⁹⁰. Outro fator que contribuiu para que se pensasse em uma retirada das tropas soviéticas do território afegão foi o enfraquecimento da moral do exército comunista, já que eram acusados de praticar roubos, furtos, estupros, torturas, consumo de álcool e drogas durante a ocupação. Além disso, em 1985, o novo Primeiro-Ministro Mikhail Gorbachev marcou o início de uma série de reformas com o intuito de promover uma maior abertura em seu país e reestruturar a economia que estava fragilizada. Por fim, como os gastos com a ocupação militar não passavam mais de desperdícios econômicos e físicos, os dirigentes soviéticos começaram a planejar a retirada das tropas no Afeganistão.

Em 1989, a União Soviética retirou totalmente suas tropas do território afegão, deixando o controle do governo para os membros do PDPA. Como já era esperado, não muito tempo depois, as facções rebeldes conseguiram tomar o poder. Apesar das diversas facções não possuírem interesses comuns, quando se tratava de uma causa maior elas se uniam e trabalhavam juntas na resistência ao inimigo. Após a tomada do poder, os combates e guerras entre os grupos voltaram a existir e acordos e alianças eram feitos e desfeitos de acordo com os interesses dos líderes de cada facção.

2.3 A ascensão do Talibã, os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e, o início da “guerra ao terror”

A saída das tropas soviéticas do Afeganistão em 88/89 e a deposição do líder do governo, em abril de 1992, contribuíram para que o território afegão ficasse dividido em diversas facções que disputavam entre si o poder na cidade de Cabul. A presença de grupos rebeldes no poder, após a retirada das tropas soviéticas, acabou por ser igual ou até pior do que a presença da URSS na região, instalando uma guerra civil por todo o território. As condições de vida do povo afegão eram miseráveis, o que resultou em um aumento considerável do fluxo de refugiados do país nesse período⁹¹. A partir desse ano, qualquer tipo de poder legislativo deixou de existir, fazendo com que a população afegã ficasse a mercê da imprevisibilidade e insegurança ocasionadas pelas lutas locais. Esses confrontos, que eram

⁹⁰ *Ibidem*, p. 169.

⁹¹ HAMMOND, Thomas Taylor. **Bandeira vermelha no Afeganistão**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1987.

apoiados por potências regionais vizinhas se davam através de divisões entre etnias; alianças entre tadjiques, uzbeques e hazaras contra pushtuns; confrontos entre sunita/xiita; e desentendimentos a respeito das propostas de criação de um Estado Teocrático e Estado Laico⁹².

O Afeganistão se tornou um local propício ao treinamento de terroristas, pois as guerras eram frequentes e comuns. Países como Arábia Saudita, Irã e Paquistão viam o país como um valioso mercado de interesses, onde prestavam apoio aos grupos que melhor serviam aos seus desejos. Os generais paquistaneses, que seguiam uma tendência iniciada por Mohamed Zia-ul-Haq⁹³, tinham como objetivo assegurar no Afeganistão um governo-satélite de maioria *pushtun*, já que precisavam proteger suas fronteiras ocidentais dos refugiados afegãos.

Os fundamentalistas sunitas *pushtuns* representavam uma minoria étnica (13%) no Paquistão bastante útil nas disputas com a Índia pela Caxemira e correspondiam à maioria étnica (38%) no Afeganistão, estando concentrada no Sudeste. No entanto, a concentração dos *pushtuns* afegãos refugiados no Sudoeste do Paquistão e a maioria demográfica *pushtun* na província paquistanesa da Fronteira Noroeste criavam um problema estratégico para a estabilidade de suas fronteiras ocidentais: depois da guerra, era possível que o governo que se estabelecesse no Afeganistão começasse a reivindicar territórios na fronteira paquistanesa com base em suas maiorias étnicas regionais⁹⁴.

Portanto, era imprescindível para o Paquistão conseguir apoio de afegãos fiéis capazes de construir um Estado pautado em seus interesses. A manutenção da estabilidade das fronteiras ocidentais paquistanesas significava a garantia de que não haveria ataques surpresas por parte do Afeganistão, permitindo assim uma maior facilidade para o governo do Paquistão disputar territórios com a Índia.

Nesse contexto, na década de 1980, surgiu, nas escolas islâmicas dentro de campos de refugiados do Afeganistão no Paquistão, o grupo fundamentalista Talibã (que significa estudante). O grupo era constituído por jovens estudantes, principalmente da etnia *pashtuns*, que tinham como motivação manter o zelo pela religião e os caminhos de Deus. O Talibã

⁹² VIANNA, Alexander Martins. **Reações Fundamentalistas** – Taliban e o Terror Conveniente. Revista Diálogos, v. 6, n. 1, 2002.

⁹³ Líder político e militar paquistanês, presidente de seu país entre 1978 e 1988.

⁹⁴ VIANNA, Alexander Martins. **Reações Fundamentalistas** – Taliban e o Terror Conveniente. Revista Diálogos, v. 6, n 1, 2002.

passou a ser bastante notado em sua região e aos poucos passou a instalar suas ideias por todo o território⁹⁵, avançando para o norte do país.

A proliferação do Talibã que observamos nas últimas três décadas no Afeganistão e no Paquistão foi ocasionada pela influência da Revolução Iraniana em 1979 e, da própria ocupação dos soviéticos no país. Esses eventos estimularam a radicalização religiosa dos muçulmanos, que nesse momento já estavam bastante distantes dos ensinamentos originais da Escola Islâmica, se encaminhando para a uma direção mais restritiva da interpretação das leis corânicas. Ainda segundo o autor Alexander Vianna⁹⁶, a mudança de perfil do Talibã e, o alcance do islã militante na Ásia Central se deu justamente pelo apoio incondicional dado por parte dos EUA durante a guerra no Afeganistão nos anos 1980. Além disso, o Departamento de Estado do presidente estadunidense Ronald Reagan permitia que o governo paquistanês decidisse quais os grupos de resistência afegã receberiam a maior parte dos investimentos oferecidos pelos EUA juntamente com seus aliados. Portanto, tanto os EUA, que encorajaram os grupos de associações muçulmanas militantes contra os soviéticos, quanto os Paquistaneses que privilegiavam grupos extremistas que representavam uma pequena minoria do Afeganistão, influenciaram a formação de organizações terroristas em território afegão.

O líder nomeado para comandar o Talibã foi Muhammad Omar Mujahid (Mulá Omar) e, na medida em que avançava para novos territórios, o grupo desarmava a população, controlava os senhores que faziam a guerra e implantavam uma ordem baseada na Xaria (nome que se dá ao código de leis do islamismo). Para que tais ações fossem colocadas em prática, o grupo se utilizava do Ministério para a Promoção da Virtude e Preservação do Vício como justificativa para garantir a manutenção da moral e dos bons costumes. É nesse contexto que o papel da mulher na sociedade fica bastante fragilizado e grandes crimes são cometidos.

Em 26 de fevereiro de 1993, houve nos Estados Unidos o primeiro ataque terrorista ao World Trade Center, porém esse ato não causou um grande estrago como o de 2001. Um furgão explodiu e destruiu a garagem da torre 1, abrindo uma enorme cratera que destruiu aproximadamente 4 andares do prédio. Especialistas calculam que foram usados quase 700 quilos de explosivos que deixaram 6 mortos e mais de 1.000 feridos. O atentado foi planejado para que as torres fossem derrubadas, porém não foi isso que aconteceu. O acusado principal ao atentado é o árabe Ramzi Youssef que fora treinado em um campo de treinamento militar

⁹⁵ BAPTISTA, Paulo Luís Antunes. “**Afeganistão – Uma análise Geopolítica**: Reflexões sobre questões da Paz e da Guerra”. Revista Militar. Portugal, 2006. Disponível em: <<http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=71>>. Acesso em: 03 mar. 2012.

⁹⁶ VIANNA, Alexander Martins. **Reações Fundamentalistas – Taliban e o Terror Conveniente**. Revista Diálogos, Vol. 6, No 1, 2002.

no Afeganistão, destinado a preparar os novos "recrutados" de grupos terroristas dos países árabes⁹⁷.

Em setembro de 1996, diante da certeza da ocupação pelos Talibãs a cidade de Cabul, uma base de resistência contra o grupo fundamentalista foi formada no norte do país juntando líderes de várias outras facções. Em outubro do mesmo ano, um acordo feito por eles deu origem à Aliança do Norte, que em julho de 1997 ganharia o reconhecimento das Nações Unidas com o único governo a representar o Afeganistão em assuntos externos. No final do ano de 1999 já havia um equilíbrio de forças estabelecidas entre o conflito. De um lado, a Aliança do Norte que já contava com o apoio da Rússia, Irã, Índia, Cazaquistão, Quirguízia, Tadjiquistão e Uzbequistão; de outro, o sucesso político do Talibã sobre a população muçumana⁹⁸.

A ordem nos territórios conquistados era mantida através da imposição radical do Islã por meio do terrorismo. A situação piorava cada vez mais à medida que o Talibã conquistava novos territórios onde eram ocupados por outras etnias. Declaradamente anti-xiitas, a intolerância chegou ao ponto de em apenas uma só região ser registrado o número de 4 mil pessoas mortas da etnia *Haraza*⁹⁹. O terrorismo era constante nas conquistas feitas pelo grupo de Mulá Omar, tanto que organizações terroristas eram permitidas em seus territórios. O Talibã protegia grupos terroristas como o Movimento Islâmico do Uzbequistão (MIU) e a *Al-Qaeda*, aumentando suas bases regionais de poder. A organização mais conhecida dentre as diversas é a *Al-Qaeda*, comandada pelo líder saudita Osama Bin Laden.

O líder da *Al-Qaeda* era um ex-*Mujahedin*, portanto sua influência dentro do grupo era muito grande por haver lutado com outros líderes na expulsão dos soviéticos. Aos poucos, Bin Laden foi conquistando seu espaço através da política anti-ocidental¹⁰⁰, onde se utilizava de muita violência e imposição. O grupo de Mulá Omar causou verdadeiros massacres, dissoluções de tribos e, conseqüentemente, contribuiu para que o fluxo de migração aumentasse consideravelmente mais uma vez no Afeganistão.

Sob o comando de Omar Mujahid, o país mudou novamente de nome passando a ser chamado de Emirado Islâmico do Afeganistão. O novo líder era visto como uma figura que unificou o país, provida de poderes míticos, podendo tomar qualquer decisão dentro do

⁹⁷ PHILIPP, Peter. 1993: Primeiro atentado contra o World Trade Center. **Deutsche Welle**, 2012. Disponível em: < http://www.dw.de/dw/article/0,,449487_page_0,00.html>. Acesso em: 09 mai. 2012.

⁹⁸ *Idem*.

⁹⁹ MARTINS, A.C.B et al. “**The situation in Afghanistan**”. Study guide of United Nations Security Council (UNSC). Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/ufrgsmun/2008/>. Acesso em: 05 mar. 2012.

¹⁰⁰ ALVES, José Luis. “**O Afeganistão: no Epicentro do Conflito ou da Estabilidade na Ásia Central**”. Periódico Informação Internacional. Análise Económica e Política, v. 2, 2001.

governo¹⁰¹. A ascensão do Talibã, como já foi dito, não só contribuiu para o aumento do fluxo de refugiados como também permitiu que as fronteiras do Afeganistão ficassem bastante fragilizadas o que facilitava entrada de grupos islâmicos.

Em 1998, Osama Bin Laden foi declarado inimigo público pelos EUA devido aos atentados às embaixadas estadunidenses no Quênia e na Tanzânia. Além disso, o governo dos EUA, sem ter consultado nenhuma instância da ONU, respondeu rapidamente aos ataques com bombardeios em solo afegão em 20 de agosto de 1998, alegando estar destruindo campos de treinamento para terroristas. Depois desse episódio, o Talibã reforçou ainda mais a proteção a Osama Bin Laden, transformando-o em uma espécie de figura moral popular de resistência ao imperialismo estadunidense.

Em 15 de outubro de 1999, a pedido dos EUA, a Organização das Nações Unidas adotou a resolução 1267¹⁰² que estabelecia sanções econômicas ao Talibã caso não expulsassem Bin Laden do território afegão¹⁰³. A exigência não foi cumprida e a situação viria a ficar ainda mais tensa para o Afeganistão (e Paquistão) com os atentados terroristas às torres gêmeas do World Trade Center e uma ala do Pentágono.

Na manhã de 11 de setembro de 2001, uma série de ataques suicidas foram coordenados ocasionando a morte de 2.996 pessoas. O total de 19 terroristas sequestraram quatro aviões comerciais de passageiros, onde intencionalmente bateram dois dos aviões contra as Torres Gêmeas do World Trade Center em Nova Iorque, matando todos a bordo e muitos dos que trabalhavam nos edifícios. Ambos os prédios desmoronaram em duas horas, destruindo construções vizinhas causando diversos estragos. O terceiro avião de passageiros caiu contra o Pentágono nos arredores de Washington, D.C. e, o quarto avião caiu em um campo na Pensilvânia¹⁰⁴. Osama Bin Laden e sua rede terrorista, *Al-Qaeda*, foram apontados como responsáveis pelos ataques. Uma retaliação maciça ao Talibã foi feita por parte do Departamento de Estado do governo Bush e, embora o Paquistão tenha tentado intermediar as negociações para extraditarem Bin Laden, foi decidido na *Shura* (Conselho dos sábios islâmicos), de 18 de setembro de 2001, que não havia provas suficientes que pudessem ligar Osama aos atentados.

¹⁰¹ BAPTISTA, Paulo Luís Antunes. “**Afeganistão – Uma análise Geopolítica**: Reflexões sobre questões da Paz e da Guerra”. Revista Militar. Portugal, 2006. Disponível em: <<http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=71>>. Acesso em: 03 mar. 2012.

¹⁰² NAÇÕES UNIDAS. Resolução 1267, de 15 de outubro de 1999. Relativa á situação do Afeganistão.

¹⁰³ VIANNA, Alexander Martins. **Reações Fundamentalistas – Taliban e o Terror Conveniente**. Revista Diálogos, v. 6, n. 1, 2002.

¹⁰⁴ NATION, United. Press Release: **Security Council Condemns, ‘in strongest terms’, Terrorism Attacks on United States**. Security Council, set. 2001.

Em outubro de 2001, a nova história contemporânea do Afeganistão estava para ser iniciada. Os Estados Unidos, juntamente com a contribuição militar da Aliança do Norte e de outros países ocidentais como França, Canadá e Reino Unido, invadiram o território afegão em 07 de outubro, dando início a nova Guerra do Afeganistão, onde o maior objetivo era capturar Osama Bin Laden e derrubar o governo do Talibã¹⁰⁵. A ocupação marca o início da guerra declarada pelo governo de George W. Bush contra o terrorismo, e para os estadunidenses, não há distinção entre a *Al-Qaeda* e as nações que a abrigam. O ataque não obteve a autorização das Nações Unidas e, portanto foi bastante criticado por toda a comunidade internacional que se questionava quais seriam os princípios da legitimidade para intervir¹⁰⁶. Apenas em 14 de outubro, uma semana após a eclosão da guerra, o Talibã concorda entregar Bin Laden a um país neutro para o julgamento, em troca de apresentação de provas do envolvimento do líder da *Al Qaeda* no 11 de Setembro. Esta oferta foi rejeitada por Bush, que declarou: "Não há necessidade de discutir a inocência ou culpa. Nós sabemos que ele é culpado"¹⁰⁷.

A Aliança do Norte entrou na guerra com o apoio do efetivo militar terrestre, já os Estados Unidos e seus aliados, na fase inicial do ataque, ofereceram apoio tático, aéreo e logístico. Em 13 de novembro de 2001, os ataques foram registrados na capital Cabul, onde a eletricidade foi interrompida, em Kandahar, onde viveu líder talibã Mulá Omar, e em campos de formação, na cidade de Jalalabad. Duas operações militares foram estabelecidas no Afeganistão no início da ocupação. A primeira delas, denominada de “Operação Liberdade Duradoura” (*Operation Enduring Freedom – OEF*), tinha como objetivo lutar contra o regime do Talibã e de seus parceiros que operavam ao longo das fronteiras com o Paquistão, sendo a tropa responsável por essa operação de 28.300 homens. A segunda operação foi criada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, no final de 2001, para garantir a continuação da segurança em Cabul e seus arredores, bem como garantir a reconstrução do país em todos os níveis (econômico militar e infraestrutura). Essa operação foi chamada de “Força Internacional de Assistência para Segurança” (*International Security Assistance Force -*

¹⁰⁵ TOLEDO, Áureo Gomes. **Repensando reconstruções de Estados**: notas a partir do caso do Afeganistão. In: II Simpósio de Pós Graduação do Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC/SP), 2009, São Paulo. Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa. São Paulo : UNESP, v. 1, 2009. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2009/aureo_gomes.pdf>. Acesso em: < 15 mar. 2012.

¹⁰⁶ POLICY, Foreign. **The War In Afghanistan**: That Nagging Evidentiary Question. 10 dez, 2009. Disponível em: < <http://foreignpolicyblogs.com/2009/12/10/the-war-in-afghanistan-that-nagging-evidentiary-question/>> Acesso em: 17 mar. 2012.

¹⁰⁷ THE GUARDIAN. **Bush rejects Taliban offer to hand Bin Laden over**. 14 out. 2001. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2001/oct/14/afghanistan.terrorism5>>. Acesso em 20 mar. 2012.

ISAF) e seu controle foi assumido pela OTAN em 2003, gerando uma mobilização de cerca de 51.350 soldados de 41 países (os estadunidenses corresponderam a 19.950 homens na tropa da ISAF) ¹⁰⁸.

O Talibã entrou na guerra utilizando as armas do período da invasão soviética, porém, elas não eram fortes o suficiente para combater o inimigo. Os ataques foram concentrados nas cidades de Cabul, Jalalabad e Kandahar e, dentro de alguns dias, muitos pontos de treinamento que pertenciam a *Al-Qaeda* já haviam sido destruídos, sendo nenhum avião estadunidense abatido. Posteriormente, os ataques eram realizados com o intuito de impedir a comunicação entre os grupos Talibãs e milícias formadas por *Pashtun* do Paquistão que chegavam para reforçar o grupo fundamentalista no ataque aos opositores.

Em 12 de dezembro, o Talibã abandonou a cidade de Cabul, deixando a capital para as forças aliadas. Esse fato deu início a uma relativa dominação por parte dos estadunidenses contra o grupo. Logo após a dominação da capital, outras cidades também foram tomadas, como a cidade de Herat. Alguns grupos ligados ao Talibã, que permaneciam ainda na região, recuaram para o norte em direção a Konduz e Kandahar com a finalidade de prepararem uma defesa contra as forças aliadas ¹⁰⁹. Cerca de 2.000 membros se esconderam nas cavernas de Tora Bora, e sabendo disso, a aviação dos EUA bombardeou a região ¹¹⁰. Finalmente, após vários combates e bombardeamentos, estima-se que pelo menos 5.000 pessoas no total foram evacuadas da região, incluindo militares da *Al-Qaeda* e aliados talibãs do Paquistão no Afeganistão ¹¹¹.

Na operação que visava tomar a cidade de Kandahar, local de origem dos Talibãs, cerca de 3.000 homens foram liderados por Hamid Karsai. Após intensos bombardeios, as tropas de Mulá Omar foram sendo dizimadas e as pessoas que moravam na cidade fugiram para não serem alvos dos ataques. Finalmente, o líder do Talibã começou a mostrar sinais de que sairia da cidade, e em 7 de dezembro declarou a rendição de Kandahar e abdicou de seu poder político no Afeganistão. Outros líderes talibãs fugiram para o Paquistão e, Kandahar

¹⁰⁸ O'BRYANT, JoAnne. WATERHOUSE, Michael. **U.S Forces in Afghanistan**. CRS Report for Congress. Jul. 2008. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RS22633.pdf>>. Acesso em: 13 mar 2012.

¹⁰⁹ DOBBINS, James. **Our Man in Kabul**. What Hamid Karzai's Rise to Power Means For How He Will Govern Now. Foreign Affairs, nov. 2009. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/65669/james-dobbins/our-man-in-kabul?page=show>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

¹¹⁰ POOLOS, Alexandra. **Afghanistan: Seizure of Kabul Catches World by Surprise**. World: Focus, 2001. Disponível em: <<http://insnews.org/world/focus/1101/kabul.world.reaction.report1.htm>>. Acesso em: 17 mar. 2012.

¹¹¹ GEORGE, Marcus. **Kunduz celebrates end of siege**. BBC News, nov. 2001. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/1677157.stm>. Acesso em 15 mar. 2012.

que outrora era o refúgio do Talibã, agora era dominada pelas tropas dos EUA, sendo esse episódio marcado como o relativo fim do controle do Talibã no Afeganistão.

Em suma, o Afeganistão, desde sua origem, vem sendo marcado pela influência de povos asiáticos que passavam pelo território, já que esse é estrategicamente posicionado em uma zona de intensos movimentos migratórios, sendo esse fator responsável pela miscigenação no país. Ao longo da história, o território afegão sofreu com diversas lutas de grupos em busca do poder no governo, formando e desfazendo alianças quando conveniente. A política sempre foi feita através de barganhas diretas entre tribos, dificultando a formação de instituições estatais no país. A interferência externa também se constituiu um grande problema na formação do Estado afegão, visto que o país era alvo de interesses daqueles que queriam expandir sua influência na região. As revoltas contra o governo, iniciados nos anos 70, deram início a uma série de conflitos que culminaram na ascensão do Talibã em 1996. A ocupação soviética em 1979, o apoio dado pelos estadunidenses aos *mujahidin* contra o exército vermelho, a guerra civil em 1992 e o financiamento do Paquistão ao grupo fundamentalista contribuíram diretamente para o crescimento e fortalecimento do Talibã no Afeganistão. Após o grupo tomar controle sobre o território afegão, diversas violações contra as minorias étnicas e as mulheres foram cometidas, e o terrorismo se tornou o meio básico de se fazer política dentro do país, identificando-se como um país de fraca governança. Após os atentados de 11 de setembro de 2001, o Afeganistão se tornou, para os Estados Unidos, um território que abrigava terroristas e a *Al Qaeda* se tornou uma das maiores ameaças para a sociedade global. A intervenção nesse país resultou na limitação de poder do Talibã, mesmo que de forma momentânea, permitindo aos Estados Unidos implementarem seu projeto de democratização e desenvolvimento no Afeganistão.

3 A RECONSTRUÇÃO DO ESTADO AFEGÃO

Como já discutido anteriormente no capítulo I do presente trabalho, o debate sobre Estados Falidos ganhou força após a Guerra Fria, e a temática da reconstrução de Estados se destacou após os atentados de 11 de setembro de 2001. O argumento apresentado para que tal tema fosse bastante visado foi o de que os países considerados em estado de falência, ou seja, aqueles que por conflitos internos perderam o monopólio da violência legítima e um governo de fato, deveriam sofrer o processo de intervenção para reconstruir as instituições políticas e econômicas, além da implementação de um regime democrático¹¹².

Em 7 de outubro de 2001, os Estados Unidos invadiram o Afeganistão com o objetivo de capturar o então acusado pelos ataques às Torres Gêmeas e ao Pentágono, Osama Bin Laden, e derrubar o governo do Talibã para implantar uma reconstrução do Estado afegão pautado em um regime democrático. Dez anos se passaram e o que se vê ainda no Afeganistão é uma “paz” instável, pois o Talibã ainda se encontra organizado realizando ataques às cidades ameaçando as instituições política, econômicas e sociais. O fato é que ainda há um grande pessimismo em relação a uma vitória contra o Talibã, pois o país enfrenta atualmente muitos desafios relacionados à segurança, inclusive ataques as forças locais e estrangeiras perpetuando uma violência generalizada proporcionada por grupos terroristas insurgentes. Apesar da intervenção estadunidense, grupos ligados ao Talibã continuam se esforçando para forjar o governo central, causando maiores dificuldades em se implementar melhor acessibilidade às necessidades básicas para a população bem como o fornecimento de bens públicos. O atual governo é marcado por denúncias de corrupção, onde sua legitimidade é contestada pelo aumento significativo do tráfico de drogas, da falta de apoio da população e da dificuldade de projeção de poder uniformemente para todo território afegão.

O objetivo desse capítulo, é primeiramente, compreender como se deu a ocupação estadunidense nesses 10 anos de intervenção. Depois de demonstrada as ações tomadas por parte dos EUA e os conflitos que surgiram, pretende-se avaliar quais ações realmente influenciaram na reconstrução do Estado afegão. Para determinar algumas das variáveis de desenvolvimento do Afeganistão, serão utilizados alguns indicadores do *ranking* de Estados

¹¹² TOLEDO, Áureo Gomes. **Repensando reconstruções de Estados**: notas a partir do caso do Afeganistão. In: II Simpósio de Pós Graduação do Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC/SP), 2009, São Paulo. Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa. São Paulo : UNESP, v. 1, 2009. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2009/aureo_gomes.pdf>. Acesso em: < 15 mar. 2012.

Falidos publicado anualmente pela revista *Foreign Policy*. Portanto, a primeira seção desse capítulo se propõe em explicar como se deu o período da “guerra contra o terror” iniciada em 2001 até os dias atuais. O intuito é justamente entender os conflitos que permearam esses anos de ocupação após a derrocada do talibã. A segunda seção se encarregará de demonstrar a metodologia utilizada pela revista *Foreign Policy* na determinação do *ranking* dos Estados fracassados com a finalidade de esclarecer quais critérios foram utilizados na determinação do índice que classificou o Afeganistão como um Estado Falido em situação crítica. A última seção se encarregará de fazer a análise de algumas variáveis da ocupação estadunidense, como as ações implementadas e os financiamentos feitos, para poder contrapor esses dados a alguns indicadores sociais e econômicos do Afeganistão. Para isso, foi utilizado o sistema de gráficos que demonstra toda a compilação de dados referentes a uma determinada temática. O objetivo é justamente chegar a conclusão de que áreas no estado afegão foram beneficiadas, ou não, pela ocupação dos EUA, ou seja, de que forma as variáveis da ocupação influenciaram a democratização e desenvolvimento desse país.

3.1 A “guerra ao terror” até os dias atuais

Após a queda do regime do Talibã em 2001, foram assinados acordos que ditaram as diretrizes para a reconstrução afegã. Chamados de Acordos de *Bonn* tinham como objetivo criar novas instituições políticas para a população dentro de um período de 5 anos. Para que isso ocorresse, estabeleceu-se uma autoridade interina que, após seis meses daria lugar a uma Autoridade de Transição (*Transitional Authority*) e, essa por sua vez, se organizaria para liderar o país no processo de reconstrução. Após 8 meses da posse da Autoridade Interina, em 2004, uma nova Constituição no país foi estabelecida, possibilitando as eleições do Executivo e Legislativo. Foi acordado ainda que o Executivo seria composto de Presidente, dois Vice-Presidentes, Advogado-Geral e 25 Ministros. A eleição presidencial será realizada a cada 5 anos e o Presidente do país poderá exercer dois mandatos consecutivos¹¹³. Os Acordos de *Bonn* ditaram as leis e instituições para a reconstrução do Afeganistão, porém, não procuraram detalhes de como seriam elaboradas as eleições e como elas seriam levadas

¹¹³ TOLEDO, Áureo Gomes. **Repensando reconstruções de Estados**: notas a partir do caso do Afeganistão. In: II Simpósio de Pós Graduação do Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC/SP), 2009, São Paulo. Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa. São Paulo : UNESP, v. 1, 2009. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2009/aureo_gomes.pdf>. Acesso em: < 15 mar. 2012.

adiante. Esses Acordos foram formalmente expirados no final de 2005, após as eleições do Legislativo nas províncias afegãs.

Em junho de 2002 foi eleito com o apoio dos Estados Unidos e de facções afegãs, o presidente do Afeganistão, Hamid Karzai, que ganhou renome durante os seis meses que liderou a Administração Transitória do país¹¹⁴. Posteriormente, o governo do então Presidente foi visto como um governo frágil, sem muita autonomia, pois detinha o controle limitado fora da capital Cabul. O mandato foi marcado pelo aumento da atividade insurgente do Talibã, bem como o aumento da produção e tráfico de drogas, e a total incapacidade de implantar melhor acessibilidade às necessidades básicas para a população bem como o fornecimento de bens públicos.

Após a posse do Presidente, os estadunidenses estabeleceram sua base principal ao norte de Cabul. A Base Aérea de *Bagram* se tornou uma região estratégica dos EUA para a captura de fugitivos do Talibã e da *Al Qaeda*. No entanto, as tropas talibãs ainda não haviam se entregado e, muito menos Bin Laden havia sido capturado. O Afeganistão ainda sofria com ameaças à sua estabilidade, pois as forças da *Al Qaeda* continuavam se organizando gerando diversos ataques de guerrilhas. Após vários conflitos isolados, o grupo talibã começou a se recuperar gradualmente, recrutando pessoas em zonas do Afeganistão e Paquistão, a maioria delas da etnia *pashtun*, para que uma nova guerra santa contra o governo afegão fosse realizada. Pequenos acampamentos móveis foram montados nas fronteiras para treinar esses grupos de recrutas e aos poucos o Talibã se reorganizou e fortaleceu suas forças para uma grande ofensiva futura. Em janeiro de 2003, vários ataques foram realizados pelo grupo fundamentalista e diversos soldados afegãos do governo, membros de organizações não governamentais e trabalhadores humanitários morreram nos ataques e emboscadas.

Em 9 de outubro de 2004, mais de 10 milhões de afegãos foram registrados para a eleição que definiria o novo presidente. Karsai novamente ganhou as eleições com cerca de 54,5% dos votos, mesmo sendo acusado de fraude nas eleições pela oposição. O atual governo é composto por membros da Aliança do Norte e por grupos compostos de líderes regionais e tribais de diferentes etnias. O mandato de Hamid Harsai é cercado por críticas e denúncia de corrupção. O governo segue sem a aceitação do povo, principalmente quando uma reforma ministerial é tão necessária para que outras parcelas importantes da população,

¹¹⁴BAPTISTA, Paulo Luís Antunes. “**Afeganistão – Uma análise Geopolítica**: Reflexões sobre questões da Paz e da Guerra”. Revista Militar. Portugal, 2006 . Disponível em: <<http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=71>>. Acesso em: 03 mar. 2012.

não alinhadas a Aliança do Norte, participem das decisões políticas no país. Aqueles que pensavam que a simples aplicação de um novo regime político mudaria a realidade do Afeganistão e o comportamento da população em relação ao Estado, se enganaram. Embora alguns avanços, o país ainda é muito carente de investimentos em diversas áreas e, tendo em vista ainda a dificuldade em se extrair recursos da população afegã, o país depende muito de financiamentos externos¹¹⁵. Em 31 de janeiro de 2006, foi realizada em Londres uma Conferência na qual aproximadamente 60 países reafirmaram seu compromisso com o Afeganistão. O *Afghanistan Compact* surgiu desse encontro e nele se estabeleceu as regras para a próxima etapa da reconstrução. O documento prevê uma estratégia para construção de um Estado focado na melhoria da segurança, governança e desenvolvimento, além de incentivar medidas que reduzam o tráfico de drogas. Outro ponto positivo desse encontro foi o incentivo dado para que os doadores forneçam ajuda de maneira mais efetiva, estabelecendo mecanismo e monitoramento dessa contribuição¹¹⁶.

Em 2006, finalmente foi feito o documento mais recente sobre os rumos da reconstrução, o *Afghanistan National Development Strategy 2008-2013* que enumera os principais pilares deste processo. O primeiro deles é a segurança que prioriza o fortalecimento do exército e da força policial afegã, bem como o desarmamento das milícias e o combate ao tráfico de drogas. O segundo pilar é relacionado a governança, Estado de Direito e Direitos Humanos. Suas prioridades são fortalecer a Assembléia Nacional, reformar a administração pública, o judiciário e elaborar medidas contra a corrupção. O último pilar é relacionado ao Desenvolvimento Econômico e Social que vem com o objetivo de fortalecer o setor privado, fomentar a economia de mercado, construir infra-estrutura básica, além de implementar políticas para o desenvolvimento da agricultura e da educação¹¹⁷.

Ainda no ano de 2006, a ISAF começou a reforçar as tropas no Afeganistão com o acolhimento de 3.300 britânicos, 2.300 canadenses, 1.400 holandeses, 280 dinamarqueses,

¹¹⁵ RATTNER, H. *Revista Espaço Acadêmico*, nº 111, p. 7, ago. 2010.

¹¹⁶ TOLEDO, Áureo Gomes. **Repensando reconstruções de Estados**: notas a partir do caso do Afeganistão. In: II Simpósio de Pós Graduação do Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC/SP), 2009, São Paulo. Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa. São Paulo : UNESP, v. 1, 2009. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2009/aureo_gomes.pdf>. Acesso em: < 15 mar. 2012.

¹¹⁷ TOLEDO, Áureo Gomes. **Repensando reconstruções de Estados**: notas a partir do caso do Afeganistão. In: II Simpósio de Pós Graduação do Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC/SP), 2009, São Paulo. Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa. São Paulo : UNESP, v. 1, 2009. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2009/aureo_gomes.pdf>. Acesso em: < 15 mar. 2012.

300 australianos e 150 estônios¹¹⁸. O apoio aéreo foi fornecido por aviões e helicópteros de combate estadunidense, britânico, holandeses, noruegueses e franceses. O Objetivo era formar uma equipe para fazer uma grande ofensiva ao avanço dos talibãs que vinha novamente ganhando espaço e apoio da população - nesse ano, foi constatada a maior onda de violência desde a queda do regime fundamentalista em 2001. Os combates das forças da OTAN foram intensos nesse período. Apesar da contra ofensiva ter sido bem sucedida em conseguir vitórias sobre o Talibã, a guerrilha fundamentalista não havia sido completamente derrotada e a OTAN teve de continuar suas operações de forma incisiva em 2007. Foi nesse mesmo ano que as forças da ISAF anunciaram a morte de um dos mais importantes líderes do Talibã, Mulá Dadullah, em um confronto entre tropas afegãs e talibãs.

Em 2008, a situação no país continua bastante tensa e a OTAN sentiu a pressão dos conflitos com a baixa significativa do número de soldados de suas tropas. Estima-se que no período de junho, julho e agosto foram quase 120 mortos, sendo que nos 3 primeiros anos do conflito, o total de baixas da tropa de coalizão foi de 190 mortos¹¹⁹. Portanto, era claro que havia um ressurgimento da guerra e fortalecimento do grupo terrorista¹²⁰. Em outubro, o país continuava com intensos conflitos e o descontentamento com o governo de Hamid Karsai só aumentava, não só por parte da população, como também por parte de líderes da Aliança do Norte excluídos e insatisfeitos com o mandado do presidente.

No ano seguinte, a violência só aumentou com a insurgência do Talibã. Diversos ataques foram realizados em todo território causando inúmeras mortes de civis e forças afegãs e estrangeiras¹²¹. É nesse período que os EUA viram a necessidade de mudar sua estratégia. Por meio da OTAN, foi autorizado o envio de mais tropas de países membros, bem como um aprimoramento da formação das forças de segurança afegãs¹²². A tensão se intensificou quando em maio o governo estadunidense declarou que não impediria os bombardeios ao

¹¹⁸ NEWS, BBC. **UK troops take over Afghan duties**. A contingent of British forces has taken over security duties in one of the most dangerous Afghan provinces. Mai. 2006. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/4961368.stm>. Acesso em: 22 abr. 2012.

¹¹⁹ Anexo D.

¹²⁰ CAUSALITIES.org, i. **Operation Enduring Freedom**. Copyright, 2009. Disponível em: <<http://icasualties.org/oef/>>, Acesso em: 20 mar. 2012.

¹²¹ MUNDO, BBC. **Aumenta la violencia em Afganistán**. Mundo, una Voz Independiente. Jun. 2009. Disponível em:

<http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2009/06/090611_0003_afganistan_aumento_ataques_gm.shtml>. Acesso em: 17 mar. 2012.

¹²² NAVARRA, Diario de. **Los países de la OTAN aprueban una nueva estrategia para Afganistán**. Espanha, out. 2009. Disponível em: <<http://www.diariodenavarra.es/20091024/internacional/los-paises-otan-aprueban-nueva-estrategia-afganistan.html?not=2009102402095901&idnot=2009102402095901&dia=20091024&seccion=internacional&seccion2=internacional&chnl=30>>. Acesso em: 19 mar. 2012.

país, recusando apoio ao governo de Hamid Karsai, já que dois vilarejos haviam sido atacados causando a morte de centenas de civis¹²³. Em novembro de 2009, houve a reeleição automática do então presidente, visto que seu opositor, Abdullah Abdullah declarou no segundo turno das eleições sua renúncia. No final do ano de 2009, foi registrado o maior número de ataques de grupos insurgente no país, sendo esse ano o mais violento de toda a ocupação desde 2001. Diversas mortes de soldados das tropas de coalizão foram registradas em menos de 15 dias. No dia 4 de outubro, em um ataque talibã no leste do país, 8 soldados estadunidenses foram mortos¹²⁴. No dia 17, um suicida realizou um ataque em frente a embaixada da Índia em Cabul, causando a morte de 17 civis¹²⁵. No dia 28 do mesmo mês, o Talibã realizou um ataque a casa de hóspedes da ONU em Cabul, matando 13 pessoas, incluindo 6 funcionários das Nações Unidas. Diante dos diversos ataques sofridos, o governo dos EUA pediu o envio de 10.000 tropas a OTAN, sendo que em 2010, o governo se comprometeu a mandar mais 30.000. O Reino Unido mandaria mais de 500 militares, porém outros países da coalizão não enviaram reforço aos estadunidenses¹²⁶.

Em 2010, os conflitos entre os governos dos EUA e Paquistão ganhou destaque. Reservadamente, os estadunidenses acusavam os paquistaneses de estarem relutantes na captura de talibãs¹²⁷, porém em público, as autoridades estadunidenses agradeciam o apoio dados pelos paquistaneses em seu comprometimento com a luta de insurgentes na fronteira¹²⁸. Na época, o presidente do Paquistão anunciou que seu país perdeu mais de 35 bilhões de

¹²³ DUNHAM, Will. **EEUU no detendrá ataques aéreos sobre Afganistán: Casa Blanca**. Reuters America Latina, 10 mai. 2009. Disponível em: <<http://lta.reuters.com/article/topNews/idLTASIE5490CJ20090510>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

¹²⁴ MUNDO, El. **Mueren 13 soldados de EEUU en 48 horas tras ser atacados en Afganistán**. Cabul, out. 2009. Disponível em: <<http://www.elmundo.es/elmundo/2009/10/04/internacional/1254635865.html/Tes>>. Acesso em: 22 abr. 2012.

¹²⁵ INTERNACIONAL, El País. **17 muertos en un atentado contra la embajada india en Kabul**. Cabul, out. 2009. Disponível em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2009/10/08/actualidad/1254952807_850215.html>. Acesso em: 23 mar. 2012.

¹²⁶ TUBBELA, Patricia. Reino Unido enviará 500 soldados más a Afganistán. **El País Internacional**. Londres, nov. 2009. Disponível em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2009/11/30/actualidad/1259535615_850215.html>. Acesso em: 25 mar. 2012.

¹²⁷ STOLBERG, Sherril Gay. COOPER, Helene. Obama Adds Troops, but Maps Exit Plan. **The New York Times**, dez. 2009. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2009/12/02/world/asia/02prexy.html?_r=1>. Acesso em: 21 abr. 2012.

¹²⁸ UPI. **U.S. praises Pakistani military efforts**. Special Reports, nov. 2009. Disponível em: <http://www.upi.com/Top_News/Special/2009/11/18/US-praises-Pakistani-military-efforts/UPI-87491258576112/>. Acesso em: 20 mar. 2012.

dólares em oito anos de conflito¹²⁹. Apesar de no ano de 2008 o Secretário Geral dos EUA ter anunciado que a única forma de se por fim ao conflito seria um acordo político com o Talibã¹³⁰, as conversas de “paz” só começaram de fato em meados de 2010, quando enviados das Nações Unidas se encontraram reservadamente com líderes do Talibã para discutirem formas de se chegar a um entendimento¹³¹. Recentemente, os Estados Unidos direcionam as conversações a respeito da negociação com o Talibã ao Presidente afegão Hamid Karsai, que tem como principal objetivo promover a aproximação com o Talibã, se o grupo se comprometer em romper os laços com a *Al Qaeda*¹³². Os estadunidenses desempenham um papel de apoio no âmbito dessas negociações, principalmente no que diz respeito a situação dos prisioneiros talibãs que estão sob sua custódia.

Desde então, após 10 anos da ocupação, alguns avanços significativos na reconstrução do Estado afegão podem ser notados, como por exemplo, a implementação de uma Constituição que reconhece os ramos sunita e xiita do islamismo no país. Porém, uma maior proteção aos Direitos Humanos - destacando a igualdade das mulheres e o cuidado com as minorias religiosas - ainda se constitui um grande desafio para o país e toda a comunidade internacional. Outros obstáculos que o país ainda enfrenta é a questão da insurgência cada vez mais perigosa de grupos fundamentalistas ligados ao Paquistão, os altos índices de corrupção no governo central, a pobreza, a fome e um sistema de saúde precário que colocam o Afeganistão no fim da lista de indicadores sociais, além de uma economia ainda fortemente influenciada e controlada por traficantes de drogas¹³³. Apesar do país já constituir eleições, pesquisas apontam que o atual governo não possui apoio popular e, nos distritos afetados pela guerra mais de um terço da população ainda apoia o grupo fundamentalista Talibã, o que faz com que a luta contra o terror estimule o recrutamento de mais terroristas entre a juventude islâmica.

¹²⁹ XINHUA. U.S. Security Advisor, Pakistani president discuss fight against militancy. **Peoples's Daily Online**, fev. 2012. Disponível em: <<http://english.peopledaily.com.cn/90001/90777/90851/6894010.html>>. Acesso em: 06 mar. 2012.

¹³⁰ WORLD, CNN. **Suicide bombers target Afghan ministry**. Out. 2008. Disponível em: <http://articles.cnn.com/2008-10-30/world/afghanistan.ministry.blast_1_taliban-spokesman-zabiullah-mujahid-afghan-government-taliban-leaders?_s=PM:WORLD>. Acesso em: 08 abr. 2012.

¹³¹ BORGES, Julian. UN in secret peace talks with Taliban: Kabul envoy met top commanders in Dubai this month to discuss terms. **The Guardian**, jan. 2012. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2010/jan/28/taliban-united-nations-afghanistan>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹³² COLL, Steve. U.S Taliban Talks. **The New Yorker**, fev. 2011. Disponível em: <http://www.newyorker.com/talk/comment/2011/02/28/110228taco_talk_coll>. Acesso em: 19 mar. 2012.

¹³³ RUBIN, Barnett; HAMIDZADA, Humayun. **From Bonn to London: governance challenges and the future of statebuilding in Afghanistan**. International Peacekeeping, v. 14. n. 1, p. 8-25, 2007.

Em primeiro de maio de 2011, o Presidente dos EUA Barak Obama anunciou o que todos os estadunidenses esperaram por quase 10 anos: Osama Bin Laden havia sido morto durante uma operação militar comandada pela marinha no Paquistão¹³⁴. Seu corpo ficou sob custódia dos Estados Unidos e posteriormente foi lançado ao mar. Na operação também morreram seu filho e irmão¹³⁵. Além do aumento da popularidade de Obama entre os estadunidenses, outras consequências também podem ser esperadas com a morte do então líder da *Al Qaeda*. Uma delas é o fortalecimento dos grupos fundamentalista, já que para eles, Osama morreu lutando pela causa de Alá e contra o imperialismo estadunidense. Isso vale também para a *Al Qaeda*, que ao contrário de ficar enfraquecida, estima-se que a rede terrorista continue atuando já que ela é uma organização mutante, com outros líderes e células. Outra consequência possível seria a revolta de imigrantes mulçumanos que sofrem com a discriminação e o desemprego em países ocidentais¹³⁶.

O que se tem conhecimento de fato é que, apesar de ter anunciado a retirada das tropas no Afeganistão até 2014, o maior desafio de Barak Obama é justamente o de conciliar os objetivos contraditórios de construir uma sociedade civil liberal e democrática, ao mesmo tempo em que trava uma guerra implacável contra o terror¹³⁷.

Portanto, como visto nessa seção, o Afeganistão, apesar de todo um projeto de reconstrução de Estado, ainda continua com problemas crônicos em sua estrutura econômica, política e estrutural. Por esses motivos é que o país afegão se encontra atualmente na 7ª posição no *ranking* de Estados em processo de falência. Apesar de os EUA e seus aliados terem proporcionado uma reestruturação política no país, o que resultou em uma nova Constituição e uma democracia representativa, o atual governo ainda sente dificuldade em lidar com processos antigos que estão ligados a história afegã, principalmente quando se pensa na dependência externa e a falta de legitimidade do governo em relação a todo o território. Para que se possa prestar maiores esclarecimentos sobre a escolha de países no ranking de Estados fracassados, bem como entender os principais indicadores que serão utilizados na análise da última parte do presente capítulo, a próxima seção se encarregará de

¹³⁴ WALSH, Declan. RICHARD, Adams. MACASKILL, Ewen. Osama bin Laden is dead, Obama announces from White House. **The Guardian**, mai. 2011. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/may/02/osama-bin-laden-dead-obama>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹³⁵ WORLD, BBC News. **Osama Bin Laden, al-Qaeda leader, dead-Barack Obama**. Mai. 2011. Disponível em: < <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-13256676>. >. Acesso em: 13 abr. 2012.

¹³⁶ PRADO, Ana Carolina. **6 consequências da morte de Osama Bin Laden. Superinteressante**, mai. 2011. Disponível em: < <http://super.abril.com.br/blogs/superlistas/6-consequencias-da-morte-de-osama-bin-laden/>>. Acesso em: 14 abr. 2012.

¹³⁷ RATTNER, H. **Revista Espaço Acadêmico**, nº 111, agosto de 2010.

apresentar a metodologia utilizada pela *Foreign Policy* em parceria com o Fundo para a Paz na determinação da classificação dos Estados Falidos.

3.2 O Afeganistão no Índice de Estados Falidos

Desde o ano de 2007, são avaliados pelo índice dos Estados Falidos 177 estados. Em 2006, foram feitas pesquisas em 148 países e, em 2005 foram 75. Apenas uma pequena parcela de países não participa do *ranking* devido à falta de coleta de dados. A ferramenta utilizada pelo Fundo para a Paz é o Sistema de Avaliação de Conflitos (CAST), um modelo flexível que emprega quatro etapas de análise que consistem em: classificar 12 indicadores sociais, econômicos, políticos e militares para avaliar os Estados; avaliar a capacidade de cinco grandes instituições em cada país responsáveis por garantir a segurança; identificar fatores idiossincráticos e surpresas que possam vir a acontecer; e classificar países em um mapa de conflitos que mostra a história de riscos dos Estados em análise.

Para o *ranking* dos Estados Falidos, feito pela *Foreign Policy*, o foco da pesquisa é apenas na primeira etapa do estudo que classifica os 12 indicadores, já que esses fornecem diagnósticos da vulnerabilidade dos Estados ou do risco de violência nesses locais. Como já foi dito na introdução do presente trabalho, os 12 indicadores utilizados para calcular a vulnerabilidade de um determinado Estado são: (1) pressões demográficas crescentes; (2) movimento massivo de refugiados ou pessoas internamente deslocadas criando emergências humanitárias complexas; (3) legado de desejo de vingança – injustiça ou paranóia grupal; (4) fuga crônica e sustentada de pessoas; (5) desenvolvimento econômico desigual entre grupos sociais; (6) declínio econômico acentuado ou severo; (7) criminalização e/ou deslegitimação do Estado; (8) deterioração progressiva dos serviços públicos; (9) suspensão ou aplicação arbitrária das normas legais e violações generalizadas dos direitos humanos; (10) aparelho de segurança operando enquanto “Estado dentro do Estado”; (11) ascensão de elites facciosas e; (12) intervenção de outros Estados ou de atores políticos externos¹³⁸.

Os dados utilizados em cada índice são coletados pelo CAST, sendo ele capaz de capturar mais de 90.000 fontes disponíveis ao público como jornal, televisão, *internet*, relatórios internacionais e locais de mídia, ensaios, entrevistas, sondagens, levantamento de dados, documentos oficiais, estudos independentes de *Thinks Thanks*, Organizações não

¹³⁸ALMEIDA, Paulo Roberto. O Brasil no Índice dos Estados Falidos. **Via Política**. Mar. 2011. Disponível em: <http://www.viapolitica.com.br/diplomatizando_view.php?id_diplomatizando=1>. Acesso em: 08 fev. 2012.

Governamentais, universidades e, até mesmo instituições financeiras. As informações de cada índice são coletadas no período entre maio e dezembro do ano anterior. O Sistema de Avaliação determina a relevância das informações para os 12 indicadores, bem como as classificam em diversos sub-indicadores, calculando o número de vezes que determinado assunto aparece para depois produzir uma amostra no determinado período de tempo. Após a pontuação ser devidamente calculada, especialistas no assunto avaliam se as informações estão condizentes com as fontes originais para garantir a precisão dos resultados¹³⁹.

Cada um dos 12 indicadores utilizados na pesquisa apresentam diversos subitens que servem como ferramentas de análise do estudo. No relatório “*Country Analysis Indicators and Their Measures*”¹⁴⁰, do Fundo para a Paz de 2011, há uma lista desses subindicadores, são eles:

a) Pressões demográficas Crescentes

Controle de doenças; epidemias; práticas ambientais; fome; desnutrição; abastecimento de comida, água potável e outras fontes vitais; desastres naturais; controle da AIDS; número de infectados com o vírus HIV; disputas de terras; competição por recursos naturais; impacto dos desastres naturais; densidade populacional; distribuição populacional e; crescimento populacional;

b) Movimento massivo de refugiados ou pessoas internamente deslocadas criando emergências humanitárias complexas

Número de pessoas deslocadas internamente; fluxo de refugiados; campos de refúgio e; violência contra refugiados;

c) Legado de desejo de vingança – injustiça ou paranóia grupal

Indenização de vítimas; distribuição de recursos; preconceitos étnicos e tolerância; reintegração de grupos; história dos grupos; relação entre tribos e grupos étnicos; justiça

¹³⁹POLICY, Foreign. **FAQ and Methodology**. How the Failed States Index is made. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/2009_failed_states_index_faq_methodology>. Acesso em: 19 mar. 2012.

¹⁴⁰PEACE, Fund for Peace. **Conflict Assessment: Indicators**The Fund for Peace Country Analysis Indicators and Their Measures. Copyright, 2011. Disponível em: <<http://www.fundforpeace.org/global/library/cr-10-97-ca-conflictassessmentindicators-1105c.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

contra crimes de guerra; violência em massa; violência racial; assassinatos em massa; reconstrução; perseguição religiosa e; anistia internacional.

d) Fuga crônica e sustentada de pessoas

Remessas; voos profissionais; retorno para a classe média e; políticas de retorno.

e) Desenvolvimento econômico desigual entre grupos sociais

Economias discriminatórias; economia igualitária; justiça econômica; educação pública; igualdade de oportunidades; existência de guetos ou favelas; cursos técnicos; sistema social e; diretos igualitários.

f) Declínio econômico acentuado ou severo

Débitos do governo; taxas de investimento; taxas de inflação; confiança do consumidor e; foco econômico.

g) Criminalização e/ou deslegitimação do Estado

Grupos insurgentes armados; ataques suicidas; corrupção de agentes federais; acusação de agências federais; corrupção de agentes locais; eleições; monitoramento das eleições; confiança no governo; transações recentes de lideranças; história das lideranças; direitos políticos; assassinatos políticos; motins; rebeliões e; demonstrações de paz.

h) Deterioração progressiva dos serviços públicos

Acesso à habitação; custos à educação; taxas de analfabetismo; acesso à saúde, número de clínicas médicas e hospitais; número de médicos disponíveis; mortalidade infantil; equidade nos serviços públicos; serviços públicos em geral; construção de estradas e aeroportos.

i) Suspensão ou aplicação arbitrária das normas legais e violações generalizadas dos direitos humanos

Trabalho infantil; direitos civis; direitos comunitários; direitos trabalhistas; sistema legal; monitoramento dos Direitos; acesso a informação; liberdade de expressão; cortes arbitrárias; prisões; condições em que vivem os presos; direitos políticos; julgamentos justos; liberdade religiosa; religiões extremistas; indenizações e; direito à vida em geral.

j) Aparelho de segurança operando enquanto “Estado dentro do Estado

Proliferação de armas; uso abusivo da força; guerrilhas; milícias; exército; paramilitares; acusações de abuso de autoridade; profissionalização da polícia e; violência política.

k) Ascensão de elites facciosas

Concentração de riqueza; crescimento da classe média; fragmentação; identidade nacional; Lei; Lideranças; Nacionalismo; Representação do sistema judicial; representação militar; controle dos recursos; distribuição de renda; discurso extremista; reconciliações políticas; separatismo; determinação de estereótipos e; diversidade cultural.

l) Intervenção de outros Estados ou de atores políticos externos

Intervenções; intervenções econômicas; pedidos de ajuda; dependência de ajuda externa; suporte de facções externas; conflitos militares nas fronteiras; assistência militar; treinamento militar e; operações de paz.

A ordem de classificação dos Estados baseia-se no total de pontos atingidos pelos 12 indicadores. Para cada indicador é feita uma escala de 0 a 10, onde 0 significa um melhor desempenho (mais estável) e 10 um pior desempenho (menos estável). Ao terminar a pesquisa, a pontuação de cada indicador é somada totalizando uma nota final que classifica o Estado no ranking. No mapa global feito pela *Foreign Policy* no ano de 2011, 60 Estados estão divididos em duas partes para simplificar a referência: os países em estado crítico representados pela cor vermelha e, os países em perigo, representados pela cor laranja. Os países adicionais que pontuaram mais de 60 pontos são classificados com a cor amarela. Países com a pontuação entre 30 e 59.9 são considerados estáveis (cor verde clara) e, Estados com pontos inferiores a 30 são catalogados como muito estáveis com a cor verde escuro¹⁴¹.

Portanto as quatro zonas de cores são classificadas da seguinte forma: um país em estado de alerta (cor vermelha) possui uma pontuação entre 90 e 120; o Estado que possui a cor laranja está em uma zona de “aviso” e, portanto, atingiu entre 60 e 89.9 pontos. Os países classificados em amarelo estão em uma zona de monitoramento e os de cor verde estão em uma zona de sustentabilidade. É importante observar que o *ranking* de Estados Falidos mede

¹⁴¹ POLICY, Foreign. **FAQ and Methodology**. How the Failed States Index is made. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/2009_failed_states_index_faq_methodology>. Acesso em: 19 mar. 2012.

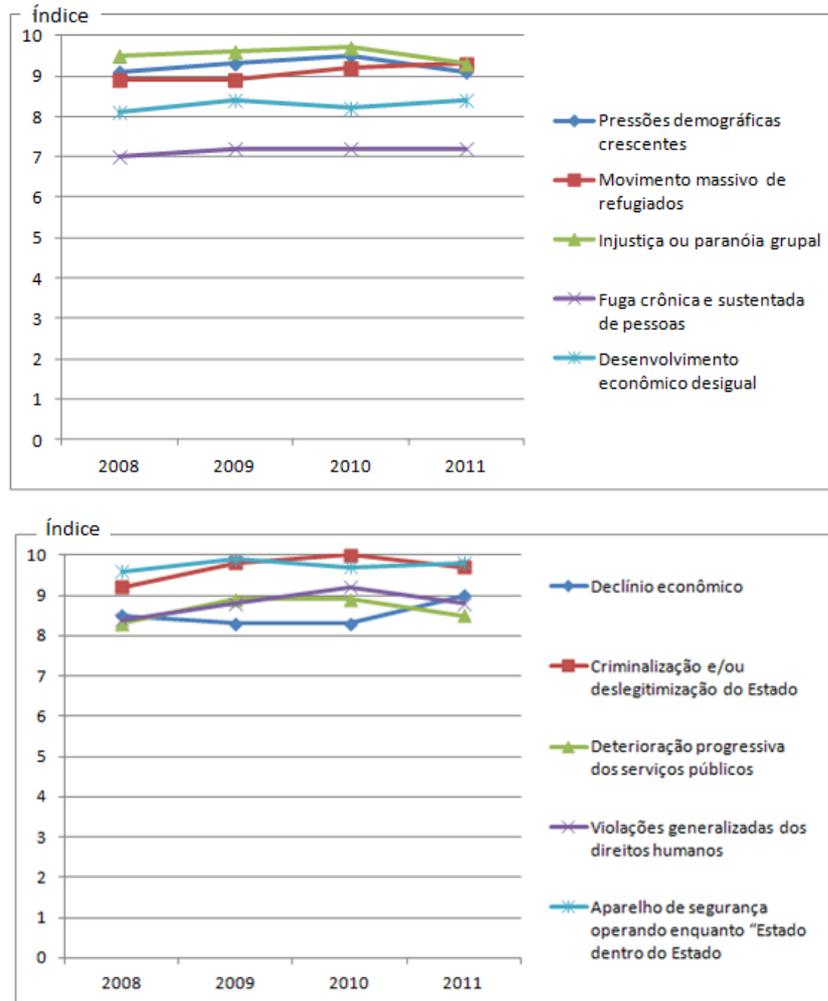
o grau de vulnerabilidade de um determinado país, não podendo a pesquisa prever quando os Estados podem entrar em uma experiência de violência ou colapso. Segundo a revista *Foreign Policy*, todos os países que estão classificados na cor vermelha, laranja ou amarela apresentam características inerentes as suas sociedades e instituições que estão suscetíveis ao fracasso. A variação em que os países analisados podem sofrer de uma zona para outra depende tanto do seu ritmo quanto da sua direção. Algum país que esteja na zona amarela pode estar decaído em um ritmo mais rápido do que outros que se encontram em zonas mais perigosas, como a laranja ou vermelha, e portanto, pode sofrer colapso mais cedo. Por outro lado, alguns Estados pertencentes da zona vermelha, embora estejam em estado crítico, podem apresentar alguns sinais positivos de recuperação ou de uma lenta deterioração, dando-lhes tempo para adotar estratégias de mitigação. Independente do processo que os países estejam, ao longo do tempo, a classificação por cores produz uma linha de tendências, que acaba por sugerir direcionamentos futuros para os países.

Na última década, a metodologia utilizada pelo CAST tem sido revisada em diversos ambientes, como escolas independentes, especialistas da área, governo, setor privado, agências e instituições, para que o uso desse estudo seja útil para outros fins. Os governos usam-no para realizarem alertas precoces de determinado problema nos países e traçam estratégias de assistência econômica que podem reduzir o potencial de conflitos e promover o desenvolvimento nos Estados em processo de falência. Os militares usam o índice para reforçar as percepções de cada situação, melhorando a prontidão em determinados conflitos através de treinamentos, além de realizar estratégias métricas para avaliar o sucesso em operações de paz e estabilidade nas zonas de conflitos. O setor privado utiliza o estudo para calcular o risco político e econômico para oportunidades de investimento. As Organizações multinacionais e uma série de outras entidades acham o índice de Estados falidos bastante útil para produzir avaliações de risco para organizações complexas. Os educadores usam-no para treinar seus alunos na análise de questões de guerra e paz, misturando as técnicas de tecnologia da informação com as ciências sociais. Os próprios países que estão sendo avaliados se utilizam do estudo para realizar uma auto avaliação, aferindo seu próprio desempenho em critérios objetivos, procurando formas de melhorar seus resultados.

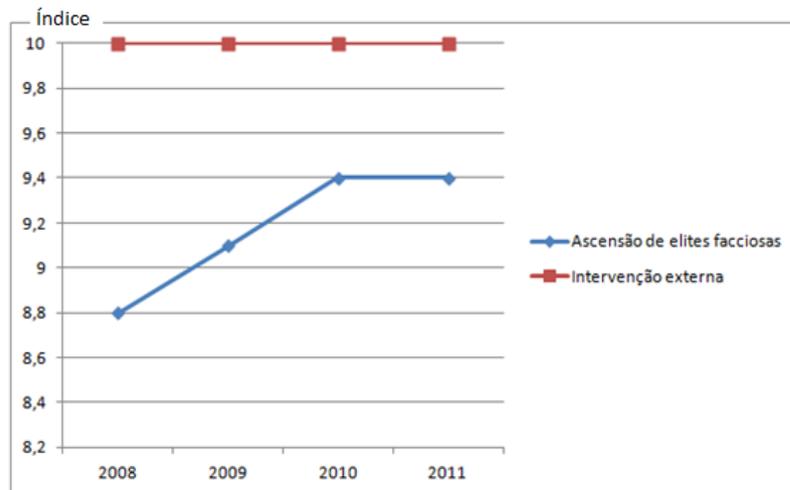
No ano de 2011, o Afeganistão foi classificado na sétima posição do ranking de Estados Falidos com 107,5 pontos, portanto, o país se encontra na zona vermelha em estado de alerta. Os indicadores que possuíram pontuações mais altas foram: deslegitimação do Estado (9.7), aparelho de segurança operando enquanto “Estado dentro do Estado (9.8), ascensão de elites facciosas (9.4) e, intervenção de outros Estados ou de atores políticos

externos (10)¹⁴². Abaixo, o gráfico demonstra as notas do país, de 2008 a 2011, em todos os 12 indicadores avaliados.

Gráfico 1 – Indicadores de Falência Estatal no Afeganistão (2008-2011)



¹⁴² POLICY, Foreign. **The Failed States Index 2001**. Disponível em: <<http://www.foreignpolicy.com/failedstates>>. Acesso em: todos os momentos da pesquisa



Fonte: da autora¹⁴³.

Apesar de ser ter consciência das críticas a respeito da classificação dos Estados Falidos, de que possivelmente há um cunho político por trás do estudo, bem como as críticas inerentes ao próprio conceito de Estados Fracassados (como já exposto no capítulo I), a variedade de dados coletados contribui de forma importante para que se possa entender os aspectos mais deficientes da estrutura de um determinado Estado. No caso do presente estudo, o índice de Estados Falidos se faz relevante para que se analise de que forma as variáveis da intervenção dos Estados Unidos no Afeganistão contribuiu de forma efetiva, ou não, na melhora dos indicadores econômicos, sociais e políticos desse país.

3.3 A Influência das variáveis da ocupação estadunidense no processo de desenvolvimento e democratização do Afeganistão

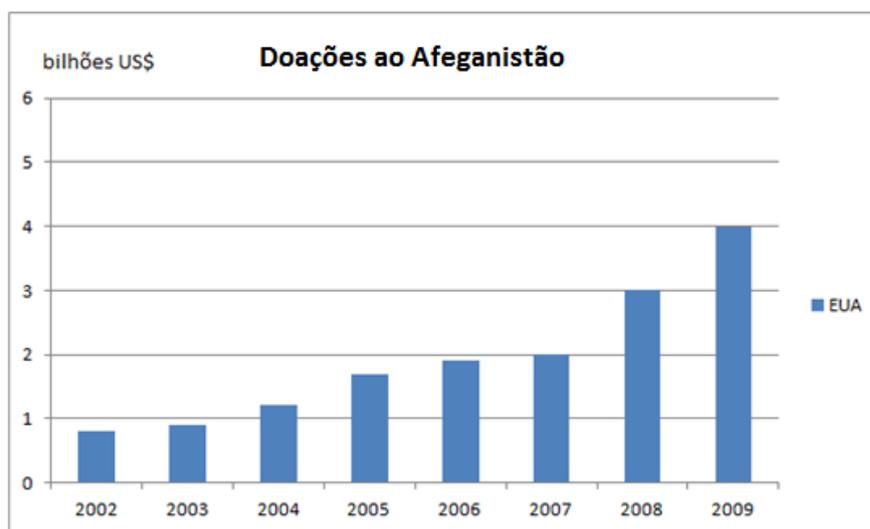
A presente seção tem como objetivo avaliar, através da compilação de dados, algumas variáveis da intervenção estadunidense e como elas relacionam-se com alguns aspectos do desenvolvimento do Afeganistão desde a entrada dos EUA, no final de 2001 até o ano de 2010. O que pretendo realizar nessa seção é uma análise direta, comparando alguns dados que foram organizados em forma de gráficos, para que se possa chegar a um diagnóstico da qualidade da intervenção.

¹⁴³ Elaborado de acordo com o *Failed States Index – Foreign Policy*. Disponível em: <<http://www.foreignpolicy.com/failedstates>>. Acesso em: 20 abr. 2011.

Os ataques ao World Trade Center e ao Pentágono em 11 de setembro de 2001 foram a causa, segundo os EUA, pela invasão ao Afeganistão. Com a soma de mais de 873 mil mortos nas guerras do Afeganistão e Iraque, contínua dependência externa do país afegão, bem como economia informal pautada no tráfico de drogas (ópio), corrupção latente no governo, conflito entre etnias, desigualdade econômica, movimentos insurgentes ainda existentes e, bens públicos ineficientes demonstram que a reconstrução do Afeganistão não surtiu os resultados esperados e a intervenção como solução aos problemas afegãos é colocada em questionamento por diversos especialistas no assunto, chefes de Estados que gradualmente vão diminuindo seu apoio aos EUA e pela comunidade internacional como um todo.

Como ilustrado na figura abaixo, segundo dados da *Research and Development Initiatives*, os Estados Unidos da América doaram até o ano de 2009 mais de 15 bilhões de dólares ao Afeganistão (atualmente esse valor já subiu para mais de 1 trilhão de dólares¹⁴⁴) em diversos setores com o intuito de reconstruir o e promover o desenvolvimento e democratização desse país.

Gráfico 2 – Doações feitas, em dólares, pelos EUA ao Afeganistão (2002-2009)



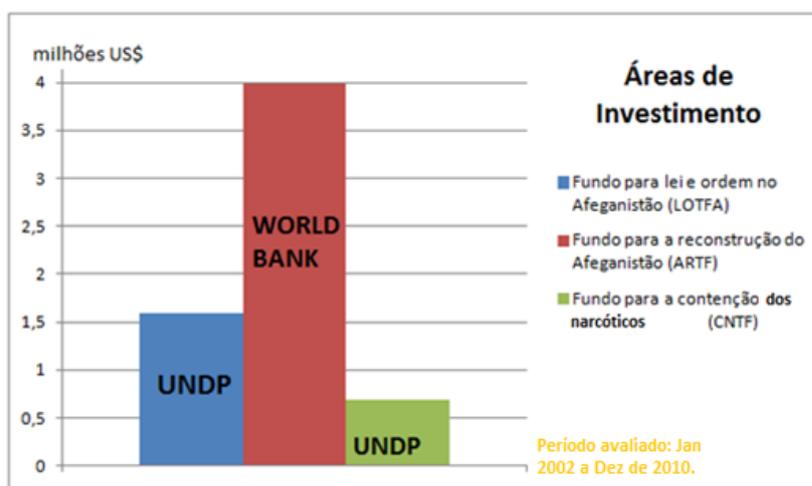
Fonte: da autora¹⁴⁵.

¹⁴⁴ NETO, Brizola Neto. Bin Laden: eles não acharam, mas em compensação. **Democracia e Política**, jun. 2012. Disponível em: < <http://democraciapolitica.blogspot.com.br/2010/06/bin-laden-eles-nao-acharam-mas-em.html>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

¹⁴⁵ Elaborado de acordo com *Development Initiatives*. Disponível em:< <http://www.di-kc.com/services.html>>. Acesso em: 19 abr. 2011.

Desde sua ocupação no Afeganistão, os estadunidenses quadruplicaram suas doações nesse país, juntamente com a ajuda de outros países aliados, das Organizações não Governamentais (OnGs), do Banco Mundial e do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP). Existem três fundos que arrecadam essas doações no Afeganistão, dois deles apoiados pela UNDP e, um apoiado pelo Banco Mundial.

Gráfico 3 – Fundos de arrecadamento de doações para a reconstrução do Afeganistão



Fonte: da autora¹⁴⁶.

O fundo para a lei e ordem no Afeganistão (ARTF) foi lançado em 2002 para coordenar as contribuições de parceiros, como parte do apoio da comunidade internacional para a construção de uma polícia nacional no Afeganistão. É um fundo multilateral que foi criado justamente pela necessidade do próprio governo afegão e do programa de assistência ao país das Nações Unidas (UNAMA) de se criar uma força nacional que se sustentasse. O projeto tem sido financiado para realizar o pagamento, a compra de equipamentos e o treinamento da força policial afegã. Os maiores doadores são Canadá, República Tcheca, Dinamarca, União Européia, Finlândia, Itália, Japão, Suíça, Reino Unido e claro, Estados Unidos¹⁴⁷. Outro fundo coordenado pelas Nações Unidas é o Fundo contra os narcóticos (CNTF), oficialmente fundado em outubro de 2005 para mobilizar recursos ao governo do Afeganistão para implementar a Estratégia Nacional do Controle de drogas (NDCS)¹⁴⁸. O

¹⁴⁶ Elaborado de acordo com dados do Banco Mundial e *United Nations Development Programme* (UNDP).

¹⁴⁷ PROGRAMME, United Nations Development. **Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOFTA)**. Disponível em: <http://www.undp.org.af/whoweare/undpinafghanistan/Projects/sbgs/prj_lotfa.htm>. Acesso em: 12 abr. 2012.

¹⁴⁸ PROGRAMME, United Nations Development. **Counter Narcotics Trust Fund (CNTF)**. Disponível em: <http://www.undp.org.af/whoweare/undpinafghanistan/Projects/sbgs/prj_cntf.htm>. Acesso em: 12 abr. 2012.

Banco Mundial coordena o fundo de reconstrução do Afeganistão, fundado em maio de 2002 para administrar as doações que financiam os programas de desenvolvimento do governo. É um mecanismo que serve para dar sustentação ao pacote de reconstrução e ainda, serve como um meio para que os doadores controlem suas contribuições. O ARTF possui um sistema de “preferências” onde o doador pode optar por direcionar seu pagamento a um programa de desenvolvimento ou área específicos¹⁴⁹.

Portanto, o Afeganistão depende da ajuda financeira externa para implementar seus programas de reestruturação e desenvolvimento já que é evidente a dificuldade de se extrair recursos da população. Embora alguns avanços tenham ocorrido, o país ainda necessita de investimentos em diversas áreas onde o dinheiro não é o suficiente para realizar reformas, ou até mesmo por que as doações não chegam ao seu destino final devido a latente corrupção nos órgãos do governo que administram a divisão dos recursos. Enquanto que na capital Cabul é possível notar algumas mudanças estruturais e sociais, o mesmo não é possível no interior do país onde o governo não projeta nenhum tipo de programa de desenvolvimento. Essas regiões ainda são controladas por líderes tribais que não aceitam a presença do governo ou apenas a aceitam mediante pagamentos¹⁵⁰.

A corrupção é um dos aspectos mais marcantes no país afegão. A falta de fiscalização sobre os milhares de dólares que são investidos mensalmente no país, o recorrente pagamento de propina e a receita que é recolhida do tráfico de drogas alimentam o sistema corrupto do Afeganistão. Uma auditoria lançada em 20 de julho de 2011, pelo Inspetor-Geral da Reconstrução do Afeganistão, indica que grande parte da assistência dada pelos EUA foi mal gasta devido a desvios ocasionados pela fraca fiscalização por parte dos estadunidenses e a corrupção por parte de oficiais afegãos. O relatório afirma que "os Estados Unidos ainda têm uma visibilidade limitada sobre a forma como esses fundos flutuam através da economia afegã, deixando esses fundos vulneráveis a fraudes ou desvio para os insurgentes¹⁵¹". A

¹⁴⁹ BANK, World. Afghanistan Reconstruction Trust Fund. Fev. 2010. Disponível em: <<http://www.aideffectiveness.org/Country/Afghanistan/Afghanistan-Reconstruction-Trust-Fund.html>>. Acesso em: 12 abr. 2012.

¹⁵⁰ TOLEDO, Áureo Gomes. **Repensando reconstruções de Estados**: notas a partir do caso do Afeganistão. In: II Simpósio de Pós Graduação do Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC/SP), 2009, São Paulo. Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa. São Paulo : UNESP, v. 1, 2009. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2009/aureo_gomes.pdf>. Acesso em: < 15 mar. 2012.

¹⁵¹ OFFICE OF THE SPECIAL INSPECTOR GENERAL FOR AFGHANISTAN RECONSTRUCTION. **Limited Interagency Coordination and Insufficient Controls over U.S. Funds in Afghanistan Hamper U.S. Efforts to Develop the Afghan Financial Sector and Safeguard U.S. Cash**. Jul. 2011. Disponível em: <<http://www.sigar.mil/pdf/audits/2011-07-20audit-11-13.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2012.

auditoria também descobriu que o sucesso do governo afegão na identificação de crimes financeiros teve resultados limitados por causa da relutância dos funcionários afegãos em processar alguns casos. A auditoria conclui que os EUA correm o risco de financiarem atividades que diretamente se opõem a suas metas de reconstrução para o Afeganistão. Outra pesquisa realizada pelo escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes (UNODOC) aponta que 59% dos afegãos acreditam na desonestidade pública, sendo o problema da corrupção mais preocupante que o próprio desemprego ou a violência. A pesquisa também identificou que mais da metade da população afegã teve que pagar nos últimos 12 meses uma propina no valor médio de US\$ 160 dólares. Essa prática é mais comum nas áreas rurais (interior), fazendo com que os afegãos acreditem que o pagamento de propina seja algo comum e natural¹⁵². Por esses fatores é que o Afeganistão se encontra anualmente nas últimas colocações do ranking realizado pela *Transparency International* que mede o nível de corrupção nos países.

Gráfico 4 – Posição do Afeganistão no ranking de países com corrupção (2005-2011)



Fonte: da autora¹⁵³.

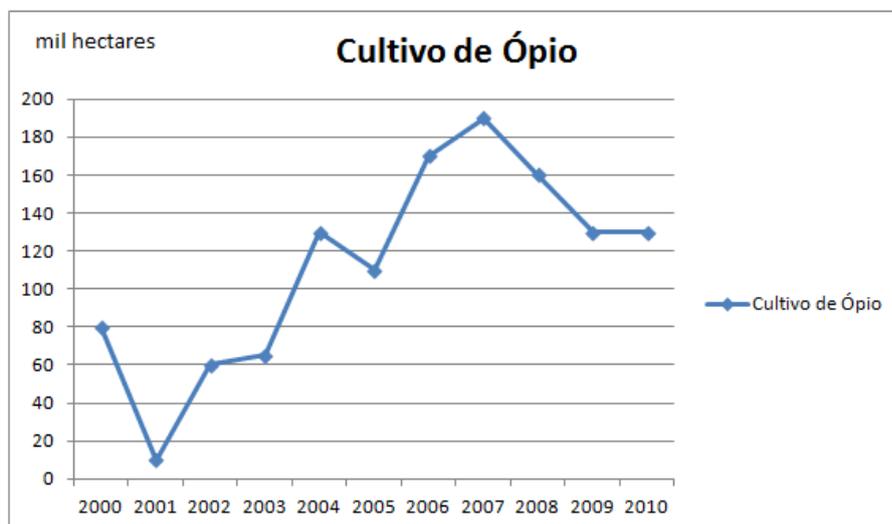
O gráfico acima demonstra que o Afeganistão, ao longo dos anos, vem tendo sua posição no ranking piorada, visto que atualmente ele se encontra em penúltimo lugar,

¹⁵² CORRUPÇÃO, Museu da. **Corrupção no Afeganistão**. Copyright 2004-2012. Disponível em: <http://www.muco.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=487:corrupcao-no-afeganistao&catid=45:corrupcao-pelo-mundo>. Acesso em: 14 abr. 2012.

¹⁵³ Elaborado de acordo com o *Transparency International Index*. Disponível em: <<http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>>. Acesso em: 21 abr. 2011.

perdendo apenas para a Somália. Outro aspecto que relaciona-se com a corrupção, é o crescente tráfico de drogas no país.

Gráfico 5 – Cultivo de ópio no Afeganistão por hectares (2000-2010)



Fonte: da autora¹⁵⁴

Como visto na figura acima, em 2001, o cultivo do ópio¹⁵⁵ no Afeganistão atingia nível bastante baixo se comparado aos níveis atuais. Isso se explica pela proibição da produção da droga imposta pelo Talibã em 2000. No entanto, após a ocupação dos EUA em 2001, a produção aumentou consideravelmente, transformando o Afeganistão no maior produtor de ópio do mundo (o ópio é transformado em heroína que é vendida principalmente na Europa). Apesar dos esforços por parte dos EUA e dos programas coordenados pela ONU, o comércio do ópio não consegue ser barrado, sobretudo porque os maiores suspeitos de comercializarem a droga são os próprios funcionários do governo. Existe uma estimativa feita pelo UNODOC, de que mais da metade do PIB afegão é gerado pelo comércio da droga¹⁵⁶. O aumento da produção ao longo dos anos pode ser relacionado à falta de segurança nas áreas rurais do país, visto que as regiões do interior são as mais violentas e com pouca participação estatal. A erradicação da papoula é uma forma de se combater o tráfico de drogas no Afeganistão, porém, ainda não existe no país projetos de desenvolvimento alternativo que substitua a produção da flor por outra forma de cultivo tão rentável quanto. Por esse motivo,

¹⁵⁴ Elaborado de acordo com *World Drug Report* – UNODC, 2010.

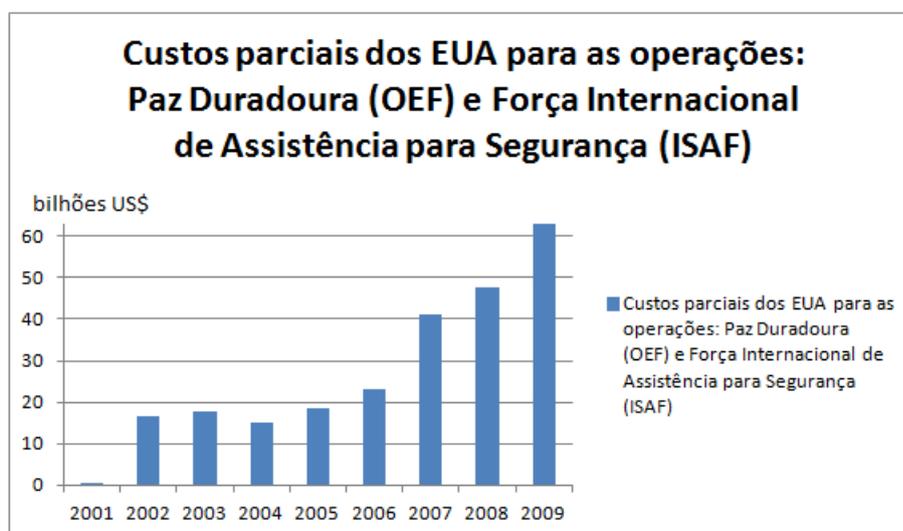
¹⁵⁵ O ópio é obtido a partir de um líquido leitoso da cápsula verde da papoula (*Papaver somniferum*). (Info Drogas). Disponível em: <<http://www.imesc.sp.gov.br/infodrogas/opio.htm>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

¹⁵⁶ NATION, United. *Afghanitan Opium Survey 2007*. Ago. 2001. Disponível em: <http://www.unodc.org/pdf/research/AFG07_ExSum_web.pdf>. Acesso em 18 abr. 2012.

os projetos que combatem a proibição da papoula acabam gerando mais pobreza, visto que a flor é fonte principal de subsistência da maioria dos agricultores nas zonas rurais.

Além do aumento da produção do ópio, a falta de segurança está relacionada a diversos outros fatores que impedem o desenvolvimento e a paz no país. Apesar dos esforços realizados pelos EUA no combate aos grupos insurgentes, o país vive aterrorizado pelos ataques de grupos rebeldes e pelo próprio conflito advindo desses grupos com os soldados estadunidenses. As duas operações: Paz Duradoura (OEF) e Força Internacional de Assistência para Segurança (ISAF) são os dois pilares da ocupação estadunidense, implementadas logo no início da intervenção. Com o intuito de trazer paz e estabilidade, garantindo maior segurança ao povo afegão, os EUA investiram em torno de 250 bilhões de dólares, até o ano de 2009, nesses dois projetos (como mostra o gráfico 6 abaixo).

Gráfico 6 – Custos parciais dos EUA com as operações: Paz Duradoura e Força Internacional de Assistência para Segurança (2001-2009)



Fonte: da autora¹⁵⁷.

Foi através da ISAF que houve a reforma do setor de segurança no Afeganistão, porém, ao invés de avançar na criação da Polícia Nacional Afegã (*Afghan National Police* – ANP) responsável por garantir as forças nacionais de segurança, os estadunidenses avançaram mais na criação do Exército Nacional Afegão¹⁵⁸ (*Afghan National Army* – ANA) treinando-os

¹⁵⁷ Elaborado de acordo com *Research and Development and Initiatives*. Disponível em: <<http://www.rdiindia.org/>> Acesso em: 27 abr. 2012.

¹⁵⁸ Anexo D.

e investindo em estruturas e equipamentos¹⁵⁹. Todavia, como visto na figura 5, os custos para realizar a manutenção de toda a segurança no Afeganistão são bastante altos. Como o governo afegão possui um orçamento restrito, quase todo o projeto de segurança no país é custeado pelos EUA, que têm a estimativa de gastos em torno de US\$ 1 bilhão por ano apenas nesse setor¹⁶⁰.

Apesar de tamanhos investimentos na segurança, nota-se que a defesa nacional afegã ainda é bastante deficiente no combate a violência. Os grupos insurgentes persistem nos seus ataques, que têm como consequência principal a morte de milhares de civis por ano¹⁶¹.

[...] a dependência afegã em relação às forças estrangeiras acarreta efeitos contraditórios ao processo de reconstrução: ao mesmo tempo em que tropas estrangeiras provêm forças coercitivas que o Estado ainda carece, suas ações minam a identificação dos afegãos com o exército e a polícia nacional pois não são eles quem estão combatendo os insurgentes¹⁶².

Outro fator importante em relação aos avanços da segurança é o apoio dado pela população afegã ao Talibã, que ganha força principalmente no interior do país contra a polícia e o exército afegão. Nota-se também que é bastante comum casos de deserções tanto da polícia quanto do exército do país, visto que muitas vezes esses desertores possuem muito mais laços e ideologias em comum com o Talibã (maioria *Pashtun*), do que com o próprio governo, que apesar de democrático, ainda não conseguiu conquistar laços de confiança com a população.

No que compete às questões de educação, saúde e desenvolvimento humano, o Afeganistão também se destaca negativamente nas pesquisas realizadas. Os gráficos abaixo foram elaborados de acordo com o *International Human Development Indicators* e demonstram que as médias do país afegão se encontram abaixo das médias dos países que apresentam baixo desenvolvimento.

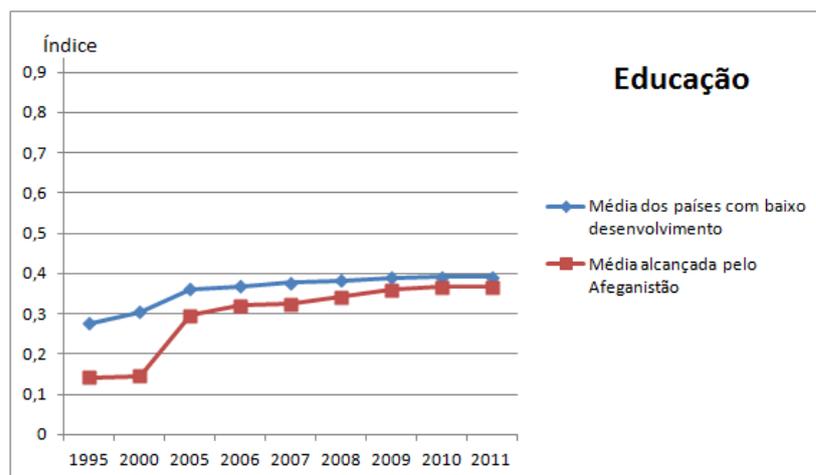
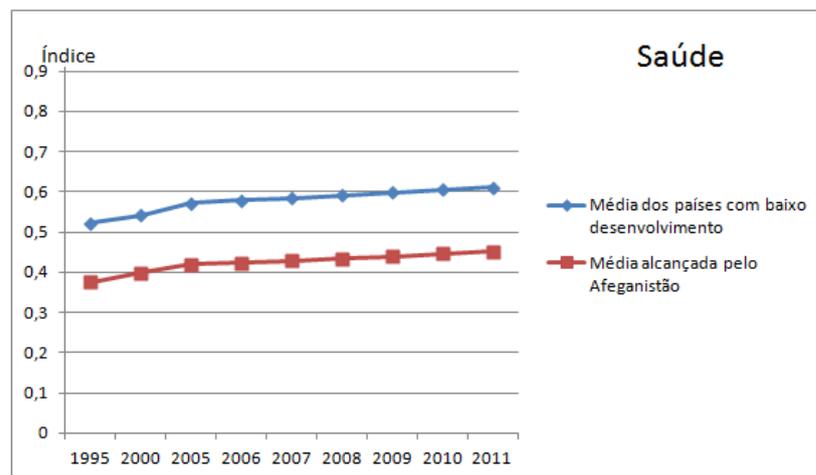
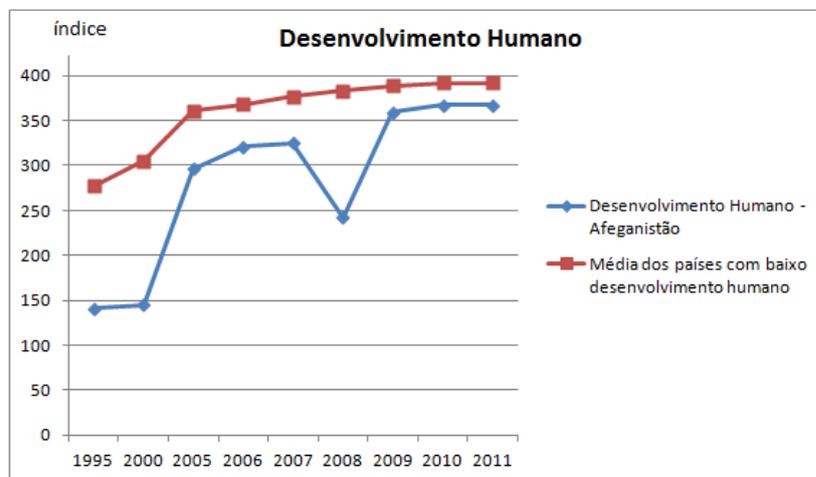
¹⁵⁹ TOLEDO, Áureo Gomes. **Repensando reconstruções de Estados**: notas a partir do caso do Afeganistão. In: II Simpósio de Pós Graduação do Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC/SP), 2009, São Paulo. Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa. São Paulo : UNESP, v. 1, 2009. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2009/aureo_gomes.pdf>. Acesso em: < 15 mar. 2012.

¹⁶⁰ RUBIN, Barnett. **Lineages of the State in Afghanistan**. *Asian Survey*, v. 28, n. 11, p.181, 2008.

¹⁶¹ Anexo E.

¹⁶² SUHRKE, Astri. **When more is less: aiding statebuilding in Afghanistan**. FRIDE Working Paper 26, p. 11, 2006.

Gráfico 7 – Médias de Desenvolvimento Humano, Saúde e Educação alcançadas pelo Afeganistão (1995-2011)



Fonte: da autora¹⁶³.

¹⁶³ Elaborados de acordo com *International Human Development Indicators*. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/statistics/>>. Acesso em: 20 abr. 2011.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é elaborado anualmente e publicado através de um relatório para avaliar o processo a longo prazo do desenvolvimento humano nas sociedades baseado em três aspectos: uma vida longa e saudável, acesso ao conhecimento e, um padrão decente de vida¹⁶⁴. Atualmente o Afeganistão se encontra na posição 172 de 187 países do *ranking* elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Nota-se nos três gráficos que houve uma melhora nos indicadores após a queda do Talibã em 2001, porém não é o suficiente para garantir uma condição de vida que permita o desenvolvimento da população afegã.

Como resultado da invasão soviética em 79 e da Guerra civil, que ocorreu logo após a retirada do exército vermelho no país, várias escolas foram destruídas e todo o processo de educação no Afeganistão foi negativamente afetado. Quando o Talibã assume o controle de quase todo território afegão, as destruições das infraestruturas chegaram a um nível extremo depois das imposições de leis que impediam as mulheres de estudarem e, a mudança dos currículos onde admitiam apenas estudos religiosos para os homens. Após a ocupação estadunidense, os indicadores da educação cresceram visivelmente. De acordo com estimativas recentes do Ministério da Educação do país, mais de 5.4 milhões de crianças estão estudando, sendo 30 % delas meninas¹⁶⁵. Apesar das muitas críticas a respeito do desenvolvimento do sistema de educação no país e, os recorrentes ataques de talibãs às escolas, principalmente às meninas nas regiões sul e oeste, muitos afegãos comparecem as escolas ou recebem algum tipo de educação que nunca foi vista na história do país, sendo o direito à educação garantido na nova Constituição afegã de 2004, quando diz que é direito de todos os cidadãos (homens e mulheres) o acesso a ela. Apesar das crescentes melhorias, ainda existe muito a ser feito para que o Afeganistão conquiste um sistema de educação que atenda satisfatoriamente a toda população sem que sofra represálias. Mais de 11 milhões de afegãos ainda são analfabetos, as escolas não possuem estruturas adequadas, o número de professores qualificados é muito baixo, além claro, do próprio viés cultural que ainda impede que muitas mulheres tenham acesso a esse direito fundamental¹⁶⁶.

¹⁶⁴ UNIDAS, Nações. **Ranking do IDH 2011**. Nova York, nov. 2011. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3880&lay=pde>. Acesso em: 17 abr. 2012.

¹⁶⁵ QAZI, Abdullah. **Education**. Afghanistan Online, abr. 2008. Disponível em: <<http://www.afghan-web.com/education/>>. Acesso em: 19 abr. 2012.

¹⁶⁶ NEWS, BBC. **Life in Afghanistan**. Afghanistan continues to struggle to find stability as the Taliban insurgency casts a shadow on advances in education and the economy. Ago. 2009. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/7741767.stm>. Acesso em: 20 abr. 2012.

Em relação à saúde, o Afeganistão também enfrenta muitos desafios. Com uma expectativa média de 44 anos de vida, cerca de uma em cada cinco crianças morre antes do seu quinto aniversário. A maioria das mulheres nunca visitou um profissional da saúde durante a gravidez e o momento do parto e, por isso, o país apresenta uma das mais altas taxas de mortalidade materna no mundo. Grande parte dos afegãos não tem acesso à água potável e instalações sanitárias, o que acaba gerando um quadro generalizado de desnutrição, pobreza e doenças, fazendo com que a população fique dependente de ajuda externa para se alimentar e obter atendimento médico. É nesse contexto em que as OnGs desempenham papel fundamental no apoio a população. Até meados de 2003, pelo menos 3.000 OnGs nacionais e internacionais operavam no Afeganistão para a redução da pobreza e a implementação da saúde e educação¹⁶⁷. O governo também fornece suporte, ainda que mínimo, para o desenvolvimento humano em parceria com essas organizações. Porém, muitas delas, enxergam o governo como corrupto e abusivo, optando pelo distanciamento da administração Karzai, lidando diretamente com a população¹⁶⁸. Na visão do Estado, o provimento de bens públicos por OnGs compromete a administração governamental, visto que, para a população, a impressão que fica é que quem está realmente realizando mudanças são as organizações, e não o Estado.

A dependência extrema foi aprofundada pela mudança na estrutura fiscal, iniciada em 2004. Ao invés de um orçamento voltado para o custeio e desenvolvimento, como tinha sido a prática até então, agora há um orçamento central, o qual é controlado pelo Ministério Afegão das Finanças, e um orçamento externo, que é desenvolvido em consulta com as autoridades afegãs mas controlado pelos doadores. O Orçamento externo (2,5 bilhões de dólares em 2004/05) era muito maior do que o orçamento controlado diretamente pelo governo afegão (865 milhões de dólares tanto para custeio como para desenvolvimento)¹⁶⁹.

Portanto, essas áreas relacionadas ao desenvolvimento humano são enfatizadas no estudo de Amartya Sen como variáveis fundamentais no processo de desenvolvimento de um determinado Estado. Nota-se, através dos gráficos, que esses setores, apesar de terem tido

¹⁶⁷ GOODSON, Larry. **The Lessons of Nation-Building in Afghanistan**. In: FUKUYAMA, Francis. *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2007.

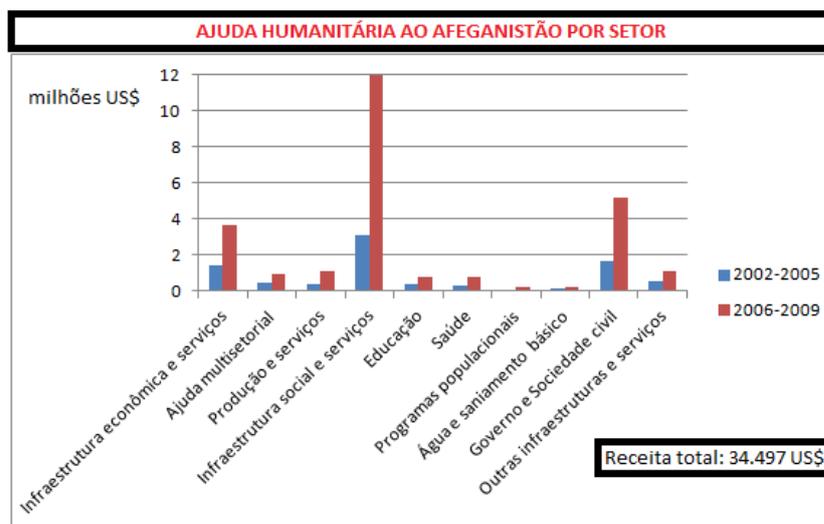
¹⁶⁸ TOLEDO, Áureo Gomes. **Repensando reconstruções de Estados: notas a partir do caso do Afeganistão**. In: II Simpósio de Pós Graduação do Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC/SP), 2009, São Paulo. Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa. São Paulo : UNESP, v. 1, 2009. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2009/aureo_gomes.pdf>. Acesso em: < 15 mar. 2012.

¹⁶⁹ SUHRKE, Astri. **When more is less: aiding statebuilding in Afghanistan**. FRIDE Working Paper 26, p. 4 e 5, 2006.

uma melhora, não estão ainda fortes o suficiente para fornecer todo o suporte e suprir as necessidades do povo afegão. Portanto, a reconstrução do Estado, nesse caso, fica bastante fragilizada, privando os cidadãos de seus Direitos Fundamentais, impedindo-os que se desenvolvam como sociedade.

O gráfico 8 abaixo demonstra os setores que mais são investidos pela ajuda humanitária no Afeganistão. Novamente observa-se que os que mais recebem incentivos são os setores de infraestrutura econômica, social e serviços e, governo e sociedade civil, e que os investimentos em todos os setores dobraram nos anos de 2006 a 2009. Portanto, percebe-se pelas áreas de investimento, que a intervenção de fato prioriza a reconstrução do Estado, assemelhando-se mais ao pensamento de Fukuyama sobre a Reconstrução Estatal pautada na criação de instituições, do que ao pensamento de Amartya Sen, que prioriza o desenvolvimento das questões sociais ligadas ao indivíduo.

Gráfico 8 – Ajuda Humanitária por setor no Afeganistão (2002-2009)



Fonte: da autora¹⁷⁰

Diante de todos esses desafios que a população afegã enfrenta, não tem como não citar o problema dos refugiados no país. Há 30 anos o Afeganistão é o país que mais produz refugiados no mundo. Segundo o relatório “Tendências Globais 2009¹⁷¹” que revê as

¹⁷⁰ Elaborado de acordo com *Afghanistan Tracking Major Resource Flows 2002-2010*. Disponível em: <<http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/02/gha-Afghanistan-2011-major-resource-flows.pdf>> Acesso em: 20 abr. 2012.

¹⁷¹ NATION, United. **Tendências Globais 2009** – UNHCR. Jun. 2010. Disponível em: <http://www.observatorioeco.com.br/wp-content/uploads/up/2010/09/tendencias_globais_2009.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2012.

tendências e padrões estatísticos das populações consideradas de interesse do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), os refugiados afegãos e iraquianos representaram quase metade de todos os refugiados sob a responsabilidade do ACNUR no mundo. Durante os anos de pico, observa-se uma média de 6,4 milhões de seus cidadãos afegãos procurando proteção internacional. Ao final de 2009, quase 2,9 milhões de afegãos ainda eram refugiados. Segundo ainda o relatório, 1 entre 4 refugiados no mundo é do Afeganistão, podendo ser encontrados em 71 países de refúgio por todo o globo. O Paquistão foi, novamente, o país que recebeu o maior número de refugiados (1,7 milhão), sendo 96% deles, afegãos¹⁷².

As primeiras fugas de afegãos surgiram na época da ocupação do país pela União Soviética. Entre 1985 e 1990, a marca de refugiados chegou a 6 milhões de pessoas. Com o fim do conflito, 4 milhões retornaram ao Afeganistão¹⁷³. Anos depois, com a ascensão do poder do Talibã e a intervenção estadunidense no país, o número de refugiados aumentou consideravelmente, fazendo com que o estado afegão compareça atualmente no primeiro lugar do ranking de refugiados elaborado pelo ACNUR. Com o acontecimento global de 11 de setembro de 2001, a intervenção humanitária que deveria vir para auxiliar a população civil direta ou indiretamente atingida pela ofensiva, se mostrou falha. Na época, 75 novos postos do ACNUR foram montados no Paquistão e, ao longo da fronteira houve a mobilização de mil agentes para a construção de dezenas de campos que abrigassem os refugiados. Nos últimos anos, o Paquistão, que já acolhera milhões de exilados afegãos, tenta fechar suas fronteiras, a exemplo do Irã. Essa situação demonstra o drama sofrido pelos refugiados diante de uma nova ordem internacional que direciona essas pessoas a oscilarem de um lado pro outro da fronteira entre os campos e a clandestinidade¹⁷⁴.

O gráfico 9 relata o fluxo de refugiados afegãos durante os anos de ocupação estadunidense. Nota-se que o fluxo foi intenso nos primeiros anos da intervenção, e nos anos subsequentes, esse fluxo foi diminuindo devido ao trabalho de organizações, principalmente do ACNUR, para o retorno dessas pessoas em situação de refúgio. No ano de 2010, o fluxo de

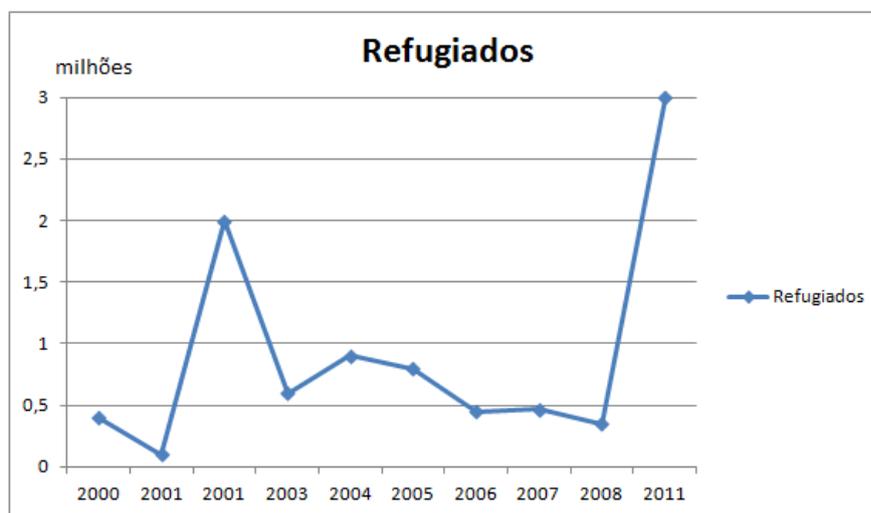
¹⁷² UNIDAS, Nações. Agência da ONU para Refugiados – ACNUR. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/>>. Acesso em: 23 abri. 2012.

¹⁷³ VEJA. **Vivendo como animais**. Ed. 1722, out. 2001. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/171001/p_078.html>. Acesso em: 25 abr. 2012.

¹⁷⁴ AGIER, Michel. **Refugiados Diante da Nova Ordem Mundial**. Nov. 2006, p. 197-215. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v18n2/a10v18n2.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2011.

refugiados ascende novamente devido a violência marcante no ano de 2008/2009, como já foi citado anteriormente.

Gráfico 9 – Fluxo de refugiados no Afeganistão (2000-2011)



Fonte: da autora¹⁷⁵.

Foram utilizados, no entendimento acima através de gráficos, os elementos principais analisados pelo *Failed States Index* em contraponto aos investimentos feitos principalmente por parte dos estadunidenses na intervenção ao país afegão. Apesar dos programas e investimentos feitos pelos Estados Unidos, seus aliados, governo e, Organizações internacionais, o Estado afegão ainda sofre com a ilegitimidade do governo central, a constante insegurança e a falta de bens públicos essenciais. Essas características constituem, em linhas gerais, os elementos que constituem um Estado falido na visão dos autores Rotberg e Amartya Sen, e que, portanto, deveriam ser o foco de uma intervenção mais eficaz e produtiva no Afeganistão

Portanto, o Afeganistão possui suportes e investimentos para que ocorra sua reconstrução. Mas então, por que a reconstrução afegã não avança? Não acredito em falta de interesse na região, visto que o Afeganistão é o maior produtor de lítio no mundo, bem como detentor de uma rica reserva mineral que inclui ouro, ferro, cobre, cobalto, lítio e nióbio¹⁷⁶. O

¹⁷⁵ Elaborado de acordo com ACNUR e BBC UK. Disponível em: < e http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/7741767.stm> Acesso em: 27 abr. 2012.

¹⁷⁶ NETO, Brizola Neto. **Bin Laden: eles não acharam, mas em compensação**. Democracia e Política, jun. 2012. Disponível em: < <http://democraciapolitica.blogspot.com.br/2010/06/bin-laden-eles-nao-acharam-mas-em.html>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

que ocorre é que a operação de *Nation-Building* comandada pelos EUA e seus aliados mantêm um mesmo padrão de relacionamento entre o Estado e os grupos étnicos que coexistem no mesmo território¹⁷⁷. O processo de reconstrução do estado afegão veio, através de uma intervenção externa que procurou se inserir na realidade de um país, que em outras épocas de sua história já havia repellido processos que vieram de fora para dentro. Embora todos os programas implementados pelos estadunidenses, bem como os acordos feitos pela comunidade internacional em comprometimento a reconstrução do Afeganistão, o Estado afegão ainda não consegue extrair recursos de sua população, agravando ainda mais a dependência externa do país. O governo Karzai não procura aprofundar o relacionamento com a sociedade e os recursos existentes não chegam aos setores destinados devido a má gestão governamental. A falta de apoio da sociedade civil é total, visto que as políticas públicas são desenvolvidas pelo governo central e impostas à população, sem que haja qualquer forma de influência ou reivindicação por parte do povo. Essa situação é lembrada por Touraine no capítulo I quando ele diz que na democracia atual, a população deixa de se sentir representada, pois não se identifica com os seus representantes. Com a fragilidade governamental, os grupos insurgentes se reorganizam projetando poder e influência por todo o território.

Outro aspecto importante que dificulta o avanço da reconstrução é a organização política do Afeganistão. O atual presidente Hamid Karzai possui ideais puramente étnicos e, que assim como outros políticos afegãos, está pouco envolvido com o processo de democratização. No ano de 2006, o presidente reuniu grupos rivais, rebeldes e críticos, distribuindo cargos e chefias nas províncias, aumentando assim a desintegração política no território afegão. A falta de interesse pela união política se torna evidente, sem contar com as inúmeras fraudes e acusações de corrupção em toda estrutura governamental. Por outro lado, a área internacional apresenta interesses totalmente distintos a administração Karsai, fazendo assim com que haja um ambiente conflitante tanto na política interna, quanto entre a autoridade afegã e as coalizões de países e agências internacionais¹⁷⁸.

Portanto, a intervenção no Afeganistão não foi bem sucedida no sentido de levar democratização e desenvolvimento a esse país. Como sugere o estudo sobre Estados Fracassados, um Estado com completa incapacidade de se sustentar como um membro da

¹⁷⁷ TOLEDO, Áureo Gomes. **Repensando reconstruções de Estados**: notas a partir do caso do Afeganistão. In: II Simpósio de Pós Graduação do Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC/SP), 2009, São Paulo. Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa. São Paulo : UNESP, v. 1, 2009. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2009/aureo_gomes.pdf. Acesso em: < 15 mar. 2012.

¹⁷⁸ *Idem*.

comunidade internacional e, que coloca a vida de seus próprios cidadãos em perigo e ameaça a segurança internacional com ondas de refugiados, instabilidade política, combates aleatórios, abusos aos direitos humanos, violência e anarquia¹⁷⁹ não pode ser considerado um Estado estável que consegue prover todos os bens públicos considerados essenciais. As mais recentes eleições no país são relacionadas a diversas fraudes e, as instituições estão cada vez mais corruptas. Se o objetivo era implementar a democratização, a realização de apenas eleições não fizeram com que a autoridade central se legitimasse no poder. É necessário lembrar aqui a ideia de Amartya Sen de que por mais que seja importante a constituição do processo democrático, não basta fazê-lo de forma aleatória, é preciso analisar os meios para que o seu funcionamento perdure de maneira correta. O Estado afegão ainda enfrenta muitos desafios relacionados ao judiciário, que é ineficiente e não ampara a sociedade em suas causas, à pouca segurança, à falta de instituições, à falta de legitimidade estatal, à escassez de bens públicos e a dependência crônica de recursos externos.

Mesmo com a retirada gradual das forças estadunidenses e da OTAN no país até 2014 e, uma progressiva transferência da segurança às forças afegãs, o Afeganistão ainda enfrenta crises políticas, sociais e econômicas. Se é a reconstrução do Estado afegão o objetivo de toda comunidade internacional, é de extrema importância que se programe uma estratégia de desenvolvimento coerente, coordenada e sustentável no país. A imposição de um modelo, através de intervenções arbitrárias, não garante o seu pleno funcionamento e, após 10 anos de ocupação, o que de fato se faz urgente é a necessidade de se repensar na reconstrução do Estado afegão.

¹⁷⁹ HELMAN, Gerard; RATNER, Steven. Saving Failed States. **Foreign Policy**, 1992. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/saving_failed_states> Acesso em: 12 out. 2011.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o fim do sistema bipolar da Guerra Fria, os temas referentes a Estados incapazes de se governarem passaram a ser constantes nos principais debates das relações internacionais. A preocupação se dava justamente na busca por se definir quais eram as funções básicas dos Estados, a fim de se chegar a uma teorização a respeito dos processos de falência estatal. Os atentados de 11 de setembro de 2001 trouxeram à tona toda a problemática dos Estados Falidos, ressaltando questões como o papel do Estado na sociedade internacional e ainda, o surgimento de novas motivações para as intervenções internacionais, colocando em discussão a questão da legitimidade para intervir.

Em 1992, a primeira publicação a respeito dos Estados fracassados surge definindo esses Estados como aqueles com completa incapacidade de se sustentar como membros da comunidade internacional e, que essas condições eram cada vez mais recorrentes devido a conflitos civis, falência dos governos e privação econômica. A conceitualização dos Estados Falidos é bastante ampla aderindo diversos significados quanto as suas definições, metodologias e interpretações. Portanto, é preciso ressaltar que qualquer que seja o conceito de Estado Falido, ele sempre virá influenciado por uma posição histórica e cultural específica¹⁸⁰.

A atribuição do termo “falido” para um Estado é uma forma das grandes potências encontrarem maneiras de intervirem nos assuntos internos de outras nações. Por isso, o conceito de Estados Falidos gera controvérsias tanto entre as nações “falidas” quanto entre os teóricos. O Índice de Estados Falidos elaborado pela *Foreign Policy* também compartilha dessas diferentes opiniões quanto a sua validade. De acordo com a pesquisa, o Afeganistão se encontra entre os 10 primeiros do *ranking* em todos os anos em que o estudo foi feito. De um lado, o *ranking* contribui para alertar os países quanto a situação de determinado Estado, além de que o material recolhido para a classificação dos países é de grande utilidade e riqueza para os setores de pesquisa do governo, instituições financeiras, agências e especialistas da área. Por outro lado, a classificação da *Foreign Policy* e, de outros veículos que divulgam a classificação de Estados Falidos, despertam algumas reações negativas por parte de autoridades políticas dos países classificados como fracassados, pois para elas, o julgamento de Estados ignora os esforços feitos pelos países e a comunidade internacional para a

¹⁸⁰ CARMENT, David. Assessing State failure: implications for theory and policy. *Third World Quarterly*, v. 24, n. 3, p. 407-427, 2003.

erradicação de conflitos e outros problemas inerentes a gestão interna. Alguns estudiosos, que também discordam do *ranking*, compartilham o pensamento de que por trás do conceito “Estado Falido” encontram-se interesses ocidentais que, por não conseguirem dar um significado aos conflitos políticos do Terceiro Mundo, o classifica dessa forma¹⁸¹.

Outra análise importante que se faz dos Estados Falidos é a ideia compartilhada por Woodward¹⁸² e Gourevitch¹⁸³ de que a literatura a respeito da falência de Estados adota um modelo particular de Estado, o democrático liberal. Porém, é preciso que se considere os muitos problemas enfrentados por esses Estados tidos como fracassados, já que a maioria deles teve seus processos de formação no pós II Guerra Mundial, intensificando-se no pós Guerra Fria, quando a garantia de independência não significou a formação de fato de um Estado consolidado nos princípios ocidentais de democracia liberal¹⁸⁴.

O país afegão ao longo de sua história sofreu com as guerras civis intensas devido as diferenças de etnias existentes em seu território, intervenções externas recorrentes, uma política pautada em disputas e barganhas, seca, fome, extremismo religioso, violência, falta de instituições, fluxo intenso de refugiados e o desprovimento de bens públicos que atendessem a população. Portanto, é nesse contexto que o Afeganistão se destaca, afinal foi justamente de um Estado julgado falido que forças se uniram contra a mais forte hegemonia do mundo, os Estados Unidos. Os atentados serviram para alertar a comunidade internacional de que eventos que ocorrem em diferentes partes do mundo, a maioria deles em regiões distantes e conflituosas, podem afetar de maneira significativa Estados ricos e poderosos. Portanto, é nesse cenário que os estadunidenses anunciam a guerra contra o terror, pretendendo assumir papel importante na proclamação da democracia, desenvolvimento e estabilidade desses países em processo de falência.

Em 07 de outubro de 2001, o Afeganistão é invadido pelos Estados Unidos que buscavam capturar o culpado pelos atentados às torres gêmeas e ao Pentágono e, extinguir as células terroristas, que para eles, ameaçavam a segurança de seu Estado e da comunidade

¹⁸¹ WOODWARD, Susan L. Estados falidos, o peso das palavras. *Enjeux Internationaux*, p. 54, 2006.

Disponível em: <<http://www.enjeux-internationaux.org/articles/num11/pt/estados.htm>>.

Acesso em: 09 mai. 2012.

¹⁸² WOODWARD ET AL., p.5, 2003.

¹⁸³ GOUREVITCH, Alex. The myth of the failed State. Paper presented at the Annual Meeting of the International Studies Association. Hilton Hawaiian Village, Honolulu, Hawaii, p.7, 2005.

¹⁸⁴ BOEGE, Volker; BROWN, Anne; CLEMENTS, Kevin; NOLAN, Anna. Undressing the Emperor. A reply to our discussants. In: FISCHER, Martina; SCHMELZLE, Beatrix (Eds.). *Building peace in the absence of States: challenging the discourse on State failure*. Research Center for Constructive Conflict Management, Berghof Handbook Dialogue Series, n. 08, p. 19, 2009.

internacional. Após 10 anos de ocupação a fim de levar a democracia e desenvolvimento, o que é concreto em relação ao Estado afegão são as marcas de uma intervenção pautada em decisões arbitrárias, com investimentos altíssimos de um pouco mais de 1 trilhão de dólares na luta contra grupos insurgentes. A batalha contra o Talibã é vista com bastante pessimismo já que o grupo insiste em forjar o governo central e realizar ataques, que geram centenas de mortes todos os anos. A falta de segurança prejudica a implementação de bens públicos para a população, que vive acuada entre o governo, sem legitimidade, e o terrorismo de grupos fundamentalistas. O atual governo de Hamid Karzai é marcado por denúncias de corrupção (lembrando que atualmente o país encontra-se em penúltimo lugar no *ranking* realizado pela *Transparency International*) e desintegração entre os líderes políticos, que constantemente entram em conflito, ocasionando a descrença de milhares de afegãos por melhorias no Estado.

No entanto, alguns pontos foram positivos em relação a intervenção, como por exemplo a implementação de uma Constituição que reconhece os ramos sunita e xiita do islamismo no país. O sistema de educação e saúde, que outrora foram degradados pelos Talibãs, agora se recompõe, ainda que em ritmo bastante lento, como evidenciado pelo índice de Desenvolvimento Humano (a média do Afeganistão encontra-se bem abaixo da média dos países com baixo desenvolvimento). Apesar de um intenso fluxo migratório nos anos de 2009 e 2010, os refugiados em sua grande maioria voltaram ao Afeganistão com a ajuda humanitária de algumas organizações internacionais. O exército nacional afegão também foi criado e recebe intensos investimentos (aproximadamente 1 bilhão por ano) por parte dos Estados Unidos e seus aliados, porém, o urgente seria o fortalecimento e treinamento da polícia afegã para que a população fosse amparada e protegida de ataques de grupos insurgentes. Por último, a constituição de eleições é um marco importante da intervenção, apesar que esse fato não foi o bastante para estabelecer uma democratização no país, visto que o governo central não possui legitimidade uniforme em todo o seu território.

Portanto, a demanda pelo fortalecimento de governanças é crescente visto que só aumentam as ondas de conflitos causados por reivindicações de um ordenamento democrático em alguns países. A consequência disso é uma variedade de Estados em situação de desordem, revelando-se como um grande desafio para a comunidade internacional. As intervenções internacionais surgem como resposta a essas demandas, porém elas acabam por serem limitadas por motivos políticos, de orçamento e de efetividade. Porém, ainda sim, as intervenções a Estados Falidos possuem sua validade e, se forem reformuladas a fim de se tornarem multidisciplinares (militar, econômico e administrativo), poderão surtir efeitos no sentido de acumular experiências para o desenvolvimento de novas formas de ação mais

eficazes. É imprescindível que a comunidade internacional discuta sobre a reforma do próprio modelo de *Nation-Building*, já que o adotado pelos Estados Unidos não surtiu os efeitos significativos para o desenvolvimento da sociedade afegã como um todo e, muito menos para o fortalecimento do Estado.

O Haiti, por exemplo, é um Estado que passou por uma reconstrução em que a intervenção externa se deu de forma diferente a do Afeganistão. O Haiti, mesmo antes dos terremotos em 2010, já apresentava imensas necessidades internas e, portanto, o processo de reconstrução do Estado se deu de forma a enfatizar a recuperação primeiramente dos setores sociais. Algumas medidas utilizadas foram: a criação de empregos para a população, o incentivo a produção agrícola regional aos moradores rurais, reduzindo a dependência das importações, o restabelecimento das instituições judiciárias, legislativas e executivas, além do estímulo imediato ao setor agricultura, com crédito, fornecimento de insumos e projetos de melhorias nos bens públicos. Apesar dos esforços, o país ainda está longe de atingir os níveis satisfatórios que uma intervenção almeja. As dificuldades do Haiti são as mesmas de países em igual situação. Os recursos internacionais não chegam aos setores destinados devido a burocracia para o desbloqueio dessas doações. O resultado é ainda a pobreza extrema em que o povo haitiano vive, fazendo com que o país dependa inteiramente de ajuda externa para se desenvolver¹⁸⁵. Portanto, apesar de a reconstrução não ter sido completamente bem sucedida, o foco da análise é justamente perceber que as bases investidas primeiramente na reconstrução do Haiti se diferem das prioridades dadas no Afeganistão.

Até 2014, as forças estadunidenses se retirarão do Afeganistão proporcionando a oportunidade de o país se sustentar sem a intervenção externa. Apesar de muitos acreditarem que os EUA não deixarão o país devido a interesses particulares na região, o que de fato preocupa são os diversos desafios políticos, sociais e econômicos que o povo afegão tem pela frente. Como a questão da reconstrução do Estado afegão se faz urgente e, se de fato o objetivo de toda a comunidade internacional é a sustentação desse Estado, torna-se imprescindível a reformulação de uma estratégia de desenvolvimento sustentável no país, coordenado por instituições financeiras, governo e sociedade. Os desafios enfrentados pelo povo afegão não são de responsabilidade apenas de seu governo. Há questões muito mais densas e amplas que são de interesse internacional e precisam ser tratadas com mais seriedade. Os danos que Estados falidos causam refletem em toda comunidade internacional,

¹⁸⁵ GIRALDI, Renata. Um ano depois de terremoto, embaixador diz que a situação no Haiti ainda é ruim. Rede Brasil atual. Jan, 2004. Disponível em: < <http://www.redebrasilatual.com.br/temas/internacional/2011/01/um-ano-depois-de-terremoto-embaixador-diz-que-situacao-no-haiti-ainda-e-ruim>>. Acesso em: 14 mai. 2012.

ocasionando imensos prejuízos para todos como a falta de segurança por causa do terrorismo, a violação aos Direitos Humanos e o intenso fluxos de refugiados por todo o mundo

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGIER, Michel. **Refugiados Diante da Nova Ordem Mundial**. Nov. 2006, p. 197-215. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v18n2/a10v18n2.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2011.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. *Democracia e Desenvolvimento: uma Perspectiva Hemisférica*. Washington, 2003.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. **O Brasil no Índice dos Estados Falidos**. Via Política. Mar. 2011. Disponível em: <http://www.viapolitica.com.br/diplomatizando_view.php?id_diplomatizando=1>. Acesso em: 08 fev. 2012.
- ALVES, José Luis. “**O Afeganistão: no Epicentro do Conflito ou da Estabilidade na Ásia Central**”. Periódico Informação Internacional. Análise Económica e Política, v. 2, 2001.
- ARTURI, Carlos. **Contestação Internacional e Reação Inter-estatal**. 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política. Rio de Janeiro, jul. 2004.
- BADIE, Bertrand. Da soberania à competência do Estado. In: SMOUTS, Marie-Claude. **As novas relações internacionais: práticas e teorias**. Brasília: Editora UnB, p. 45, 2004.
- BANK, World. *Afghanistan Reconstruction Trust Fund*. Fev. 2010. Disponível em: <<http://www.aideffectiveness.org/Country/Afghanistan/Afghanistan-Reconstruction-Trust-Fund.html>>. Acesso em: 12 abr. 2012.
- BARBOSA, Rubens Antônio. **Os Estados Unidos pós 11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil**. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília:IBRI, ano 45, n. 1, p. 72-91, jan./jun. 2002.
- BAPTISTA, Paulo Luís Antunes. “**Afeganistão – Uma análise Geopolítica: Reflexões sobre questões da Paz e da Guerra**”. Revista Militar. Portugal, 2006 . Disponível em: <<http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=71>>. Acesso em: 03 mar. 2012.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 1991, 3 ed., vol. 2.
- BONTURI, João. **Conheça a História do Afeganistão**. Folha On Line, 2001. Disponível em: <<http://www.cefetsp.br/edu/eso/terrorismousa/conhecaafeganistao.html>>. Acesso em: 13 jan. 2012.
- BORGER, Julian. **UN in secret peace talks with Taliban: Kabul envoy met top commanders in Dubai this month to discuss terms**. The Guardian, jan. 2012. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2010/jan/28/taliban-united-nations-afghanistan>> . Acesso em: 20 mar. 2012.

BUSH, W. George. **A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos**. Política Externa, vol. 11, n 03, dez/jan/fev. 2002, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**. Volume III: O Fim do Milênio. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 113-155.

CAUSALITIES.org, i. **Operation Enduring Freedom**. Copyright, 2009. Disponível em: <<http://icasualties.org/oef/>>, Acesso em: 20 mar. 2012.

CIA, The World Factbook. **Afghanistan**. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html>> Acesso em: 05 de jan. 2012.

COLL, Steve. **U.S Taliban Talks**. The New Yorker, fev. 2011. Disponível em: <http://www.newyorker.com/talk/comment/2011/02/28/110228taco_talk_coll>. Acesso em: 19 mar. 2012.

CORRUPÇÃO, Museu da. **Corrupção no Afeganistão**. Copyright 2004-2012. Disponível em: <http://www.muco.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=487:corrupcao-no-afeganistao&catid=45:corrupcao-pelo-mundo>. Acesso em: 14 abr. 2012.

DAHL, Robert A. Sobre a Democracia. Editora Universidade de Brasília. Cap. 8, 2001.

DOBBINS, James *apud* GOMES, Áureo de Toledo. **Colapso à Reconstrução: Estados Falidos, Operações de Nation-Building e o caso do Afeganistão no pós Guerra Fria**. Universidade de São Paulo, 2008.

DOBBINS, James. **Our Man in Kabul**. What Hamid Karzai's Rise to Power Means For How He Will Govern Now. Foreign Affairs, nov. 2009. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/65669/james-dobbins/our-man-in-kabul?page=show>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

DUNHAM, Will. **EEUU no detendrá ataques aéreos sobre Afganistán: Casa Blanca**. Reuters America Latina, 10 mai. 2009. Disponível em: <<http://lta.reuters.com/article/topNews/idLTASIE5490CJ20090510>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

EVANGELISTA, Ana Carolina P. **Perspectivas sobre a “Sociedade Civil Global” nos estudos das Relações Internacionais**. Dissertação de Mestrado defendida na PUC-SP, 2006, p.21.

FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: governo e organização no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

FURTADO, Celso *apud* VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento Sustentável**. O desafio do século XXI. Editora Garamond Ltda. Rio de Janeiro, 2005, p. 9.

GEORGE, Marcus. **Kunduz celebrates end of siege**. BBC News, nov. 2001. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/1677157.stm>. Acesso em 15 mar. 2012.

GIRALDI, Renata. **Um ano depois de terremoto, embaixador diz que a situação no Haiti ainda é ruim**. Rede Brasil atual. Jan, 2004. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/temas/internacional/2011/01/um-ano-depois-de-terremoto-embaxador-diz-que-situacao-no-haiti-ainda-e-ruim>>. Acesso em: 14 mai. 2012.

GOMES, Áureo de Toledo. **Colapso à Reconstrução: Estados Falidos, Operações de Nation-Building e o caso do Afeganistão no pós Guerra Fria**. Universidade de São Paulo, 2008.

GOODE, W. J. & HATT, P. K. **Métodos em Pesquisa Social**. 3ªed., São Paulo: Cia Editora Nacional, 1969.

GOODSON, Larry. The Lessons of Nation-Building in Afghanistan. In: FUKUYAMA, Francis. *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2007.

HABERMAS, Jürgen *apud* DELUIZ, Neise. **Formação do sujeito e a questão democrática em Habermas**. Boletim Técnico do Senac - v. 21, n. 1, p. 6, jan./abr., 1995.

HAMMOND, Thomas Taylor. **Bandeira vermelha no Afeganistão**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1987.

HELMAN, Gerard; RATNER, Steven. *Saving Failed States*. **Foreign Policy**, 1992. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/saving_failed_states> Acesso em: 12 out. 2011.

HERZ, Mônica. **Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria**. Dados vol. 40 no. 2 Rio de Janeiro 1997.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. Tradução: MONTEIRO, João; NIZZA, Maria Beatriz da Silva. Martins Fontes. São Paulo, 2003. p. 93. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/3098501/Thomas-Hobbes-Leviata>> Acesso em: 03 nov. 2001.

KEOHANE, Robert, Joseph Nye. *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, Havard University Press, 1971.

INTERNACIONAL, El País. **17 muertos em um atentado contra la embajada Índia em Kabul**. Cabul, out. 2009. Disponível em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2009/10/08/actualidad/1254952807_850215.html>. Acesso em: 23 mar. 2012

KRADER, Lawrence. *A Formação do Estado*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

LEIS, Hector. O que significa um *Think Tank* no Brasil de Hoje. **Instituto Millenium**, jul. 2009.

LÊNIN, Vladimir. *apud* FREITAS, Francisco Máuri Carvalho. **O Estado e a Revolução de Lênin**: a doutrina marxista do Estado e as tarefas do proletariado na revolução. *Navegando Publicações*, Campinas, 2011.

LIPSET, Seymour Martin. – “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”. **American Political Science Review**, mar. 1959, p. 69 a 105.

MAGNOLI, Demétrio. **Relações internacionais: teoria e história**. São Paulo : Saraiva, 2004.

MANDELBAUM, Michael. **As idéias que conquistaram o mundo**: paz, democracia e livre iniciativa. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

MARSDEN, Peter. **The Taliban**: War, Religion, and the new order in the Afghanistan. Zed Books, London, p.15, 1998.

MARTINS, A.C.B et al. “**The situation in Afghanistan**”. Study guide of United Nations Security Council (UNSC). Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/ufrgsmun/2008/>. Acesso em: 05 mar. 2012.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. Curso de direito internacional público. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MIWA, Luiz Carlos Fumiaki. **A teoria Realista e o Poder**. Poder, Estratégia e Sociedade, N°0, Vol.1, Fev. 2011, p. 30. Disponível em: <http://www.inest.uff.br/attachments/article/154/PES_vol0_num1_p_19_40.pdf> Acesso em: 03 mar. 2001.

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

MUNDO, BBC. **Aumenta la violencia em Afganistán**. Mundo, una Voz Independiente. Jun. 2009. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2009/06/090611_0003_afganistan_aumento_atas_gm.shtml>. Acesso em: 17 mar. 2012.

MUNDO, El. **Mueren 13 soldados de EEUU en 48 horas tras ser atacados en Afganistán**. Cabul, out. 2009. Disponível em: <<http://www.elmundo.es/elmundo/2009/10/04/internacional/1254635865.html/Tes>>. Acesso em: 22 abr. 2012.

NAÇÕES UNIDAS. Disponível em:

<http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf> Acesso em: 13 out. 2011.

NAÇÕES UNIDAS. Resolução 1267, de 15 de outubro de 1999. Relativa á situação do Afeganistão.

NAVARRA, Diario de. **Los países de la OTAN aprueban una nueva estrategia para Afganistán.** Espanha, out. 2009. Disponível em:

<<http://www.diariodenavarra.es/20091024/internacional/los-paises-otan-aprueban-nueva-estrategia-afganistan.html?not=2009102402095901&idnot=2009102402095901&dia=20091024&seccion=internacional&seccion2=internacional&chnl=30>>. Acesso em: 19 mar. 2012.

NATION, United. Afghanistan Opium Survey 2007. Ago. 2001. Disponível em:

<http://www.unodc.org/pdf/research/AFG07_ExSum_web.pdf>. Acesso em 18 abr. 2012.

NATION, United. Press Release: **Security Council Condemns, ‘in strongest terms’, Terrorism Attacks on United States.** Security Council, set. 2001.

NATION, United. Tendências Globais 2009 – UNHCR. Jun. 2010. Disponível em:

<http://www.observatorioeco.com.br/wp-content/uploads/up/2010/09/tendencias_globais_2009.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2012.

NEWS, BBC. **Life in Afghanistan.** Afghanistan continues to struggle to find stability as the Taliban insurgency casts a shadow on advances in education and the economy. Ago. 2009.

Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/7741767.stm>. Acesso em: 20 abr. 2012.

NEWS, BBC. **UK troops take over Afghan duties.** A contingent of British forces has taken over security duties in one of the most dangerous Afghan provinces. Mai. 2006. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/4961368.stm>. Acesso em: 22 abr. 2012.

NETO, Brizola Neto. **Bin Laden: eles não acharam, mas em compensação.** Democracia e Política, jun. 2012. Disponível em: <<http://democraciapolitica.blogspot.com.br/2010/06/bin-laden-eles-nao-acharam-mas-em.html>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

¹ Elaborado de acordo com *Development Initiatives*. Disponível em: <<http://www.dikc.com/services.html>>. Acesso em: 19 abr. 2011.

O'BRYANT, JoAnne. WATERHOUSE, Michael. U.S Forces in Afghanistan. CRS Report for Congress. Jul. 2008. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RS22633.pdf>>. Acesso em: 13 mar 2012.

OFFICE OF THE SPECIAL INSPECTOR GENERAL FOR AFGHANISTAN RECONSTRUCTION. **Limited Interagency Coordination and Insufficient Controls over U.S. Funds in Afghanistan Hamper U.S. Efforts to Develop the Afghan Financial Sector and Safeguard U.S. Cash.** Jul. 2011. Disponível em: <<http://www.sigar.mil/pdf/audits/2011-07-20audit-11-13.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2012.

PEACE, Fund for Peace. **Conflict Assessment: Indicators**The Fund for Peace Country Analysis Indicators and Their Measures. Copyright, 2011. Disponível em: <<http://www.fundforpeace.org/global/library/cr-10-97-ca-conflictassessmentindicators-1105c.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

PHILIPP, Peter. 1993: Primeiro atentado contra o World Trade Center. **Deutsche Welle**, 2012. Disponível em: <http://www.dw.de/dw/article/0,,449487_page_0,00.html>. Acesso em: 09 mai. 2012.

POLICY, Foreign. **FAQ and Methodology**. How the Failed States Index is made. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/2009_failed_states_index_faq_methodology>. Acesso em: 19 mar. 2012.

POLICY, Foreign. **The Failed States Index 2001**. Disponível em: <<http://www.foreignpolicy.com/failedstates>>. Acesso em: todos os momentos da pesquisa.

POLICY, Foreign. **The War In Afghanistan: That Nagging Evidentiary Question**. 10 dez, 2009. Disponível em:<<http://foreignpolicyblogs.com/2009/12/10/the-war-in-afghanistan-that-nagging-evidentiary-question/>> Acesso em: 17 mar. 2012.

POOLOS, Alexandra. **Afghanistan: Seizure of Kabul Catches World by Surprise**. World: Focus, 2001. Disponível em: <<http://insnews.org/world/focus/1101/kabul.world.reaction.report1.htm>>. Acesso em: 17 mar. 2012.

PRADO, Ana Carolina. **6 consequências da morte de Osama Bin Laden**. Superinteressante, mai. 2011. Disponível em: <<http://super.abril.com.br/blogs/superlistas/6-consequencias-da-morte-de-osama-bin-laden/>>. Acesso em: 14 abr. 2012.

PROGRAMME, United Nations Development. **Counter Narcotics Trust Fund (CNTF)**. Disponível em: <http://www.undp.org.af/whoware/undpinafghanistan/Projects/sbgs/prj_cntf.htm>. Acesso em: 12 abr. 2012.

PROGRAMME, United Nations Development. **Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOFTA)**. Disponível em: <http://www.undp.org.af/whoware/undpinafghanistan/Projects/sbgs/prj_lotfa.htm>. Acesso em: 12 abr. 2012.

QAZI, Abdullah. **Education**. Afghanistan Online, abr. 2008. Disponível em: <<http://www.afghan-web.com/education/>>. Acesso em: 19 abr. 2012.

RATTNER, H. **Revista Espaço Acadêmico**, nº 111, agosto de 2010.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. **Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais**. In: BEUREN, Ilse Maria (org.). Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003, p.93.

RÊGO, João. Reflexões sobre a Teoria Ampliada do Estado em Gramsci. *Caderno Cultural do Jornal Comércio*. Recife, abr. 1991.

REINERT, Erik S.; AMAÏZO, Yves Ekoué; KATELL, Rainer. *The Economics of Failed, Failing and Fragile States*. Carnegie Council, 2007. Disponível em: http://www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01442/res/id=sa_File1/Paper.pdf

RITSCHER, Adam. **A Brief History of Afghanistan: This was delivered as a speech at a Students Against War teach-in in Duluth, Minnesota (USA)**. Disponível em: <http://afghangovernment.com/briefhistory.htm>. Acesso em: 13 jan. 2012.

ROTBURG, Robert. Failed States in a World of Terror. *Foreign Affairs*. Jul/ago. 2002.

ROTBURG, Robert I. *The New Nature of Nation-state Failure. Journal Article, Washington Quarterly*, v. 25, capítulo 3, p. 85-96. Summer 2002.

RUBIN, Barnett. **Lineages of the State in Afghanistan**. *Asian Survey*, v. 28, n. 11, p.181, 2008.

ROY *apud* MARSDEN, Peter. **The Taliban: War, Religion, and the new order in the Afghanistan**. Zed Books, London, 1998.

RUBIN, Barnett; HAMIDZADA, Humayun. **From Bonn to London: governance challenges and the future of statebuilding in Afghanistan**. *International Peacekeeping*, v. 14. n. 1, p. 8-25, 2007.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999 .

SMOUTS, Marie-Claude. **As novas relações internacionais: práticas e teorias**. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

SNYDER, Jack. One World, Rival Theories. *Foreign Policy*, n. 145, p. 52-62, 2004.

STOLBERG, Sherril Gay. COOPER, Helene. Obama Adds Troops, but Maps Exit Plan. *The New York Times*, dez. 2009. Disponível em: http://www.nytimes.com/2009/12/02/world/asia/02prexy.html?_r=1. Acesso em: 21 abr. 2012.

SUHRKE, Astri. **When more is less: aiding statebuilding in Afghanistan**. FRIDE Working Paper 26, p. 11, 2006.

THE GUARDIAN. Bush rejects Taliban offer to hand Bin Laden over. 14 out. 2001. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2001/oct/14/afghanistan.terrorism5>>. Acesso em 20 mar. 2012.

THÜRER, Daniel. **The "Failed State" and International Law.** *International Committee of the Red Cross*, 1999. Disponível em: <<http://globalpolicy.org/component/content/article/173/30464.html>> Acesso em: 06 out. 2011.

TOLEDO, Áureo Gomes. **Repensando reconstruções de Estados:** notas a partir do caso do Afeganistão. In: II Simpósio de Pós Graduação do Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC/SP), 2009, São Paulo. Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa. São Paulo : UNESP, v. 1, 2009. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2009/aureo_gomes.pdf. Acesso em: < 15 mar. 2012.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia.** Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

TUBBELA, Patricia. Reino Unido enviará 500 soldados más a Afganistán. El País Internacional. Londres, nov. 2009. Disponível em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2009/11/30/actualidad/1259535615_850215.html> Acesso em: 25 mar. 2012.

TULL, D. S. & HAWKINS, D. I. *Marketing Research, Meaning, Measurement and Method.* Macmillan Publishing Co., Inc., London, 1976.

UNIDAS, Nações. Agência da ONU para Refugiados – ACNUR. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/>>. Acesso em: 23 abri. 2012.

UNIDAS, Nações. **Ranking do IDH 2011.** Nova York, nov. 2011. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3880&lay=pde> . Acesso em: 17 abr. 2012.

UPI. **U.S. praises Pakistani military efforts.** Special Reports, nov. 2009. Disponível em: <http://www.upi.com/Top_News/Special/2009/11/18/US-praises-Pakistani-military-efforts/UPI-87491258576112/> Acesso em: 20 mar. 2012.

VEJA. **Vivendo como animais.** Ed. 1722, out. 2001. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/171001/p_078.html>. Acesso em: 25 abr. 2012.

VIANNA, Alexander Martins. **Reações Fundamentalistas – Taliban e o Terror Conveniente.** Revista Diálogos, v. 6, n. 1, 2002.

WALSH, Declan. RICHARD, Adams. MACASKILL, Ewen. **Osama bin Laden is dead, Obama announces from White House.** The Guardian, mai. 2011. Disponível em:

<http://www.guardian.co.uk/world/2011/may/02/osama-bin-laden-dead-obama>. Acesso em: 20 mar. 2012.

WEBER, Max *apud* TRAGTENBERG, Maurício. Apresentação. In: Max Weber. TEXTOS SELECIONADOS. Traduções de Maurício Tragtenberg, Waltensir Dutra,; Calógeras A. Pajuaba, M. Irene de Q. F. Szmrecsányi, Tamás J. M. K. Szmrecsányi. Ed. São Paulo: Nova Cultural. 1997. p. 14.

WOODWARD, Susan L. Estados falidos, o peso das palavras. *Enjeux Internationaux*, nº 11, 2005. Disponível em: < www.enjeux-internationaux.org > Acesso em: 26 out. 2001.

WORLD, BBC News. **Osama Bin Laden, al-Qaeda Leader, dead – Barack Obama.**

Mai. 2011. Disponível em: < <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-13256676> >.

Acesso em: 13 abr. 2012.

WORLD, CNN. Suicide bombers target Afghan ministry. Out. 2008. Disponível em: < http://articles.cnn.com/2008-10-30/world/afghanistan.ministry.blast_1_taliban-spokesman-zabiullah-mujahid-afghan-government-taliban-leaders?_s=PM:WORLD >. Acesso em: 08 abr. 2012.

XINHUA. **U.S. Security Advisor, Pakistani president discuss fight against militancy.**

Peoples's Daily Online, fev. 2012. Disponível em:

<<http://english.peopledaily.com.cn/90001/90777/90851/6894010.html>>. Acesso em: 06 mar. 2012.

YIN, Robert K. Case Study Research - Design and Methods. Sage Publications Inc., USA, 1989.

ANEXO A – Escopo das funções do Estado

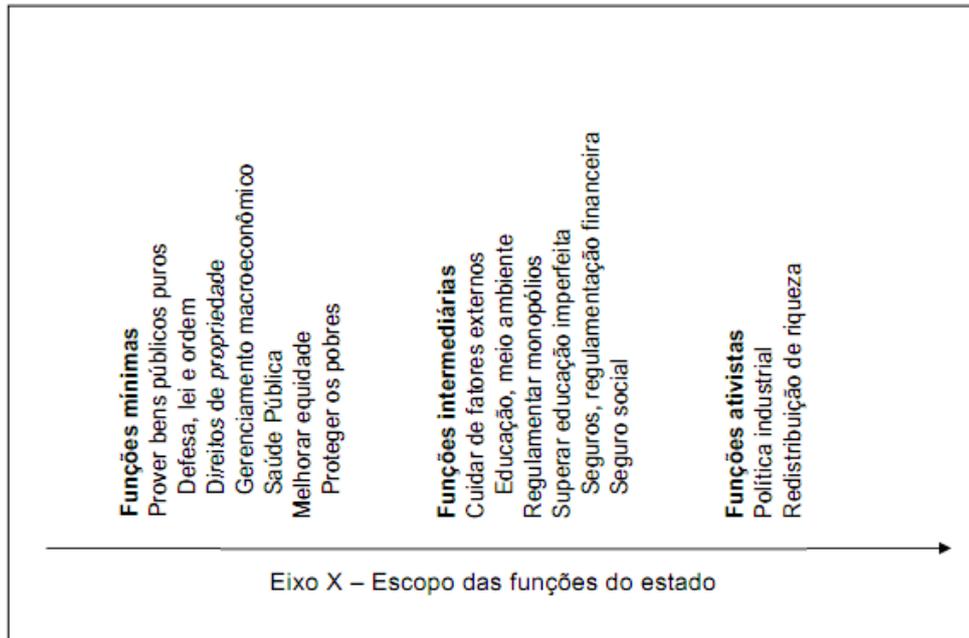
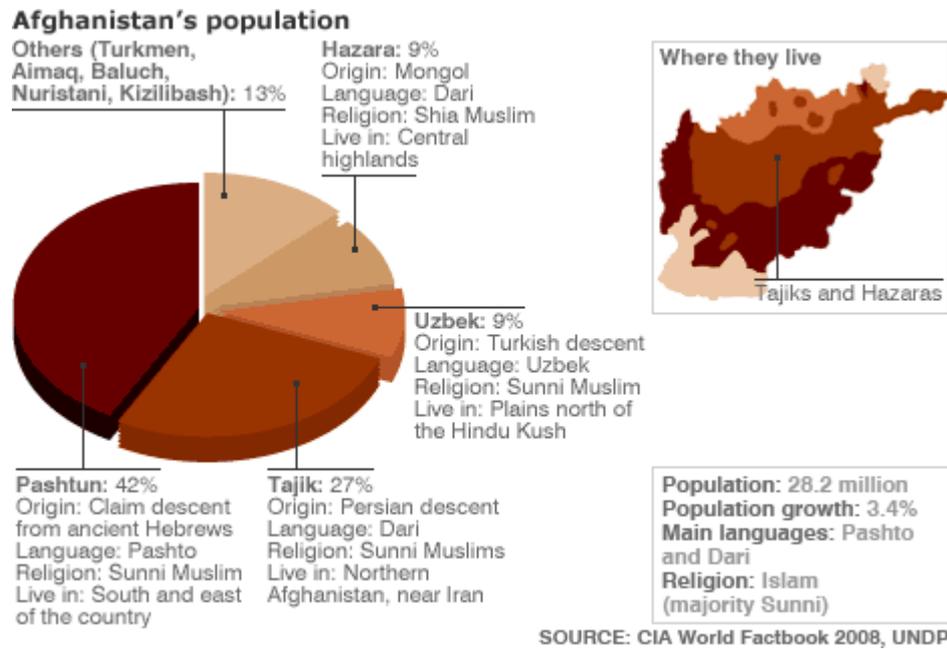


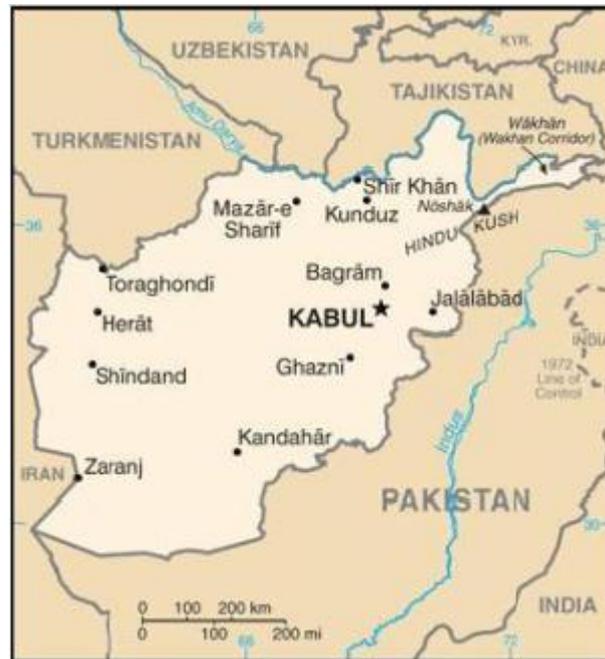
FIGURA I – Hierarquia das Funções do Estado
(Fonte: FUKUYAMA, 2005:25)

ANEXO B - Distribuição das etnias no Afeganistão

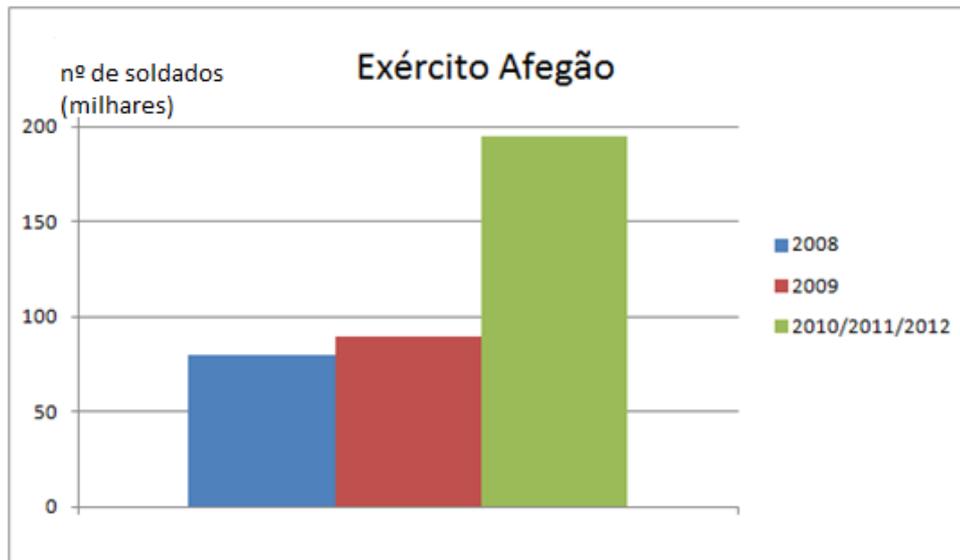


Fonte: **Life in Afghanistan**. BBC News. Ago. 2009. Disponível em:
 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/7741767.stm
 > Acesso em: 24 abr. 2012.)

ANEXO C - Mapa do Afeganistão



Fonte: **Afghanistan**. CIA - The World Factbook. Disponível em: <
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html>>. Acesso em: 06 fev. 2012).

ANEXO D - Número de soldados no Exército afegão (2008-2012)

Fonte: da autora¹⁸⁶.

¹⁸⁶ Elaborado de acordo com **North Atlantic Treaty Organization- NATO**. Disponível em: <http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_topics/20120418_120418-Backgrounder-ANSF-en.pdf> Acesso em: 28 abr. 2012.

ANEXO E - Ataques a Civis no Afeganistão (2007-2010)



Fonte: da autora¹⁸⁷.

O aumento significativo de ataques a civis no ano de 2009 têm como causa o ressurgimento de mais de 25.000 novos integrantes do Talibã, caracterizando esse período como o mais violento desde ocupação.

¹⁸⁷ Elaborado de acordo com o **United Nation Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)**. Disponível em: < <http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1741> >. Acesso em: 19 abr. 2011.

