

---

# Nation-building e Segurança Internacional: Um Debate em Construção\*

**Aureo de Toledo Gomes\*\***

## **Antecedentes**

**A**ntes de adentrarmos propriamente no tema, é importante fazermos uma advertência. Em ciências sociais, existe uma discussão extremamente importante sobre a formação dos Estados nacionais e sua concomitante expansão para o resto do globo, na qual se destacam autores do porte de Charles Tilly (1996), Anthony Giddens (2001), Nobert Elias (1993) e Benedict Anderson (2008). A literatu-

---

\* Artigo recebido em junho de 2008 e aprovado para publicação em fevereiro de 2009. Este artigo é baseado na Dissertação de Mestrado do autor, intitulada *Do colapso à reconstrução: Estados falidos, operações de nation-building e o caso do Afeganistão no pós-Guerra Fria*. Agradeço os pertinentes comentários do parecerista anônimo da *Contexto Internacional*. Os deméritos, contudo, são de minha única e exclusiva responsabilidade.

\*\* Doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e professor da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). E-mail: aureo@ie.ufu.br.

ra utiliza o termo *nation-building*, que em uma tradução livre para nosso idioma seria algo como “construção de nações”, para uma linha investigativa que privilegia diferentes processos de construção estatal,<sup>1</sup> salientando aspectos como a relação entre Estado e sociedade, a importância das guerras para a formação dos países, assim como a influência do capitalismo na expansão da entidade política conhecida como Estado pelo mundo. A grafia é a mesma; porém, a substância da expressão *nation-building* que procuraremos investigar neste artigo é distinta. Aqui, o foco está estritamente relacionado com problemas de segurança internacional e como atores externos podem atuar em países cujas fragilidades estatais<sup>2</sup> ocasionam ameaças que ultrapassam fronteiras.

Não obstante, para que possamos melhor compreender *nation-building* e diferenciá-la de outras intervenções, é mister que tenhamos em mente os processos que culminaram no surgimento das chamadas operações de paz, principalmente aquelas desenvolvidas pela Organização das Nações Unidas (ONU). Dos flagelos de uma Europa destruída pela Primeira Guerra Mundial (1914-1918), as questões que assombravam não apenas os pesquisadores, mas também os interessados em política internacional, eram, entre outras, entender as origens da guerra e evitar a eclosão de um novo certame de grandes proporções.<sup>3</sup> A fundação da Liga das Nações e a origem do conceito de segurança coletiva, a noção de que todos os membros da sociedade internacional devem se engajar em uma ação conjunta para prevenir e repelir agressores (BELLAMY et al., 2004), evidenciavam que, em assuntos de guerra e paz, todos os Estados tinham uma função a cumprir.

Ainda que o fracasso da Liga das Nações e a concomitante eclosão de um novo conflito mundial (1939-1945) tenham colocado em xeque a capacidade de organizar a ação coletiva em âmbito internacional, uma vez mais a sociedade internacional procurou criar mecanismos institucionais que dirimissem as possibilidades de guerras. Das cin-

zas de uma Europa novamente destruída, eis que surge a ONU, cuja missão, formalmente assumida em seu preâmbulo, seria a de preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra.

Ao entrar em vigor em 24 de outubro de 1945, a Carta das Nações Unidas salientava que, em assuntos relativos a guerra e paz, os Estados-membros proporcionariam à emergente instituição três mecanismos para a consecução de seus objetivos. Segundo Barnett e Finnemore (2004), o primeiro mecanismo seria a disponibilidade das forças armadas dos países para a manutenção da paz internacional. O segundo mecanismo seria a capacidade da ONU em empreender medidas militares urgentes, além de instruir os membros a designarem contingentes aéreos para ações internacionais conjuntas que tivessem a capacidade de impor as determinações da instituição. Por fim, temos a instauração do Military Staff Committee, cuja missão seria assessorar o Conselho de Segurança em assuntos militares, incluindo a direção estratégica das forças armadas à disposição do Secretariado.

Todavia, ao mesmo tempo em que a ONU era vista por muitos como a panaceia para todos os males relativos à paz e à segurança internacional, apresentando grandes avanços institucionais vis-à-vis à Liga das Nações, herdara de sua antecessora uma característica que iria marcar sua história. Conforme Kennedy (2006, p. xiv):<sup>4</sup>

Como a organização mundial foi criada por Estados-membros, que se comportam como acionistas de uma corporação, ela pode funcionar efetivamente somente quando recebe o suporte dos governos nacionais, principalmente das grandes potências. As nações podem ignorar o organismo internacional, como fez a URSS na década de 1950 e os EUA em 2003, mas isso sempre acarreta um custo. De outro lado, a organização não pode perseguir seus objetivos se um dos Grandes Poderes – um dos cinco países com direito de veto – se opuserem.

Esta tensão entre soberania e internacionalismo é inerente, persistente e inevitável.

A tensão acima descrita seria intensificada pela conformação de uma nova distribuição de poder no sistema internacional. Ainda que os capítulos VI e VII da Carta da ONU propusessem quais os meios para a manutenção da paz e segurança internacional,<sup>5</sup> de 1945 a 1990 o veto foi usado 238 vezes (BELLAMY et al., 2004) pelos membros permanentes do Conselho de Segurança, evidenciando as dificuldades da organização, resultado da divisão do mundo em esferas de influência e do antagonismo entre os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Embora os prognósticos para o funcionamento da ONU não fossem dos melhores, três acontecimentos marcantes ocorridos durante a Guerra Fria dariam ensejo para o desenvolvimento do que se convencionaria chamar como operações de paz.

No início da década de 1950, temos a eclosão da Guerra da Coreia. Em lados opostos, estão EUA e Inglaterra, apoiando a Coreia do Sul; enquanto, no extremo oposto, encontramos China e URSS, aliados à Coreia do Norte.<sup>6</sup> Depois de diversas tentativas de derrubar o governo do sul, a Coreia do Norte decidiu atacar Seul, tomando a capital do país. A ONU condenou a ação e, em 15 de julho de 1950, autorizou uma intervenção norte-americana na península. Para muitos, a ação da ONU indicava a capacidade da organização em incitar a ação coletiva entre os Estados-membros e evidenciava um papel relevante para o organismo nas questões de segurança internacional. Todavia, um importante fator deve ser acrescentado à equação: após a Revolução Chinesa de 1949 e o não-reconhecimento da ONU do governo de Mao Zedong, a URSS decidiu boicotar o Conselho de Segurança, o que culminou na autorização para a operação na Coreia. Ainda assim, Bellamy et al. (2004) argumentam que esta iniciativa já demonstrava a capacidade da ONU em organizar as operações de paz.

O segundo momento é a Crise de Suez, em 1956. A nacionalização do Canal de Suez pelo governo egípcio de Gamal Abdul Nasser resultou na formação de uma aliança entre França, Inglaterra e Israel, a qual derrotou o Egito, além da ocupação da Península do Sinai por Israel. Os acontecimentos acima descritos colocaram vários dilemas para a comunidade internacional. Ambas as superpotências eram contrárias à invasão: enquanto a URSS enxergava uma tentativa desesperada e anacrônica dos ex-poderes coloniais de manterem algum *status* no Terceiro Mundo, os EUA execraram seus três aliados por terem perpetrado tal ato ilegítimo sem seu conhecimento. Com o Conselho de Segurança travado, ainda que dessa vez as duas superpotências estivessem de acordo, as discussões sobre o tema foram para a Assembleia Geral, e o Secretariado ficou responsável por achar alguma saída para o entrave. Segundo Barnett e Finnemore (2004, p. 126):

As conversas prévias à invenção do *peacekeeping* ocorreram entre o secretário-geral Dag Hammarskjöld e o embaixador canadense Lester Pearson. Hammarskjöld estava propenso à ideia de um maior papel para a ONU. Foi persuadido quando percebeu que a crise proporcionava uma oportunidade ímpar para a ONU mostrar sua relevância aos Estados-membros em um assunto crítico, e que os países apoiavam a ideia. Após consultas com os países envolvidos, Hammarskjöld anunciou a criação de uma força neutra que substituiria a Inglaterra e a França e se colocaria entre Egito e Israel.

Assim sendo, foram possíveis a aprovação e o envio da United Nations Emergency Force para a fronteira entre Egito e Israel. Todavia, o mandato salientava que a missão não deveria se envolver na política doméstica do Egito, além de não poder recorrer a meios militares, a não ser em casos de legítima defesa.

Por fim, o último evento marcante foi a operação da ONU no Congo, em 1960. Em 30 de junho de 1960, após diversas demandas pela independência, o governo belga aquiesceu e outorgou à sua outrora colônia a condição de Estado soberano. Entretanto, poucos dias antes da independência, soldados congolese amotinaram-se, além de atacarem civis brancos e pilharem as cidades. Mesmo após a independência, o motim continuou, levando o novo país a um estado de caos, ameaçando o governo eleito comandado pelo primeiro-ministro Patrick Lumumba e pelo presidente Joseph Kasavubu. Em agosto de 1960, as recentes instituições sociais, políticas e econômicas do país estavam paralisadas. A província de Katanga, rica na extração de pedras preciosas e minerais, sob a liderança de Moise Tshombe, declarou independência do restante do país, ameaçando toda a cadeia de exportações congolese. Bruxelas, em um ato unilateral, aprovou o envio de tropas para sua ex-colônia em uma tentativa de proteger os belgas que ainda se encontravam no país. De acordo com Dobbins et al. (2005, p. 7):

Em resposta, o primeiro-ministro Lumumba requisitou que a ONU enviasse tropas para restaurar a paz e expulsar os agressores belgas. O secretário-geral Hammarskjöld apoiou a requisição e garantiu uma resolução do Conselho de Segurança autorizando o envio de tropas, a United Nations Operation in the Congo, para restaurar a lei e a ordem e promover estabilidade econômica e política. A Bélgica concordou em retirar suas tropas, mas somente se elas fossem substituídas pelas da ONU.

Os acontecimentos supracitados proporcionaram à ONU a oportunidade de realizar o que se convencionou designar como operações de paz.<sup>7</sup> Em seus primórdios, as operações de paz, cerceadas pelas idiosincrasias de um sistema bipolar, tinham como princípios normativos a tríade consentimento, neutralidade e imparcialidade: as tropas deveriam ser enviadas com o consentimento das partes envolvidas;

deveriam ser imparciais e não beneficiar nenhum dos lados em questão; e, por fim, deveriam estar levemente armadas e só poderiam utilizar meios coercitivos em casos de legítima defesa. Segundo palavras do então secretário-geral Dag Hammarskjöld (apud BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 127):

As operações de paz devem ser separadas e distintas das atividades exercidas pelas autoridades nacionais e precisam limitar sua atuação para os aspectos externos da situação política em questão ou a ONU corre o risco de se envolver em diferenças com as autoridades locais ou com o público ou mesmo com conflitos internos cuja repercussão seria extremamente prejudicial para a efetividade da operação.

Entre 1945 e 1987, a ONU conseguiu implementar, segundo o cômputo de Bellamy et al. (2004), catorze operações de paz,<sup>8</sup> nas quais as tropas raramente eram enviadas no decorrer do conflito e cujos mandatos, na sua maioria, autorizavam o monitoramento de um existente acordo de paz, ajudando os Estados a cumprirem seus compromissos políticos, ou mesmo a manutenção de um cessar-fogo entre as partes. Este tipo de atuação e a importância dada à tríade desenvolvida pelo Secretariado neste período se devem, sobretudo, à conjuntura específica do período da Guerra Fria, na qual se procurava preservar o *status quo*, e não alterá-lo.

Todavia, a debacle da URSS e a emergência de uma nova distribuição de poder no sistema internacional iriam influenciar o futuro das operações de paz. Com o desaparecimento das fronteiras delineadas em Yalta e Postdam e com a supressão do bloco comunista, a segurança internacional, outrora extremamente influenciada pela geografia criada durante os anos de bipolaridade, passou por uma importante inflexão. Conforme esmiuçado por Villa e Reis (2006, p. 20):

O único consenso que parece existir é que a questão da segurança internacional dificilmente

te pode ser apresentada nos mesmos termos da Guerra Fria, e necessita incorporar novas dimensões. Essas dimensões enfatizam duas componentes: mudanças na natureza das relações de poder (incorporação de novos atores e processos capazes de desestabilizar o sistema internacional por meios outros que não os meios político-militares convencionais) e o impacto da distribuição de poder na configuração do sistema internacional, especialmente na relação entre balança de poder e segurança internacional.

Juntamente com a redefinição do conceito de segurança internacional e a emergência dos chamados Novos Temas, nota-se um importante fenômeno em andamento: um declínio no número de conflitos interestatais e um considerável aumento nos embates intraestatais. Esta nova conjuntura foi bastante distinta dos anos de Guerra Fria, cuja principal característica eram os certames entre Estados soberanos com características similares (exércitos organizados, por exemplo). Os conflitos simétricos, conforme terminologia de Miall et al. (2005), principalmente após o final da Guerra Fria, deram lugar aos conflitos assimétricos, entre atores com capacidades diferentes, sejam eles um Estado e uma facção rebelde, nos quais a população civil é uma das partes mais afetadas. Tais mudanças, *pari passu* ao crescente reconhecimento da importância dos direitos humanos na política internacional, principalmente após a assinatura da Carta das Nações Unidas (1945) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), culminaram em elaborações como a de Michael Walzer (2003, p. xvi), segundo o qual não é exagero dizer que “o maior perigo enfrentado pela maior parte das pessoas no mundo atual provém de seus próprios Estados; e que o principal dilema da política internacional é saber se as pessoas em perigo devem ser resgatadas por forças militares de fora”. Em favor dos direitos humanos, a sociedade



internacional deve intervir nos conflitos em que abusos generalizados à vida das pessoas estiverem em andamento.<sup>9</sup>

Esta nova conjuntura internacional afetou enormemente as operações de paz. Segundo Bellamy et al. (2004), no período compreendido entre 1988 e 1993, tem-se primeiramente uma transformação quantitativa, ou seja, a ONU passa a empreender mais operações do que nos quarenta anos anteriores.<sup>10</sup> Em segundo lugar, ocorre uma transformação qualitativa, visto que a ONU começa a empreender operações mais complexas do que apenas monitorar cessar-fogos, agregando a tais empreitadas ajuda humanitária e econômica, entre outras variáveis. Finalmente, ocorre uma transformação normativa, a partir do momento em que grande parte dos Estados passa a apoiar a promoção de normas e valores nas missões, principalmente preceitos como o da paz democrática, liberalização comercial e o respeito aos direitos humanos. Ainda segundo Bellamy et al. (2004), estas transformações também foram iniciadas porque (1) o Conselho de Segurança se tornou mais proativo após a dissolução da URSS e (2) muitos Estados ficaram cada vez mais interessados em participar das missões, porquanto estas proporcionavam visibilidade internacional, o chamado efeito CNN.

### ***Nation-building: O que É e para que Serve?***

Ainda que a proteção dos direitos humanos e o envio das missões fossem seletivos, dependentes dos interesses geopolíticos das principais potências<sup>11</sup> (ALVES, 2003; KOERNER, 2002), o que procuramos salientar com a seção anterior foi a ideia de que as operações de paz adquiriram um caráter mais abrangente – e por que não invasivo –, resultando em operações mais complexas que, se anteriormente objetivavam monitorar um cessar-fogo *entre* Estados, agora tencionavam criar a paz *dentro* de Estados. Desta forma, fica claro que os objetivos e os tipos das missões se transformaram profundamente, com uma

ampliação das ambições normativas da sociedade internacional, que, a partir de agora, passa a pregar quais devem ser os melhores regimes políticos e econômicos para países saídos de conflitos. Conforme o ex-secretário-geral da ONU Boutros-Boutros Ghali (1992), as operações poderiam ser agora divididas da seguinte forma:

1. *Preventive diplomacy*: é a ação levada a cabo para impedir a erupção de conflitos entre as partes, além de evitar que os mesmos se espalhem para os países vizinhos.<sup>12</sup>
2. *Peacemaking*: é a tentativa de se resolver um conflito em andamento, trazendo as partes envolvidas para a negociação, fazendo uso de meios pacíficos, principalmente os descritos no Capítulo VI da Carta da ONU.
3. *Peacekeeping*: é o envio de tropas da ONU com o consentimento das partes envolvidas para se findar um conflito em andamento.
4. *Post-conflict peacebuilding*: é a ação desenvolvida com o objetivo de identificar e apoiar estruturas que irão fortalecer e solidificar a paz para evitar um retorno aos conflitos. Segundo Ghali (1992), enquanto *preventive diplomacy* são as tentativas de se evitar a eclosão de uma crise, *post-conflict peacebuilding* são as ações empreendidas para se evitar recorrências.

Em 2000, no painel cujo objetivo era rever o funcionamento das operações, Lakhdar Brahimi (2000) propõe a seguinte tipologia:

1. *Peacemaking*: lida com conflitos em andamento, procurando criar uma trégua por meio da diplomacia e mediação.
2. *Peacekeeping*: é a missão tradicional da ONU, envolvendo meios militares para o monitoramento de cessar-fogos, mas que no decorrer de sua história incorporou outros elementos, militares ou não, para criar paz após os conflitos civis.
3. *Peacebuilding*: são as estratégias implementadas para construir uma paz que fosse mais do que a mera ausência do conflito armado. Envolve desde reintegração de ex-combatentes, pas-

sando pelo treinamento de uma polícia local e chegando até a construção de estruturas democráticas de governo.

Com todo este arcabouço institucional previamente construído, eis que surgem as nossas principais questões: o que são as chamadas operações de *nation-building*? E para que servem? A combinação entre Estados falidos e grupos terroristas, cuja associação entre a Al Qaeda e o governo do Talibã no Afeganistão seria o caso paradigmático para demonstrar os problemas oriundos do ocaso estatal, levou muitos analistas e *policymakers* a afirmarem que a melhor solução para esta situação seriam as chamadas operações de *nation-building*<sup>13</sup> (DOBBINS et al., 2003; FUKUYAMA, 2005; BUSH, 2002). No entanto, o que seriam estas reconstruções de Estado? Seriam elas diferentes das operações de *post-conflict peacebuilding*, propostas por Ghali em 1992, e das operações de *peacebuilding*, vaticinadas por Brahimi em 2000?

Antes de tudo, é importante frisar uma diferença fundamental referente às justificativas para as missões. Durante a década de 1990, o discurso que procurava justificar as operações de paz esteve muito calcado na ideia de intervenções humanitárias, que deveriam ser levadas adiante em países em que estivessem ocorrendo violações em massa dos direitos humanos. No entanto, no que tange a *nation-building*, principalmente após o 11 de setembro de 2001, a justificativa esteve mais relacionada aos problemas oriundos do fracasso estatal. *Mutatis mutandi*, o ocaso do Estado faria com que alguns países deixassem de controlar os fluxos de refugiados, o tráfico ilícito de drogas e armas, além de poderem se tornar santuários para grupos terroristas, criando uma conjuntura que poderia levá-los a se transformarem em possíveis alvos para reconstrução.

Conquanto o diagnóstico do problema seja similar entre os analistas, encontrar uma definição unânime e coesa sobre *nation-building* é uma tarefa árdua em razão das distintas caracterizações que pululam

nas publicações sobre o tema. Em 2003, no lançamento de **America's role in nation-building: from Germany to Iraq**, compêndio sobre as operações de *nation-building* dos EUA, a definição utilizada por James Dobbins (DOBBINS et al., 2003, p. 1) era a seguinte: “*nation-building* é o uso da força armada após o fim de um conflito para auxiliar uma transição duradoura para a democracia”. Todavia, na publicação de 2007, intitulada **The beginner's guide to nation-building**, a equipe da Rand Corporation<sup>14</sup> apresenta a seguinte definição: “*Nation-building* 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 vizinhos” (DOBBINS, 2007, p. xvii).<sup>15</sup>

O problema acima evidenciado não é exclusividade das publicações da Rand Corporation. Na coletânea de artigos editada por Francis Fukuyama intitulada **Nation-building: beyond Afghanistan and Iraq** (2007a), notamos que os diversos autores envolvidos na discussão (inclusive o já citado James Dobbins) não comungam de uma única caracterização do termo. Fukuyama (2007b, p. 4-5) argumenta que:

*Nation-building* envolve dois diferentes tipos de atividades, reconstrução e desenvolvimento. Reconstrução refere-se à restauração das sociedades destruídas pelos conflitos. Desenvolvimento, por sua vez, refere-se à criação de novas instituições e a promoção de crescimento econômico sustentável, eventos que transformam a sociedade em algo que até então ela não tinha sido.

Minxin Pei et al. (2007), assim como Minxin Pei e Sarah Kasper (2003), argumentam que, para distinguirmos *nation-building* de intervenções militares, devemos ter em mente três critérios. Primeiramente, o objetivo primordial de qualquer operação de *nation-building* é a mudança de regime ou a sustentação do regime que estaria à

beira do colapso. Em segundo lugar, destaca-se o grande número de tropas utilizadas nas operações de *nation-building*, principalmente naquelas desempenhadas pelos EUA. Por fim, a utilização de componentes militares e civis na administração política dos países em questão seria, quiçá, o maior diferencial da *nation-building*. Logo, a criação de um regime democrático não é condição *sine qua non* para a caracterização de uma operação de *nation-building*, e a lista de operações realizadas pelos EUA e apresentadas por Pei et al. (2007) é diferente daquela utilizada pela Rand Corporation, envolvendo intervenções desde 1900. Por sua vez, o Banco Mundial utiliza a expressão *State-building* e a caracteriza como sendo a reconstrução de um governo central capaz de manter (1) um sistema de segurança em todo o país, (2) uma administração pública efetiva e (3) um orçamento sustentável para os investimentos necessários do país (BANCO MUNDIAL, 2005).

Além dos supracitados, outra leva de autores procura analisar as chamadas operações de *nation-building*. Amitai Etzioni (2004), ao realizar uma revisão bibliográfica sobre o tema, salienta que a expressão *nation-building* geralmente é usada para descrever três tarefas diferentes, porém relacionadas: unificação de grupos étnicos, democratização e reconstrução econômica. Ainda segundo seu raciocínio (ETZIONI, 2004, p. 2):

Em sua acepção original, *nation-building* era frequentemente identificado com a unificação de grupos étnicos dentro de um Estado, o que é mais bem entendido como “construção da comunidade”. [...] *Nation-building* significa tanto a formação e o estabelecimento de um novo Estado enquanto unidade política quanto o processo de criação de graus viáveis de unidade, adaptação, êxito e um senso de identidade nacional entre a população. Outra visão, contudo, identifica *nation-building* como melhoras em governança: criar meios efetivos de governan-

ça, implementar o Estado de direito, combater a corrupção, instalar a democracia e garantir a liberdade de expressão. [...] Uma terceira visão, por sua vez, salienta a importância da reconstrução econômica. É sugerido que, quanto mais economicamente desenvolvido, um Estado pode funcionar melhor.

Essa conexão entre *nation-building* e reconstrução econômica não é apontada apenas por Etzioni, visto que o próprio Fukuyama (2007b) em sua definição já frisara tal fato. Não obstante, segundo análise de Ekbladh (2007), durante a Guerra Fria, *nation-building*<sup>16</sup> esteve intrinsecamente ligado aos métodos e estratégias para se atingir desenvolvimento econômico e social. Segundo o autor, após a Segunda Guerra Mundial, estas operações eram vistas como atividades coletivas, ou seja, todos os países deveriam participar, e as noções de desenvolvimento e modernização propagadas pelos EUA tinham grande aceitação no globo.<sup>17</sup> Assim, a partir das décadas de 1940, 1950 e 1960, impulsionado pela iniciativa norte-americana, Ekbladh (2007) afirma que ocorreu o surgimento de órgãos distintos cuja missão seria prover desenvolvimento econômico. A criação do Programa de Assistência Técnica da ONU, que seria o antecessor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e mesmo a US Agency for International Development (USAID) são exemplos desta conexão. Ademais, o processo de descolonização africana e asiática culminara no surgimento de novos Estados no sistema internacional, tornando-os alvos de disputas entre as superpotências, além de destinatários das políticas de ajuda externa.

Se desenvolvimento econômico era a panaceia para todos os males, ao final da Guerra Fria modifica-se o foco. Com o crescente aumento dos conflitos intraestatais durante a década de 1990 e a concomitante evolução das operações de paz, *nation-building*, segundo Hippel (1999), que até então significava a construção de governos estáveis, que podiam ou não ser democráticos, passou a carregar em seu bojo a

ideia de *construção de Estados democráticos e estáveis*. A estratégia de democratização, no entanto, existia desde a Guerra Fria. Segundo Hoppel (1999, p. 95-96):

Durante a Guerra Fria, democratização significava mais um meio para combater o avanço comunista do que uma real implementação de reformas democráticas. Somente com o final da Guerra Fria esta exportação democrática ganhou mais vigor, com o objetivo último de garantir a paz e a segurança internacional. A promoção da democracia é baseada no pressuposto de que democracias não vão à guerra umas com as outras e que o aumento no número de democracias no mundo, além de encorajar, significaria um mundo mais seguro e pacífico.

Hamre e Sullivan (2002), desfavoráveis ao termo *nation-building*, utilizam o termo reconstrução pós-conflito (*post-conflict reconstruction*), definindo-o como o provimento e o fortalecimento não apenas do bem-estar econômico e social, dos meios de governança e do Estado de direito, mas também outros elementos como justiça e reconciliação, além, é claro, da segurança do país. Por fim, Tschirgi (2004) afirma que *nation-building* envolve operações multidimensionais de paz, incluindo tarefas civis, tais como segurança do território, construção dos aparatos militares, assim como dos policiais, e garantia da entrega da ajuda humanitária, além de prover auxílio administrativo para a construção dos novos ministérios do Estado, para a transição democrática e para o crescimento econômico do país.

Das definições acima, ainda que cada uma apresente suas especificidades e problemas, podemos identificar uma linha comum entre as mesmas. Todas elas salientam a construção de instituições políticas democráticas, além de frisarem a importância que o desenvolvimento econômico apresenta para a estabilização dos países. De fato, outros estudos em ciência política já apontavam esta vinculação. Prze-

worski et al. (1997), por exemplo, destacam que, para a implantação de um regime democrático, é necessário que um país apresente determinado grau de riqueza,<sup>18</sup> crescimento com inflação moderada, desigualdade decrescente, um clima internacional favorável e instituições parlamentares. Ainda que mantenha a vinculação entre democracia e desenvolvimento econômico, o erro crasso das operações de *nation-building* é sua demasiada ênfase na promoção democrática, sem possibilitar os meios necessários para uma mudança efetiva de regime.

É este um dos pontos em que estas operações se diferenciam das *post-conflict peacebuilding* propostas por Boutros-Boutros Ghali e das missões de *peacebuilding* delineadas por Lakhdar Brahimi.<sup>19</sup> É fato que tanto Ghali quanto Brahimi sublinharam em seus documentos a importância da democracia nas operações de paz; no entanto, ambos salientam que as estratégias para uma paz duradoura vão além da realização de eleições. A reintegração dos ex-combatentes, o fortalecimento do Estado de direito via, por exemplo, a reestruturação da polícia local e reformas dos sistemas penal e judiciário, o fortalecimento do respeito aos direitos humanos por meio do monitoramento, a educação e a investigação de abusos passados são apenas algumas das estratégias sugeridas. Conforme palavras de Brahimi (2000, p. 7):

Eleições livres e transparentes devem ser vistas como partes de um esforço maior para fortalecer as instituições governamentais. As eleições poderão ser mais bem realizadas em um ambiente em que a população que se recupera do conflito aceite a urna em detrimento das armas como um mecanismo apropriado por meio do qual suas visões sobre o governo possam ser representadas. As eleições precisam do apoio de um processo maior de democratização e de construção de uma sociedade civil que inclua governança civil efetiva e uma cultura de res-



---

**Nation-building e Segurança Internacional:  
Um Debate em Construção**

peito aos direitos humanos, para se evitar que uma eleição apenas ratifique uma tirania da maioria ou que o resultado seja derrubado pela força depois da saída das tropas.

Em outras palavras, realização de eleições não é sinônimo de um Estado reconstruído. Roland Paris (2004) argumenta que mesmo as operações de *peacebuilding* da década de 1990 eram guiadas por uma estratégia de liberalização. No âmbito político, liberalização significa democratização, ou seja, a promoção de eleições periódicas, limites constitucionais ao exercício do poder e respeito às liberdades básicas. No âmbito econômico, liberalização está relacionada às reformas pró-mercado, incluindo medidas direcionadas à diminuição da intromissão do Estado na economia, paralelamente ao apoio ao aumento do papel dos investidores privados. No entanto, segundo o autor, tal estratégia parece ter impulsionado a tendência para uma nova leva de violência nos países. Segundo Paris (2004, p. 6):

Transições dos conflitos civis para democracias de mercado são cheias de contratemplos: promover democratização e reformas pró-mercado tem o potencial para estimular maiores níveis de competição em um momento em que os Estados ainda não estão equipados para conter tais tensões dentro de limites pacíficos. Os *peacebuilders* da década de 1990 subestimaram os efeitos desestabilizadores do processo de liberalização nas frágeis circunstâncias de países saídos de guerras civis.

A crítica de Paris é direcionada para as operações de *peacebuilding* em países caracterizados por guerras civis e empreendidas no período compreendido entre 1989 e 1999.<sup>20</sup> Contudo, sua constatação é extremamente válida para as operações de *nation-building*, que, muitas vezes, pressionam para a realização de eleições de forma prematura. Schumpeter (1984) já havia definido democracia como a escolha de lideranças pela competição por votos; incutir esta competi-

ção em um ambiente em que os ressentimentos de guerra ainda não foram totalmente superados e as práticas democráticas ainda não estão arraigadas é um experimento que, sem os meios necessários para controlar as tensões, pode redundar em um ressurgimento dos conflitos armados. Não estamos querendo questionar a qualidade da democracia como forma de governo, assim como não o fazem os autores acima citados; o que questionamos é o *timing* para a realização dos pleitos. Em uma resenha publicada em 2003, Dobbins afirmara que o tempo mínimo para a democratização de um país, entendido como a construção de todo o arcabouço eleitoral e a realização dos pleitos, é de sete anos; no mesmo ano, na obra **America's Role in nation-building**, e nas subsequentes, o tempo mínimo diminui para cinco anos.

Estes apontamentos, de certa forma, já antecipam a resposta para a segunda pergunta que abre esta seção, ou seja, para que serviriam as operações de *nation-building*. Tendo-se em mente as reformulações nos conceitos de segurança internacional e de paz oriundos das novas realidades do sistema internacional, *nation-building* seria uma das ferramentas utilizadas para se alcançar a paz em países destruídos por guerras civis e/ou Estados Falidos. Ademais, no contexto pós-11 de setembro de 2001, *nation-building*, mudança de regime (*regime change*) e estabilização e reconstrução foram utilizados como a melhor maneira para se lidar com as novas ameaças à paz e à segurança, e a maior parte dos arautos destas empreitadas acreditam que mudanças tão substanciais como estas podem ser lideradas por agentes externos.

Neste ponto, *nation-building* distancia-se dos diversos tipos de operações de paz formulados tanto por Ghali quanto por Brahimi, pois, além de destacarem a importância da assistência de outros países, ambos frisam que a paz e a segurança não podem ser impostas de fora; devem ser criadas e sustentadas internamente, por meio de estratégias flexíveis e pacientes em consonância com as realidades do-

místicas. Conforme muito bem apontado por Tschirgi (2004, p. 17-18):

A agenda de estabilização pós-11 de setembro é baseada nos mesmos termos da agenda de *peacebuilding* da década de 1990, com um enfoque holístico, de abordagens integradas para evitar o fracasso e o colapso estatal. Todavia, os propagadores desta agenda de estabilização são os interesses de segurança nacional dos atores externos, regionais ou internacionais, dominantes. As intervenções de *peacebuilding* da década de 1990, que foram motivadas por impulsos humanitários, parecem ter preparado o terreno para intervenções externas em Estados soberanos, ainda que as motivações fossem distintas das de hoje.

Nas caracterizações propostas principalmente pelos estudos da Rand Corporation, a transição para a democracia, representada pela realização de eleições, seria o zênite das missões. No entanto, surge aqui mais uma incógnita que merece uma melhor problematização: quais os métodos utilizados para a realização das operações? O que é priorizado na execução de uma missão? As características internas e as demandas do país-alvo da operação são levadas em consideração no processo de *nation-building*? Paris (2004) argumenta que as operações de *peacebuilding* são guiadas por uma estratégia de liberalização que pouco leva em consideração as singularidades dos Estados-alvo. Acreditamos que as operações de *nation-building* também possuem este traço. Todavia, quais são os meios utilizados para se alcançar esta liberalização?

Fukuyama (2007c) argumenta que as atuais operações de *nation-building* poderiam ser divididas em quatro outros tipos de operações: *peacekeeping*; *peace enforcement*; <sup>21</sup> *post-conflict reconstruction*; e desenvolvimento político-econômico de longo prazo. Se a definição do autor salienta a importância da reconstrução e desenvolvimento,

os principais esforços deveriam ser direcionados para três grandes áreas. Garantir a segurança seria condição *sine qua non* para uma bem-sucedida operação de *nation-building*. Dessa forma, treinar uma nascente polícia civil, desarmar, desmobilizar e reintegrar os ex-combatentes e acabar com possíveis resquícios de milícias contrárias à operação seriam os passos primordiais. Restaurar a autoridade política seria a segunda grande tarefa a ser realizada, e aqui prevalece a construção de instituições políticas democráticas. Segundo Fukuyama (2007c, p. 237):

No mundo contemporâneo, a legitimidade vem primariamente, ainda que não exclusivamente, de eleições democráticas. A realização de eleições, portanto, é crítica para estabelecer uma nova e legítima ordem, mas as questões de quando, como e em que medida se deve realizar eleições dependem das circunstâncias específicas de cada situação pós-conflito.

Além disso, o desenvolvimento econômico, pelo menos em um primeiro momento, continuaria a depender da assistência externa. A execução de projetos humanitários, assim como a reconstrução da infraestrutura do país, inclui uma quantidade variável de participantes, desde agências multilaterais (como a ONU, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI)), passando por agências governamentais (a USAID, por exemplo), chegando até as organizações não governamentais que, muitas vezes, não se comunicam entre si, ocasionando grandes problemas. Um dos principais deles, segundo Fukuyama (2007c), advém do fato de que os doadores externos, ao entrarem com maiores capacidades financeiras, atraem os melhores recursos humanos para a execução de seus projetos, deixando poucos trabalhadores qualificados para trabalharem no governo.

Os objetivos propostos por Fukuyama de certa forma contemplam as tarefas que Dobbins et al. (2007, p. xxiii) apontam como inerentes às operações de *nation-building*. Segundo os autores, “o objetivo pri-

mário de qualquer *nation-building* é transformar sociedades violentas em pacíficas, não transformar pobres em prósperas ou autoritárias em democráticas”.<sup>22</sup> Para tanto, os autores organizaram uma hierarquia de tarefas abaixo listadas:

1. Segurança: *peacekeeping*, implementação do Estado de direito e reforma do setor de segurança.
2. Ajuda humanitária: retorno dos refugiados e prevenção de epidemias, fome generalizada e falta de abrigos.
3. Governança: retomada dos serviços públicos e da administração pública.
4. Estabilização econômica: implementação de uma nova moeda e organização de um marco regulatório para que os comércios local e internacional possam ser restaurados.
5. Democratização: criação de partidos políticos, imprensa livre, sociedade civil e realização de eleições.
6. Desenvolvimento: fomentar o crescimento econômico, reduzir a pobreza e restaurar a infraestrutura do país.<sup>23</sup>

Mas e os recursos financeiros e militares para a consecução de tamanha gama de tarefas? Segundo Dobbins et al. (2007), as despesas das operações são divididas – ou deveriam ser – entre os países que contribuem com tropas, os doadores internacionais e a comunidade internacional como um todo de acordo com as várias formas de se dividir os ônus. Os custos das operações lideradas pela ONU são divididos entre os países-membros, ainda que o Estado que comande a missão arque com os principais custos. Para medida de comparação, Dobbins et al. (2005, p. xxxvi) afirmam que:

O custo de uma operação de *nation-building* da ONU tende a parecer bem modesto vis-à-vis às operações dos EUA, que são mais complexas e difíceis. No momento, os EUA estão gastando algo em torno de 4,5 bilhões de dólares por mês para financiar sua operação no Iraque. Este mesmo montante é o que é utilizado pela ONU

para manter todas as suas dezessete operações de *peacekeeping* durante um ano.

Ademais, Dobbins et al. (2005) argumentam que, segundo um estudo do Banco Mundial encabeçado pelos economistas Paul Collier e Anke Hoeffler (2004), as intervenções militares no pós-conflito seriam o meio com a melhor relação custo-efetividade para a estabilização dos países.<sup>24</sup> Embora os autores da pesquisa cheguem realmente a esta conclusão, a forma como a descobrem é complexa e não é completamente apresentada no estudo da Rand Corporation. Como a intervenção militar se torna o meio com melhor relação custo-efetividade é o que fica de fora dos estudos de Dobbins et al. (2005, 2007) e precisa ser destacado. Consoante o raciocínio de Collier e Hoeffler (2004), em uma situação pós-conflito, o risco de um retorno ao conflito armado é tipicamente alto, ainda que gradualmente decline caso a paz consiga perdurar. Ajudas econômicas tendem a diminuir o risco, mas algumas delas demoram certo tempo para fazer efeito. Dessa forma, segundo Collier e Hoeffler (2004, p. 20):

A maioria dos governos em situações de pós-conflito parece concluir que um aumento nos gastos militares é um pré-requisito para a paz. Durante as guerras civis, o montante dos gastos militares é o dobro daqueles realizados durante os períodos de paz e, durante a primeira década após o conflito, declina modestamente. Os gastos militares pós-conflito são muito próximos daqueles feitos durante os anos de guerra civil. Em razão dos altos riscos de um novo conflito, parece lógico que seja necessário um aumento dos gastos militares para se manter a paz.

Logo, gastos militares altos podem ser lidos pelos contendores do governo central como uma denúncia do acordo de paz. Dessa forma, resumizando o argumento dos autores, as intervenções militares teriam como efeito precípua o declínio dos gastos militares por parte do governo do país, evitando este dilema de segurança interno.

Por fim, em se tratando de *nation-building*, como mensurar sucesso e fracasso? Pei e Kasper (2003) argumentam que o sucesso das operações depende de três variáveis. Primeiramente, devemos levar em consideração as características internas do país, uma vez que *nation-building* é uma engenharia política em grande escala. Assim sendo, o quão homogêneo um país é e se será utilizada a burocracia antiga ou novos órgãos governamentais serão construídos são fatores importantes na análise. Em segundo lugar, os autores argumentam que um alinhamento entre os interesses dos países interventores com os da elite do país-alvo possibilita uma maior chance de sucesso, uma vez que o comprometimento de ambas as partes será maior. Por fim, os recursos econômicos devem ser suficientes para levar adiante toda a empreitada. Por outro viés, Dobbins et al. (2003, 2005) argumentam que *nation-building* pode ser entendido em termos de *inputs* – grosso modo, força militar, recursos financeiros e tempo para a execução da tarefa – e *outputs* – entre os quais se destacam números de baixas, mudanças nos números de refugiados e pessoas dispersas internamente, crescimento da renda *per capita* e democratização. Assim sendo:

Sucesso em *nation-building* depende da sabedoria com que tais recursos serão usados e da suscetibilidade da sociedade em questão em apoiar as mudanças em andamento. Todavia, sucesso é também em alguma medida dependente da quantidade da presença militar e policial internacional e da assistência econômica, assim como do tempo em que tais recursos são aplicados (DOBBINS et al., 2005, p. xxi).<sup>25</sup>

## **Considerações Finais**

No decorrer das páginas anteriores, procuramos mostrar o que são as operações de *nation-building*. Para tanto, optamos por um viés comparativo, procurando colocá-las lado a lado com as operações de paz,

destacando os diferentes tipos de missões existentes, suas singularidades e seus objetivos. Notamos, portanto, que os principais analistas justificam *nation-building* com base em um diagnóstico similar, qual seja, o fato de que os problemas oriundos do ocaso estatal geram efeitos nefastos para a sociedade internacional, cujo melhor exemplo foi o ataque aos EUA em 11 de setembro de 2001. Esta justificativa se distancia daquela utilizada para as operações de paz tradicionais originadas durante a Guerra Fria e aquelas oriundas da década de 1990: enquanto as primeiras estavam mais preocupadas em evitar a eclosão de uma guerra de grandes proporções, as últimas agregaram a este objetivo o imperativo de se evitar violações em massa de direitos humanos e de se intervir em conflitos domésticos quando estes atingissem grandes proporções. São diferenças originadas por câmbios sistêmicos e por uma valorização de questões normativas, mas que ajudam a apresentar os traços particulares das operações de *nation-building*.

Se, por um lado, é possível encontrar diagnósticos similares para o problema, por outro, tem-se uma definição unânime sobre como *nation-building* não é algo fácil de ser encontrado. Os diversos autores abordados neste artigo apresentam visões distintas de tarefas a serem aprendidas e mesmo de casos que podem ser considerados genuinamente operações de *nation-building*. A principal consequência é uma gama variada de metas a serem cumpridas e ênfases variadas sobre determinados aspectos das missões, levando alguns a destacar mais a importância do desenvolvimento econômico, enquanto outros preferem salientar a importância de eleições diretas para os principais cargos dos países sobre reconstrução. É um debate importante, que deve estar sempre sobre escrutínio, uma vez que, na atual conjuntura, é difícil pensar em grandes sucessos. Se atentarmos para as atuais operações no Iraque e no Afeganistão, notaremos que ambas ainda pecam quando os quesitos são estabilidade e desenvolvimento econômico, ainda que ambos os países já tenham sufragado novas



lideranças. Nestes dois países, ainda há muito a ser feito, e a ajuda internacional é imprescindível.

Outro ponto a ser salientado é uma possível relação entre as operações de paz e *nation-building* com a formação dos Estados. Conforme destacado no início deste artigo, uma importante vertente dentro da ciência política procura investigar o processo de formação estatal e quais variáveis culminaram no surgimento desta forma de organização política. Não é o foco da recente discussão sobre *nation-building* averiguar como os Estados nos países em reconstrução se erigiram ou mesmo compará-los com a experiência europeia.<sup>26</sup> É uma literatura mais pragmática e menos analítica, que pretende encontrar soluções para os problemas oriundos de países que sofrem com os efeitos do fracasso estatal. Os trabalhos desenvolvidos pela Rand Corporation encontram-se nesta linha, procurando arrolar algo como lições aprendidas nos casos de *nation-building* realizados pela ONU e pelos EUA. Um dos efeitos, contudo, é que as intervenções, realizadas em nome da exportação democrática e do desenvolvimento de uma economia de mercado, muitas vezes deixam de lado a dinâmica interna dos países. Mais uma vez, o caso do Afeganistão é paradigmático: na reconstrução liderada pelos EUA, os principais postos do governo, além dos governos das províncias, foram inicialmente ocupados pelos Tajiks e Uzbeks, principais grupos étnicos de oposição aos Pashtun, etnia majoritária do país e principal fonte dos recursos humanos do Talibã. Segundo salientado por Starr (2007), todos os ministros, governadores e membros do *staff* administrativo eram Tajiks oriundos do Vale do Panjshir, reduto da Aliança do Norte. Dessa forma, a aceitação do novo governo foi uma das tarefas mais difíceis da operação, porquanto boa parte da população se encontrava sub-representada na nova divisão dos poderes.

Assim sendo, por ser um tema bastante controverso, acreditamos que *nation-building* deve continuar sob escrutínio não apenas da academia, como também de toda a comunidade internacional. Pois, nos

termos atuais e tendo-se em mente o desenrolar das operações no Afeganistão e no Iraque, este tipo de intervenção está longe de se apresentar como a ferramenta ideal para a estabilização de Estados.

---

## Notas

- 1.** Um artigo que, de certa forma, sintetiza os diferentes processos de construção estatal é o de Smith (1992), publicado no Brasil com o título de “Criação do Estado e construção da nação”, e que em inglês se intitula “State-making and nation-building”.
- 2.** Para uma boa revisão bibliográfica sobre Estados Falidos, sugere-se Monteiro (2006).
- 3.** A ânsia por respostas a estas questões é anterior aos resultados da Primeira Guerra Mundial, mas certamente ganhou grande relevância após o conflito. Entre os diversos autores que buscaram explicações, podemos destacar Aron (2002), Waltz (2004) e Bobbio (2003).
- 4.** Esta e as demais citações de originais em língua estrangeira foram livremente traduzidas para este artigo.
- 5.** O capítulo VI, em seu artigo 33 (1), afirma que os meios pacíficos para a resolução de conflitos incluiriam negociação, mediação, conciliação, arbitragem, resoluções jurídicas, entre outros. O capítulo VII, por sua vez, trata dos meios coercitivos para a manutenção da paz e segurança. Seus artigos 41 e 42 provêm sobre os meios militares e não militares (sanções econômicas, por exemplo) à escolha do Conselho de Segurança.
- 6.** A Coreia é dividida pelo Paralelo 38, linha imaginária que se encontra a 38º graus da linha do Equador. Em 1948, o paralelo foi formalmente estabelecido como fronteira entre a Coreia do Sul e a Coreia do Norte. No entanto, a divisão entre as Coreias é datada do final da Segunda Guerra Mundial, resultante de um acordo entre Washington e Moscou.
- 7.** Como mostraremos mais adiante, as operações de paz da ONU apresentam subdivisões importantes. Assim sendo, doravante optamos por deixar as grafias no original em inglês, uma vez que ainda não temos correlatos consagrados no português.

**8.** As missões do período foram as seguintes: (1) UN Special Commission on the Balkans (1947-51), para investigar interferências externas na guerra civil grega; (2) UN Truce Supervision Organisation (1948-hoje), missão para monitorar os termos do armistício no Oriente Médio; (3) UN Military Observer Group in India and Pakistan (1949-hoje), missão enviada para monitorar o cessar-fogo entre Índia e Paquistão; (4) UN Force in Korea (1950-53), enviada para findar o conflito coreano; (5) UN Emergency Force I (1956-57), para solucionar a crise de Suez; (6) UN Observation Group in Lebanon (1958), para monitorar o movimento de armas e tropas no Líbano; (7) UN Operation in the Congo (1960-64), cuja missão era restaurar a ordem no país; (8) UN Temporary Executive Authority (1962-63), objetivando administrar a Nova Guiné antes da transferência de soberania para a Indonésia; (9) UN Yemen Observation Mission (1963-64), para monitorar o movimento de tropas da Arábia Saudita para o Yemen; (10) UN Force in Cyprus (1964-hoje), manutenção da ordem antes da invasão turca de 1974 e patrulhamento da fronteira após tal fato; (11) UN India-Pakistan Observer Mission (1965-66), objetivando monitorar o cessar-fogo entre as partes; (12) UN Emergency Force II (1974-79), atuando como tampão entre Israel e Egito no Sinai; (13) UN Disengagement Observer Force (1974-hoje), monitorando a separação das forças israelenses e sírias nas Colinas de Gola; e (14) UN Interim Force in Lebanon (1978-hoje), atuando como tampão entre Israel e Líbano.

**9.** Para maiores detalhes sobre o debate envolvendo o papel dos direitos humanos nas relações internacionais, ver Reis (2006). Sobre intervenções humanitárias, ver Walzer (2003) e Holzgrefe e Keohane (2003). E para uma revisão bibliográfica sobre o tema, ver Marques (2007).

**10.** Durante estes seis anos, foram criadas vinte novas operações de paz, sem contar as que ainda estavam em andamento.

**11.** Bellamy et al. (2004) argumentam que, após o ocaso na Somália, quando dezoito soldados norte-americanos foram mortos, o apoio das potências para as missões caiu bastante, culminando na inação em Ruanda em 1994. Somente mais ao final da década temos um novo suporte para as operações de paz, destacando-se as missões em Kosovo (1998) e no Timor Leste (1999).

**12.** Aqui, as ações são empreendidas antes de o conflito surgir e se caracterizam, na maioria das vezes, em tentativas de se trazer os contendores para a mesa de negociações.

**13.** Antes de avançarmos, cabe fazer uma distinção importante, muito bem apontada por Fukuyama (2007b). Muitas vezes, os termos *nation-building* e *State-building* são usados como se fossem sinônimos. Não obstante, *nation-building*, conforme sua utilização na Europa, estaria mais relacionado com a

ideia de construção da nação, envolvendo a criação de símbolos e valores. *State-building*, por sua vez, seria a construção das instituições políticas ou mesmo aquelas designadas para promover desenvolvimento econômico. Os trabalhos desenvolvidos pela Rand Corporation (DOBBINS et al., 2003; DOBBINS et al., 2005; DOBBINS et al., 2007), no entanto, utilizam *nation-building* como se tivesse a mesma significação que *State-building* e, em virtude da popularidade alcançada pelos estudos (Fukuyama, em 2005, publicou livro intitulado **Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI** e, na publicação de 2007, utiliza a expressão *nation-building*), o termo ficou consagrado. Doravante, quando nos referirmos a *nation-building*, estaremos utilizando a ideia desenvolvida pela Rand Corporation.

**14.** A Rand Corporation é um *think tank* criado em 1946 cujo principal cliente é a Força Aérea dos EUA. Ayerbe (2006) afirma que, pelo seu Conselho Diretor, passaram importantes funcionários da atual administração republicana, em especial Condoleezza Rice, atual secretária de Estado, e Donald Rumsfeld, ex-secretário de Defesa. Para mais detalhes sobre o papel dos *think tanks* na política externa dos EUA, ver Teixeira (2007).

**15.** O porquê da mudança na definição nem James Dobbins nem algum de seus colaboradores nos explica. Todavia, podemos tentar levantar algumas hipóteses. Nos estudos elaborados até 2003, uma das justificativas para as operações de *nation-building* era a de que os EUA já haviam realizado tal empreitada, exemplificados pelos casos da Alemanha e do Japão no pós-Segunda Guerra Mundial. O sucesso em reconstruir estes países demonstrava, segundo Dobbins (2003), que a democracia era passível de ser implantada alhures por potências externas, que sociedades podiam ser encorajadas a se transformarem e que grandes transformações podiam durar. Contudo, de 2003 até 2007, os reveses no Iraque e no Afeganistão deixaram claro que a transferência democrática não era tarefa tão fácil, além de ser extremamente questionável, o que pode ter influenciado na definição utilizada pelos autores.

**16.** Durante a Guerra Fria, a acepção de *nation-building* esteve intimamente relacionada ao processo de descolonização, culminando em um conceito relacionado com a construção de uma nação.

**17.** Neste período, ganhou destaque a chamada Teoria da Modernização. Em linhas gerais, esta corrente procurava salientar a relação causal existente entre desenvolvimento econômico e o surgimento de regimes democráticos. *Mutatis mutandis*, o estágio final da modernização seria o advento da democracia e, assim sendo, seria possível e desejável que os países subdesenvolvidos seguissem o exemplo dos países desenvolvidos.

**18.** Os autores afirmam que “uma democracia deve durar em média 8,5 anos num país cuja renda per capita esteja abaixo dos US\$ 1.000 por ano, 16 anos num país em que a renda per capita esteja entre US\$ 1.000 e US\$ 2.000, 33 anos com renda estando entre US\$ 2.000 e US\$ 4.000, e 100 anos entre US\$ 4.000 e US\$ 6.000” (PRZEWORSKI et al., 1997, p. 116).

**19.** Conforme argumentam Bellamy et al. (2004), e evidenciando a falta de consenso sobre o tema, *State-building*, entendido aqui como a criação das estruturas governamentais, seria uma das quatro tarefas incluídas sob o conceito de *peacebuilding*. As demais seriam o estabelecimento do Estado de direito, a democratização e a reconstrução econômica.

**20.** As operações analisadas por Paris (2004) são: Namíbia (1989-1990), Nicarágua (1989-1992), Angola (1991-1997), Camboja (1991-1993), El Salvador (1991-1995), Moçambique (1992-1994), Libéria (1993-1997), Ruanda (1993-1996), Bósnia (1995-hoje), Croácia (1995-1998) e Guatemala (1997).

**21.** A definição de Fukuyama (2007c) para *peacekeeping* e *peace enforcement* é similar às apresentadas até o momento neste trabalho. Para ilustrar a diferença, o autor afirma que, enquanto os *peacekeepers* podem se apresentar como neutros, os *peace enforcers* não podem, visto que devem defender um dos lados. É uma definição controversa, pois o autor deixa de lado a questão do grau de violência utilizado em cada tipo de intervenção, o que é de suma importância, presente desde a primeira diferenciação proposta por Ghali (1992).

**22.** Há que se destacar que, nesta publicação, a ênfase na democratização já não é tão grande quanto nas publicações anteriores.

**23.** Hamre e Sullivan (2002) também apresentam pilares semelhantes para uma reconstrução de Estado. Segundo os autores, os quatro pilares das operações são: provimento de segurança; justiça e reconciliação (reforma do setor penal e criminal, polícia civil, entre outros); bem-estar econômico e social (restauração de políticas públicas, tais como saúde e educação); e, por fim, governança e participação (criação de instituições políticas representativas).

**24.** Além da intervenção militar, Collier e Hoeffler (2004) analisam também a ajuda externa anterior ao conflito, a transparência no gerenciamento da renda oriunda dos recursos naturais, o rastreamento dos recursos naturais e a ajuda externa pós-conflito como formas de se prevenir a erupção de novos embates.

**25.** Ao que tudo indica, os estudos da Rand Corporation passaram por um processo de reavaliação. No estudo prévio, sobre as operações dos EUA (DOBBINS et al., 2003), o sucesso em uma missão era definido como a habilidade para promover uma transferência duradoura de instituições democráticas. Com definição deveras controversa, é bastante provável que, para o volume se-

guinte, sobre as operações da ONU, os autores tomaram mais cuidado para definir sucesso e fracasso.

**26.** Gomes (2008) tenta realizar esta comparação, ao contrapor a experiência afegã com a formação dos Estados na Europa.

---

## Referências Bibliográficas

ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. São Paulo: IOESP, 2002.

AYERBE, Luis Fernando. **Ordem, poder e conflito no século XXI**: esse mesmo mundo é possível. São Paulo: Unesp, 2006.

BANCO MUNDIAL. **Afghanistan**: State-building, sustaining growth, and reducing poverty. Washington: World Bank, 2005.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world**: international organizations in global politics. New York: Cornell University Press, 2004.

BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul; GRIFFIN, Stuart. **Understanding peacekeeping**. Cambridge: Polity Press, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Os problemas da guerra e as vias da paz**. São Paulo: Unesp, 2003.

BRAHIMI, Lakhdar. **Report of the panel on United Nations Peace Operations**. New York: General Assembly and Security Council, 2000.

BUSH, George W. A estratégia de segurança nacional dos EUA. **Política Externa**, v. 11, n. 3, dez./jan./fev. 2002.

COLLIER, Paul; HOEFFLER, Anke. **The challenge of reducing the global incidence of civil wars**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

DOBBINS, James. Nation-building: the inescapable responsibility of the world's only superpower. **Rand Review**, v. 27, n. 2, p. 16-27, 2003.

\_\_\_\_\_; JONES, Seth; CRANE, Keith; DEGRASSE, Beth. **The beginner's guide to nation-building**. Santa Monica: Rand, 2007.

DOBBINS, James; JONES, Seth; CRANE, Keith; RATHMELL, Andrew; STEELLE, Brett; TELTSCHIK, Richard; TIMILSINA, Anga. **UN's role in nation building: from Congo to Iraq**. Santa Monica: Rand, 2005.

DOBBINS, James; MCGINN, John; CRANE, Keith; JONES, Seth; LAL, Rol-  
lie; RATHMELL, Andrew; SWANGER, Rachel; TIMILSINA, Anga. **Ameri-  
ca's role in nation-building: from Germany to Iraq**. Santa Monica: Rand,  
2003.

EKBLADH, David. From consensus to crisis: the postwar career of nation-  
building in US foreign relations. In: FUKUYAMA, Francis. **Nation-building:  
beyond Afghanistan and Iraq**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2007.

ELIAS, Nobert. **O processo civilizador**. v. 2. Rio de Janeiro: Jorge Zahar,  
1993.

ETZIONI, Amitai. A self-restrained approach to nation-building by foreign  
powers. **International Affairs**, n. 80, p 1-17, 2004.

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

\_\_\_\_\_. **Nation-building: beyond Afghanistan and Iraq**. Baltimore: John Hop-  
kins University Press, 2007a.

\_\_\_\_\_. Nation-building and the failure of Institutional Memory. In:  
FUKUYAMA, Francis. **Nation-building: beyond Afghanistan and Iraq**. Balti-  
more: John Hopkins University Press, 2007b.

\_\_\_\_\_. Guidelines for future nation-builders. In: FUKUYAMA, Francis. **Nati-  
on-building: beyond Afghanistan and Iraq**. Baltimore: John Hopkins Univer-  
sity Press, 2007c.

GHALI, Boutros-Boutros. **An agenda for peace**: preventive diplomacy, peace-making and peace-keeping. New York: United Nations, 1992. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 14 ago. 2006.

GIDDENS, Anthony. **O Estado-nação e a violência**. São Paulo: EdUSP, 2001.

GOMES, Aureo de Toledo. **Do colapso à reconstrução**: Estados Falidos, operações de nation-building e o caso do Afeganistão no pós-Guerra Fria. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo 2008.

HAMRE, John; SULLIVAN, Gordon. Toward postconflict reconstruction. **The Washington Quarterly**, v. 25, n. 4, p. 85-96, 2002.

HIPPEL, Karin. Democracy by force: a renewed commitment to nation-building. **The Washington Quarterly**, v. 23, n. 1, p. 95-112, 1999.

HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert O. **Humanitarian intervention**: ethical, legal and political dilemmas. Londres: Cambridge University Press, 2003.

KENNEDY, Paul. **The parliament of man**. The past, present, and future of United Nations. New York: Random House, 2006.

KOERNER, Andrei. Ordem política e sujeito de direito no debate sobre direitos humanos. **Lua Nova**, n. 57, p. 87-111, 2002.

MARQUES, Ivan. **Intervenções humanitárias**: aspectos políticos, morais e jurídicos de um conceito em (trans)formação. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Unicamp, Campinas, 2007.

MIALL, Hugh; RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom. **Contemporary conflict resolution**. Oxford: Polity Press, 2005.

MONTEIRO, Leandro. **O conceito de Estado fracassado nas Relações Internacionais**: origens, definições e implicações teóricas. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas de Relações Internacionais Unesp/Unicamp/PUC-SP, São Paulo, 2006.

PARIS, Roland. **At war's end**: building peace after civil conflict. New York: Cambridge University Press, 2004.



---

**Nation-building e Segurança Internacional:  
Um Debate em Construção**

PEI, Minxin; AMIN, Samia; GARZ, Seth. Building nations: the American experience. In: **Nation-building: beyond Afghanistan and Iraq**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2007.

PEI, Minxin; KASPER, Sarah. Lessons from the past: the American on nation-building. **Policy Brief Carnegie Endowment**, p. 1-8, 2003.

PRZEWORSKI, Adam; LIMONGI, Fernando; ALVAREZ, Michael; CHEIBUB, José. O que mantém as democracias? **Lua Nova**, São Paulo, n. 40/41, p. 113-135, 1997.

REIS, Rossana Rocha. Os direitos humanos e a política internacional. **Revista de Sociologia e Política**, n. 27, p. 33-42, nov. 2006.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1984.

SMITH, Anthony D. Criação do Estado e construção da nação. In: HALL, John. **Os Estados na história**. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

STARR, S. Frederick. Sovereignty, legitimacy in Afghan nation-building. In: FUKUYAMA, Francis. **Nation-building: beyond Afghanistan and Iraq**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2007.

TEIXEIRA, Tatiana. **Os think tanks e sua influência na política externa dos EUA**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e Estados europeus**. São Paulo: EdUSP, 1996.

TSCHIRGI, Neclâ. Post-conflict peacebuilding revisited: achievements, limitations, challenges. In: WSP INTERNATIONAL / IPA PEACEBUILDING FORUM CONFERENCE. Nova Iorque: International Peace Academy, 2004.

VILLA, Rafael Antonio Duarte; REIS, Rossana Rocha. A segurança internacional no pós-Guerra Fria: um balanço da teoria tradicional e das novas agendas de pesquisa. **BIB**, São Paulo, n. 62, 2º semestre, p. 19-51, 2006.

WALTZ, Kenneth. **O homem, o Estado, a guerra: uma análise teórica**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WALZER, Michael. **Guerras justas e injustas**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

## Resumo

### **Nation-building e Segurança Internacional: Um Debate em Construção**

Este artigo almeja analisar as operações de *nation-building*, que, desde os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, são consideradas uma das maneiras para se lidar com as novas ameaças de segurança internacional, principalmente os ditos Estados Falidos. Assim sendo, revisaremos a bibliografia sobre o tema, procurando identificar as origens destas operações, assim como as definições utilizadas pelos principais autores e os problemas que elas possam apresentar.

**Palavras-chave:** Nation-building – Operações de Paz – Segurança Internacional – Estados Falidos – Conflito

---

## Abstract

### **Nation-building and International Security: A Debate under Construction**

This article aims to analyze nation-building operations, which have been considered, since September 11<sup>th</sup>, 2001 terrorist attacks, one of the ways to cope with the new threats to international security, mainly the so-called Failed States. Therefore, we will review the bibliography published, trying to identity not only the origins of such operations but also the definitions used by the main authors and the problems that they might present.

**Keywords:** Nation-building – Peace Operations – International Security – Failed States – Conflict