



Instituto de Estudos
Econômicos e Internacionais

ENSAIOS DO IEEI

Número 18

**O BINÔMIO SEGURANÇA-DESENVOLVIMENTO NA AGENDA HEMISFÉRICA NORTE-
AMERICANA**

LUIZA RODRIGUES MATEO

São Paulo, junho de 2013



**Instituto de Estudos
Econômicos e Internacionais**

O Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI-UNESP) é um centro multidisciplinar de análises e pesquisas sobre as questões econômicas e internacionais, congregando especialistas de diversas áreas para promover e enriquecer o debate dessas questões, produzir e divulgar trabalhos e promover parcerias com entidades públicas e privadas nas diversas atividades pertinentes ao seu objeto de atuação.

URL: <http://www.ieei-unesp.com.br>

ENSAIOS DO IEEI

Publicação que objetiva divulgar os resultados dos estudos realizados no Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais.

Conselho Editorial

Andrés Serbin (CRIES/Argentina)
Carlos E. Lins da Silva (IEEI-UNESP)
Carlos Oliva Campos (UH/Cuba)
Clodoaldo Bueno (IEEI-UNESP)
Feliciano Garcia Aguirre (UV/México)
Gary Prevost (Stjohns/EUA)
Harry Vanden (USF/EUA)
Lenina Pomeranz (USP e IEEI-UNESP)
Luis Fernando Ayerbe (IEEI-UNESP)
Marcos Cordeiro (IEEI-UNESP)
Marta Loza (UDG/México)
Sandra Colombo (UNICEN/Argentina)
Tullo Vigevani (IEEI-UNESP)

As opiniões divulgadas nesta publicação são de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es).

É permitida a reprodução, desde que seja citada a fonte.

ISSN 2176-8773

ENSAIOS DO IEEI

Número 18

O BINÔMIO SEGURANÇA-DESENVOLVIMENTO NA AGENDA HEMISFÉRICA NORTE-AMERICANA

LUIZA RODRIGUES MATEO¹

¹ Pesquisadora do projeto “Extraterritorialidades, entrecruzamento de soberanias e conflitos na América Latina”, do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP (IEEI-UNESP). É mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP).

ÍNDICE

Introdução.....	5
Fraqueza estatal e “áreas não governadas.....	6
Ajuda para o desenvolvimento.....	8
Segurança e desenvolvimento no hemisfério.....	12
Considerações finais.....	15
Referências bibliográficas	16

Introdução

A deficiência no exercício da capacidade estatal parece ser um dos grandes desafios à segurança internacional no século XXI. Instabilidades domésticas advindas de conflitos civis, impactos ambientais e fluxos migratórios indesejados, proliferação de armas de destruição em massa, ou atividades criminosas e terroristas não mais se restringem às fronteiras dos Estados nacionais. Num contexto de buracos funcionais na soberania estatal, os problemas de segurança se internacionalizam.

Concomitantemente, novos espirais de violência são impulsionados pela lucrativa economia ilícita (tráfico de armas, pessoas, drogas), movimentos insurgentes políticos e identitários (étnico-religiosos) e pelos avanços tecnológicos (nos setores militar, de comunicação e transportes). Os principais conflitos no globo deixam de ser travados entre atores estatais, e passam a ser definidos pelo paradigma da guerra subclássica, nos chamados conflitos irregulares ou “novas guerras”. (KALDOR, 2001; MUNKLER, 2005).

Diante do cenário de ameaças difusas, o fortalecimento dos Estados parece ser um instrumento valorizado pelas grandes potências na tentativa de resguardar sua segurança nacional, integridade territorial e bem estar dos cidadãos. A proposta do Ensaio é pensar a estratégia dos Estados Unidos (EUA) para o enfrentamento desses desafios na última década. Os documentos estratégicos norte-americanos² revelam a associação entre as ameaças do século XXI e a fraqueza estatal ou mesmo a multiplicação de “áreas não governadas” em Estados formalmente estruturados.

Desde a Estratégia de Segurança Nacional de 2002, o governo norte-americano descreve sua atuação internacional por meio da combinação entre diplomacia, defesa e desenvolvimento. A opção por esse tripé se deve ao diagnóstico de que as lacunas na governança doméstica, em diversos Estados ao redor do globo, são fontes de instabilidade e ameaças: “Os Estados Unidos estão hoje menos ameaçados por Estados conquistadores que por aqueles fracassados”. (NSS, 2002:7).³ Ou seja, segundo a narrativa da fragilidade estatal, presente na agenda internacional norte-americana, o subdesenvolvimento se tornou uma ameaça. (DUFFIELD, 2001, 2010).

² Destaque para a Estratégia de Segurança Nacional, o Plano Estratégico, a Revisão Quadrienal de Diplomacia e Desenvolvimento, a Estratégia de Defesa Nacional e a Revisão Quadrienal de Defesa.

³ Todas as citações em língua inglesa foram livremente traduzidas pela autora.

Nesse contexto, tanto o Departamento de Estado quanto o Departamento de Defesa têm se engajado nas atividades de promoção do desenvolvimento, por meio da ajuda externa norte-americana. Nos anos 2000, observa-se uma valorização da ajuda bi e multilateral como ferramenta de política externa: aumento do volume de dólares destinados à promoção do desenvolvimento internacional e reformas institucionais para dar maior transparência e objetividade ao sistema de ajuda externa nos EUA. (LANCASTER, 2007).

A Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês) se torna peça central na estratégia de (re)composição das capacidades estatais por intermédio de programas de promoção do império da lei e instituições democráticas, abertura econômica, controle da fome e doenças, socorro a desastres naturais, reconstrução pós-conflitos civis, dentre outros. No contexto hemisférico, ganham destaque os programas de ajuda externa destinados à reforma no setor judiciário, combate à corrupção, combate ao narcotráfico, e acesso a serviços sociais básicos, como saúde e educação.

Fraqueza estatal e “áreas não governadas”

Principalmente a partir das mudanças estratégicas na política externa dos Estados Unidos após os atentados terroristas em setembro de 2001, a relação entre segurança e desenvolvimento passa a ser valorizada. A fraqueza estatal e as “áreas não governadas” são descritas como ameaça à segurança nacional estadunidense na medida em que potencializam o fluxo descontrolado de pessoas e armamentos, atividades criminosas (como o narcotráfico e lavagem de dinheiro), dispersão de doenças, degradação do meio-ambiente e infrações aos direitos humanos, dentre outros.

As “áreas não governadas” são aquelas nas quais o poder central não é capaz de controlar os limites fronteiriços, influenciar a população e manter a lei e os serviços básicos. Seja devido à falta de vontade política ou ineficiência da estrutura burocrática e logística dos Estados, as “áreas não governadas” possibilitam a emergência de autoridades paralelas que preenchem a lacuna estatal, muitas vezes conquistando apoio de populações locais. (GATES, 2010; LAMB, 2008; MENKHAUS, 2007; RABASA et al, 2007).

Essas regiões com problemas de governança podem atrair terroristas, insurgentes e grupos criminosos por terem fronteiras porosas, vigilância reduzida

(devido à corrupção e intimidação de oficiais da lei), desgaste da legitimidade política e populações vulneráveis que sucumbem às autoridades paralelas. Atores ilícitos tomam proveito de “pontos cegos” de capacidade governamental e bolsões de descontentamento. Muitos exploram males sociais ou afinidades étnico-religiosas e ideológicas para recrutar membros para suas atividades ilícitas. (MATEO e SANTOS, 2012).

Cabe ressaltar que as “áreas não governadas” não compreendem apenas áreas remotas ou refúgios geográficos (ex. montanhas ou selvas), mas também áreas urbanas, marítimas ou mesmo virtuais (ex. redes de comunicação ou transações financeiras). Os déficits de governança podem aparecer, portanto, em Estados com diferentes gradações de fragilidade, desde aqueles considerados estáveis (como Brasil, Colômbia, Venezuela, Filipinas e Indonésia) como naqueles considerados falidos (como Haiti, Somália, Iêmen e Sudão).

Especificamente para a política externa norte-americana, a fragilidade estatal e as “áreas não governadas” ganham importância porque influenciam no combate ao terrorismo global. Segundo o *9/11 Commission Report* (2004): “a linha de frente na Guerra contra o terrorismo está nestes territórios não governados”. Também segundo a Estratégia de Segurança Nacional de 2006:

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

À semelhança dos documentos estratégicos rubricados por George W. Bush (2001-2008), aqueles produzidos na gestão Barack H. Obama (2009-atual) também contemplam o fortalecimento da capacidade estatal, na intersecção entre segurança e desenvolvimento: “A boa governança é o único caminho para paz e segurança no longo prazo”. (NSS, 2010: 26). A ausência de governos eficazes ou responsáveis na Ásia, África e mesmo nas Américas funciona como solo fértil para os atores não estatais engajados com o crime transacional e o terrorismo, tornando-se santuários para diversas atividades ilícitas. Ou seja, “[...] cada vez mais os desafios e ameaças

emanam dos territórios de Estados fracos e em processo de falência”. (QDR, 2010: 12).

O Plano Estratégico do Departamento de Estado norte-americano revela a conexão entre fraqueza estatal e o terrorismo global: “os mais intratáveis santuários terroristas existem em regiões fronteiriças ou sem governança. Precisamos desenvolver meios para negar refúgio aos terroristas”. (USDS, 2007: 12). Há ainda os Estados fragilizados que oferecem riscos à segurança por serem focos de pandemias (ex. Angola, Congo), crises humanitárias (ex. Sudão, Libéria, Serra Leoa e Burundi) ou reservas energéticas (ex. Venezuela e Nigéria). Instabilidades domésticas nestes países podem transbordar e se tornar problemas regionais ou globais. (PATRICK, 2006).

Destarte, a atuação dos EUA no combate às ameaças do século XXI compreende não somente instrumentos militares, mas diversos instrumentos diplomáticos, dentre os quais se destaca a ajuda externa com programas voltados ao fortalecimento da capacidade estatal. (MIKO, 2004). Consoante Condoleezza Rice, Secretária de Estado no segundo mandato de George W. Bush: “No mundo atual, é impossível delinear claramente o limite entre nossos interesses de segurança, nossos esforços pelo desenvolvimento, e nossos ideais democráticos”. (USDS, 2007:6).

A ajuda para o desenvolvimento é entendida pelo governo norte-americano de maneira ampla, incluindo programas para o crescimento econômico, problemas globais de saúde e meio-ambiente, reforma democrática e combate à corrupção, mitigação de conflitos e transições pós-crisis civis. Segundo o relatório da USAID (2002), “Quando o desenvolvimento e a governança falham num país, as consequências encobrem regiões inteiras e se lançam pelo mundo”. Assim, a ajuda para o desenvolvimento é considerada uma importante ferramenta de política externa para lidar com regiões instáveis e evitar que Estados entrem em colapso.

Ajuda para o desenvolvimento

Os Estados Unidos são a maior fonte individual de recursos para ajuda externa. (LANCASTER e VAN DUSEN, 2005). Os norte-americanos proveem, hoje, um quarto de toda ajuda para o desenvolvimento, doando mais que o dobro que a França, o segundo doador entre os países da OCDE⁴. Os Estados Unidos também são

⁴ A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é um organismo internacional criado em 1948 para coordenar políticas econômicas e promover o desenvolvimento.

o maior doador de ajuda multilateral, responsáveis por 9% do total investido no Banco Mundial e em programas da ONU. Entre 1999 e 2009, a ajuda externa estadunidense cresceu 147% (enquanto o somatório dos países da OCDE cresceu 62%) e também cresceu a proporção do PIB destinada à assistência internacional, de 0,1% em 2001 para 0,2% em 2011. (DAC, 2011).

Durante reunião do Banco Interamericano de Desenvolvimento, o presidente George W. Bush delimitou a relação entre a promoção do desenvolvimento e o combate ao terrorismo: “Nós trabalhamos pela prosperidade e oportunidade porque elas ajudam a derrotar o terrorismo. A persistência da pobreza e da opressão leva à falta de esperança e ao desespero. E quando os governos falham em prover as mais básicas necessidades de seu povo, os Estados falidos podem se tornar santuários para o terrorismo”. (BUSH, 2002).

Em 2003, Bush anunciou dois grandes programas de ajuda: o Plano Emergencial de combate à AIDS e a Corporação Desafio do Milênio. Além de uma profunda reforma organizacional do sistema de ajuda externa, a administração Bush também avançou na revitalização da USAID, que havia sofrido um processo de esvaziamento durante a década de 90, quando a agência perdeu muitos funcionários e diminuiu sua presença no exterior. Segundo Carol Lancaster (2008:1), “Desde a administração do presidente John F. Kennedy não se via tantas mudanças no volume da ajuda, seus propósitos e políticas, na organização e status da ajuda na política externa norte-americana”.

O reposicionamento da USAID na grande estratégia norte-americana começou em 2002, com o relatório *Foreign Aid in the National Interest* e seguiu com o importante *white paper* de 2004, que elencou as cinco missões da agência diante dos desafios do século XXI:

Desenvolvimento Transformacional	Governança democrática, crescimento econômico e capacidade humana
Estados frágeis	Melhorar segurança, estabilidade, capacidade institucional e modernização da infraestrutura
Ajuda humanitária	Desastres naturais e conflitos violentos

Apoiar interesses geopolíticos	Desenvolvimento em países de importância estratégica
Lidar com desafios globais	Doenças infecciosas e combate ao crime transnacional, tráfico de drogas, pessoas, armas e lavagem de dinheiro

Fonte: USAID, 2004.

Conforme apresentado na tabela acima, predominou a preocupação com o desenvolvimento voltado à contenção da fragilidade estatal e seus efeitos, o que se observa por meio da criação de inúmeros escritórios para lidar com a prevenção de crises e resposta humanitária. No Departamento de Estado foi criado o *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization*, em 2004. Na USAID, o *Fragile States Strategy (white paper)* de 2005) deu origem ao *Democracy, Governance and Humanitarian Assistance Bureau* e do *Office of Military Affairs* (para ser uma ponte institucional com o Departamento de Defesa). A *Defense Directive 3000.05* impeliu, por sua vez, o Pentágono a ajudar na reconstrução de Estados frágeis:

O Departamento de Defesa deve estar preparado para conduzir operações de estabilização a fim de estabelecer controle civil e segurança, restaurar ou prover serviços essenciais, reparar infraestrutura crítica ou prover assistência humanitária. (USDD, 2005).

O engajamento com programas de combate à fragilidade estatal é um dos eixos do crescente envolvimento do Departamento de Defesa com a assistência internacional. Se no início do século XXI o Pentágono administrou 4% dos recursos orçamentários de ajuda externa, em 2005 foi o responsável por 22% da ajuda não militar estadunidense⁵. Voltado principalmente aos projetos de reconstrução no Afeganistão e Iraque, o Pentágono também está presente em “zonas de paz” onde não há presença militar dos EUA. (DAC, 2006).

⁵ Esse ano representou um pico nas atividades do Pentágono em ajuda externa. Entre 2007 e 2012, o papel do Departamento de Defesa na entrega de assistência internacional decaiu paulatinamente, até se estabilizar entre 8 e 9% do total. (DAC, 2011)

A administração Obama deu continuidade tanto ao nível crescente de dólares empregados à assistência internacional quanto às reformas organizacionais (principalmente na USAID) iniciadas com Bush. No discurso proferido em Oslo, quando do recebimento do prêmio Nobel da Paz, o presidente Obama afirmou:

É sem dúvida verdade que o desenvolvimento raramente se enraíza sem segurança; e é também verdade que não há segurança quando os seres humanos não têm acesso à comida, água potável, ou remédios e abrigo necessários à sua sobrevivência. A segurança não existe quando uma criança não pode almejar uma educação decente ou um emprego para ajudar sua família. A ausência de esperança pode corroer uma sociedade por dentro. (OBAMA, 2009)

Durante a Cúpula da ONU sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, em 2010, Obama definiu a busca pelo desenvolvimento como “um pilar do poder americano”. Durante seu primeiro mandato, Obama inaugurou três importantes iniciativas: *Feed the Future*, *Global Health Initiative* e *Global Climate Change Initiative*. Em 2012, a ajuda externa estadunidense atingiu a cifra recorde de 47 bilhões de dólares.

Ainda em 2010, foram lançados dois documentos que mudaram as “regras do jogo” na ajuda externa estadunidense: o *President Directive on Global Development (PPD)* e a Revisão Quadrienal de Diplomacia e Defesa. O primeiro é uma tentativa (inédita) de reorientar a agenda de assistência internacional em todas as instâncias do governo, refundando a metodologia operacional e interpretação de objetivos na promoção do desenvolvimento.

Os documentos estratégicos e discursos oficiais revelam, portanto, a manutenção e aprofundamento da abordagem 3D (com o tripé diplomacia, desenvolvimento e defesa) em vigor desde a Estratégia de Segurança Nacional de 2002. Segundo a avaliação do governo norte-americano:

O desenvolvimento é indispensável na defesa dos interesses norte-americanos num mundo marcado pela crescente integração econômica e fragmentação do poder político, pela ascensão de poderes emergentes e fraqueza persistente de Estados frágeis, pelo potencial da globalização e riscos das ameaças transnacionais, e pelos desafios da fome, pobreza, doenças e mudanças climáticas. A

busca do desenvolvimento é essencial para avançar os objetivos de nossa segurança nacional, prosperidade, respeito a valores universais, e uma ordem internacional justa e sustentável (PPD, 2010).

Segurança e desenvolvimento no hemisfério

Tendo descrito anteriormente como fatores de vulnerabilidade social e de vácuo de autoridade estatal podem ser fontes de instabilidade, motor de criminalidade e santuário para grupos terroristas, parece nítida a contribuição de programas de ajuda externa nos campos político, jurídico, econômico e social para a administração de ameaças à segurança no hemisfério. Nesse sentido, a agenda de assistência internacional, implementada pelo Departamento de Estado e pela USAID, busca aprofundar os pilares da governabilidade na América Latina.

Segundo a *Fragile States Strategy* da USAID (2005), a debilidade reside na incapacidade ou desinteresse dos Estados na provisão adequada de segurança e serviços básicos para parcelas significativas da sua população, ou aqueles cuja legitimidade governamental está em questão. Isso inclui os Estados que já faliram ou estão se recuperando de crises civis⁶.

	Efetividade	Legitimidade
Segurança	Serviços militar e policial capazes de proteger as fronteiras e limitar o crime	Serviços militar e policial empregados razoavelmente, sem ferir os direitos humanos
Política	Instituições e processos políticos capazes de garantir as necessidades do cidadão	Processos políticos, normas e líderes aceitos pela população

⁶ Segundo dados do Banco Mundial, os Estados fracos crescem apenas um terço da taxa média global, têm um terço da renda per capita, 50% mais dívidas/PIB e o dobro da pobreza em relação aos países medianos (Wylter, 2008: 13). O tempo esperado para que o Estado fraco saia desse limbo de crescimento é de 56 anos, o que ressalta a importância dos programas capazes de impulsionar o seu desenvolvimento.

Economia	Intuições econômicas e financeiras e infraestrutura que comportem crescimento econômico (inclusive geração de empregos) e manejo de recursos naturais	Instituições econômicas, serviços financeiros e oportunidades para geração de renda, transparência quanto ao uso de recursos naturais
Sociedade	Provisão de serviços básicos (inclusive para minorias e grupos vulneráveis)	Tolerância para com crenças, hábitos e culturas diversas

Fonte: USAID, 2005: 12.

Ou seja, segundo a USAID (2005: 10-11), a instabilidade ligada aos Estados frágeis é produto de uma governança não efetiva e/ou ilegítima. De tal modo, seria possível antever a corrosão da capacidade estatal por intermédio de sintomas como decadência das instituições, eleições contestadas, distribuição de renda precária, déficit de infraestrutura, degradação ambiental descontrolada, acesso limitado a recursos naturais, educação ideologizada, dentre outros.

Portanto, a atuação da ajuda externa norte-americana tem priorizado os focos de fragilidade, com programas de ajuda a fim de diminuir os impactos de conflitos armados, garantir segurança e serviços sociais básicos, e também de incentivo a reformas nos campos político e econômico, (re)compondo a capacidade institucional do Estado. Essa realidade não é menos importante quando abordamos a região latino-americana.

No hemisfério ocidental, os objetivos da USAID envolvem: combate à corrupção, aumento na transparência dos governos e participação popular, modernização do sistema de justiça, promoção do comércio e criação de empregos. Além da atuação focada no desenvolvimento econômico e político-institucional, a USAID também provê assistência humanitária a populações vulneráveis e vítimas de catástrofes ambientais, como nos terremotos no Haiti e Chile (2010) ou nas enchentes na Guatemala e El Salvador (2005).

A USAID reconhece que governança de qualidade influencia a sustentabilidade do desenvolvimento, e essa é uma prioridade vital para erradicar a pobreza, encorajar o desenvolvimento econômico,

e de infraestrutura, impulsionar a legitimidade do setor público, erradicar doenças e vencer o terrorismo global. (USAID, 2004: 2).

Destarte, o desenvolvimento serve como um antídoto para as “áreas não governadas” elevando a qualidade das relações sócio-político-econômicas, evitando a associação das populações locais com atividades ilícitas e prevenindo, principalmente, as crises agudas. Segundo o governo norte-americano, a prosperidade e o controle estatal na América Latina implicam em estabilidade nas suas fronteiras⁷ e diminuição de migrações ilegais e crime transregional.

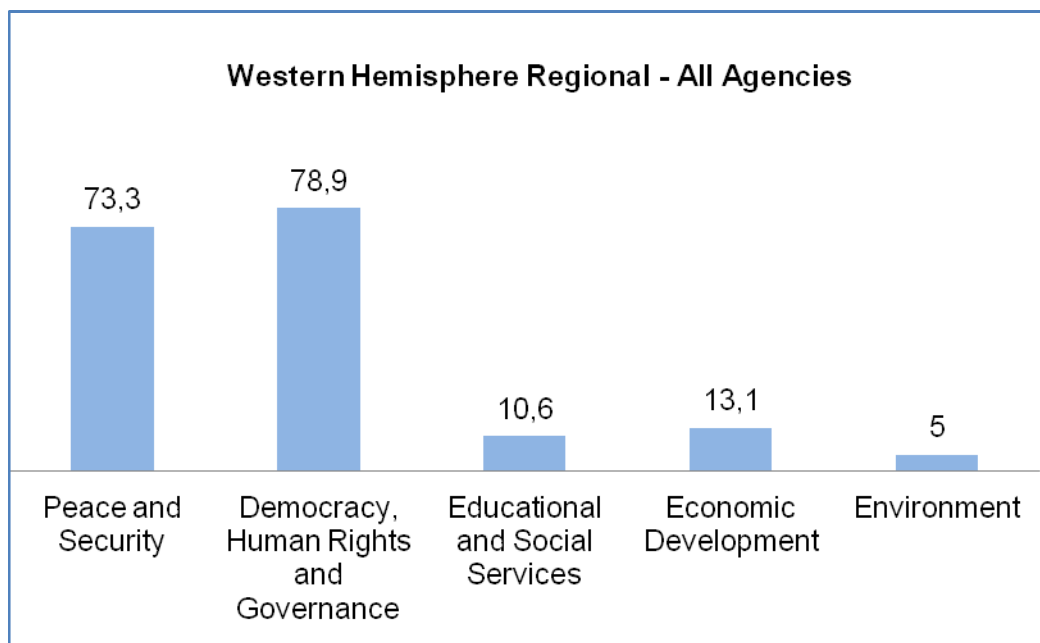
A América Latina recebe 13% de toda a ajuda externa norte-americana (somando ajuda militar e econômica), incluindo os programas direcionados à Colômbia e ao México e América Central. (TARNOFF, LAWSON, 2011). Na justificativa para o Congresso assinada pela Secretária de Estado no primeiro mandato de Obama, Hillary Clinton, cinco prioridades foram elencadas para as parcerias hemisféricas (CBJ, 2013):

- Melhorar os esforços regionais para prevenção do crime e violência
- Fortalecer os sistemas de educação básica e saúde em Estados-chave
- Ajudar países a aproveitar as oportunidades econômicas
- Promover investimentos em segurança alimentar
- Mitigar e adaptar as mudanças climáticas globais

Esse documento ressalta, ainda, o potencial econômico da região e descreve os principais programas: *Central American Regional Security Initiative* e *Caribbean Basin Security Initiative* (focados no combate ao crime transnacional e narcotráfico), *Energy and Climate Partnership of the Americas* (segurança energética e mudanças climáticas), *Pathways to Prosperity in the Americas* (crescimento econômico). (CBJ, 2013)

Em 2013, o planejamento de ajuda econômica externa para o hemisfério ocidental somou 181 milhões de dólares, distribuídos em cinco setores conforme o gráfico do *Foreign Assistance Dashboard*, 2013:

⁷ Principalmente nos estados norte-americanos que fazem divisa com o México, Califórnia, Arizona, Novo México e Texas.



Nota-se, assim, uma disposição do governo norte-americano para enfrentar as lacunas de desenvolvimento no hemisfério, com destaque para o combate ao crime organizado e ao narcotráfico. Nos países andinos, além da ajuda militar (financiamento, treinamento e transferência de equipamentos) para fortalecer a atuação das Forças Armadas (sobretudo na Colômbia, América Central e Caribe) na repressão à produção e tráfico de cocaína, muitos projetos da USAID incentivam os pequenos agricultores e a substituição do cultivo da coca. Em geral, a agenda da USAID para a região explicita como foco o fortalecimento dos regimes democráticos e a abertura de mercados para alavancar o desenvolvimento econômico.

Considerações Finais

O Ensaio buscou compreender como a política externa dos Estados Unidos tem recorrido ao binômio segurança-desenvolvimento para enfrentar as novas fontes de ameaça alimentadas pelo contexto de fraqueza estatal e proliferação de “áreas não governadas” em diversos países ao redor do globo. A importância da ajuda para o desenvolvimento se revela, principalmente, na possibilidade de conter os santuários para o terrorismo global. Seja negando o abrigo físico (em zonas sem vigilância formal) e virtual (redes de comunicação e levantamento de recursos), ou evitando que populações desamparadas apoiem grupos extremistas.

Na América Latina, a maior preocupação norte-americana reside nas diversas atividades do crime organizado, desde o tráfico de drogas e armas, lavagem de dinheiro, falsificação de documentos e cooptação de autoridades policiais, até a conexão com grupos terroristas fora do hemisfério. A escalada de violência nas grandes cidades (como Rio de Janeiro, Caracas, Bogotá e Cidade do México) e o fortalecimento da economia ilícita e de poderes paralelos criam “bolsões de fragilidade” e revelam a ausência do poder do Estado.

A resposta de Washington, na última década, veio por meio do investimento na recomposição da capacidade estatal, por meio de programas de ajuda externa para atender às necessidades básicas da população (infraestrutura, saúde, segurança alimentar e educação), incentivar o crescimento econômico e fortalecer as instituições políticas e judiciais. Segundo Ayerbe (2012: 113), “[...] verifica-se a centralidade assumida pela dimensão estatal tanto no lado dos problemas de segurança identificados, como das soluções prescritas”.

Observa-se, assim, a valorização da ajuda para o desenvolvimento como instrumento de controle da fragilidade estatal e ameaças vindas de pandemias, crises humanitárias, crime organizado e terrorismo, potencializadas pela existência das “áreas não governadas”. Diversos documentos estratégicos norte-americanos apontam nessa direção, assim como as iniciativas lançadas pelas administrações Bush e Obama para fortalecer a agenda de ajuda externa. Essas iniciativas tentam dar coesão e eficácia aos programas executados pela USAID, pelos Departamentos de Estado e Defesa, a fim de assegurar o avanço dos interesses e valores dos EUA no mundo.

Referências bibliográficas

AYERBE, L. F. Os territórios não governados na agenda de segurança dos Estados Unidos: afirmação da ordem mundial estadocêntrica? **Política Externa** 21(1): 107-114, 2012.

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

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

DAC. **The United States Peer Review 2011**. Organization for Economic Co-Operation and Development. Disponível em: www.oecd.org/dac/peerreviews/us. Acesso em 21 set.2012.

DUFFIELD, Mark. **Global governance and the new wars**: the merging of development and security. London: Zed Books, 2001.

DUFFIELD, Mark The Liberal Way of Development and the Development-Security Impasse: Exploring the Global Life-Chance Divide. **Security Dialogue** 41(1): 53-76, 2010.

GATES, Robert M. Helping others defend themselves. **Foreign Affairs** 89: 3, 2010.

KALDOR, Mary. **New and old wars**: organized violence in a global era. Stanford: Stanford University Press, 2001.

LAMB, Robert D. (2008) **Ungoverned areas and the threats from safe havens**. Washington, DC: Office of the Under Secretary of Defense for Policy.

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

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

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

MATEO, Luiza R. e SANTOS, Aline P. O desafio das “áreas não governadas” para a política externa dos Estados Unidos. In: AYERBE, Luis F. **Territorialidades, conflitos e desafios à soberania estatal na América Latina**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2012.

MENKHAUS, Ken. Terrorist activities in ungoverned spaces: evidence and observations from the horn of Africa. **Southern Africa and International Terrorism workshop**, 2007. Disponível em: http://www.thebrenthurstfoundation.org/Files/terror_talks/Terrorist%20Activities%20in%20Ungoverned%20Spaces.pdf. Acesso em: 09 set. 2010.

MIKO, Francis T. **Removing terrorist sanctuaries: the 9/11 Commission, recommendations and U.S. policy**. Washington, DC: Congressional Research Service, 2004. Disponível em: <http://www.fas.org/sgp/crs/terror/RL32518.pdf>. Acesso em: 20 set. 2012.

MUNKLER, Herfried. **Viejas e nuevas guerras**: asimetría y privatización de la violencia. Madrid: Siglo XXI, 2005.

OBAMA, Barack. **Remarks by the President at the Acceptance of the Nobel Peace Prize**. The White House: 10 dez. 2009. Disponível em:

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize>. Acesso em: 19 set. 2012.

PATRICK, Stewart. Weak states and global threats: fact or fiction? **The Washington Quarterly**, v.29, n.2, spring 2006, p.27-53.

RABASA, Angel et al. (2007) **Ungoverned Territories**: understanding and reducing terrorism risks. Santa Monica: RAND Corporation.

TARNOFF, Curt; LAWSON, Marian L. Foreign Aid: an introduction to U.S. programs and policy. **Congressional Research Service**, 10 fev. 2011.

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

Documentos:

CBJ (2013) **Congressional Budget Justification**. Disponível em:

<http://www.state.gov/s/d/rm/rls/statecbj/2013>. Acesso em: 02 abril 2013.

FOREIGN ASSISTANCE DASHBOARD. Disponível em:

<http://foreignassistance.gov>. *Acesso em: 02 maio 2013.*

NSS (2002) **The National Security Strategy of the United States of America 2002**. Washington DC: The White House. Disponível em:

www.state.gov/documents/organization/63562.pdf. *Acesso em: 02 maio 2013.*

NSS (2006) **The National Security Strategy of the United States of America 2006**. Washington DC: The White House. Disponível em:

www.comw.org/qdr/fulltext/nss2006.pdf. *Acesso em: 02 maio 2013.*

NSS (2010) **The National Security Strategy of the United States of America 2010**. Washington DC: The White House. Disponível em:

www.whitehouse.gov/sites/default/files/.../national_security_strategy.pdf. *Acesso em: 02 maio 2013.*

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

Acesso em 21 set. 2012.

QDR. **Quadrennial Defense Review Report**. Department of State: Washington DC, dez. 2010. Disponível em: <http://www.defense.gov/qdr/>. Acesso em 21 set. 2012.

The 9/11 Commission Report. (2004). Disponível em:

<http://govinfo.library.unt.edu/911/report/index.htm>. Acesso em 02 jan. 2012.

USDD (2005). **Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction Operations** (Directive 3000.05). Washington DC: Department of Defense. Disponível em: www.fas.org/irp/doddir/dod/d3000_05.pdf. *Acesso em: 02 maio 2013.*

USAID (2002) **Foreign aid in the National Interest**. Washington DC: U.S. Agency for International Development. Disponível em:

pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdabw901.pdf. *Acesso em: 02 maio 2013.*

USAID (2004) **Good Governance in Latin America and the Caribbean**.

Washington DC: U.S. Agency for International Development. Disponível em:

pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACA729.pdf. Acesso em: *02 maio 2013.*

USAID (2005) **Fragile States Strategy**. Washington DC: U.S. Agency for

International Development. Disponível em: pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACA999.pdf.

Acesso em: 02 maio 2013.

USDS (2007) **Strategic Plan: Transformational Diplomacy**. Washington DC:

Department of State. Disponível em:

http://www.usaid.gov/policy/coordination/stratplan_fy07-12.pdf. Acesso em: 24

maio2011.