

TERRITORIALIDADES, CONFLITOS E DESAFIOS À SOBERANIA ESTATAL NA AMÉRICA LATINA

ORGANIZAÇÃO: LUIS FERNANDO AYERBE

Copyright© 2012 dos autores
Todos os direitos reservados

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Territorialidades, conflitos e desafios à soberania estatal na América Latina
/ organizador Luis Fernando Ayerbe. – São Paulo: Fundação Memorial
da América Latina, 2012.
284p.

ISBN 978-85-8201-005-1

1. Geopolítica – América Latina. 2. Segurança Nacional – América Latina.
3. Administração Pública-América Latina. I. Ayerbe, Luis Fernando.

CDD – 320.12098

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Latino-Americana Victor Civita.

Foi feito depósito legal na Biblioteca Nacional
(Lei nº 10.994, de 14/12/2004)

Fundação Memorial da América Latina

Av. Auro Soares de Moura Andrade, 664

Barra Funda

01156-001

Tel.: (011) 3823 4600

Fax: (011) 3823 4611

www.memorial.sp.gov.br

SUMÁRIO

Apresentação	
Adolpho José Melfi.....	7
Introdução	
Luis Fernando Ayerbe.....	9
Capítulo 1. Governabilidade, soberania e segurança global: a centralidade do estado	
Luis Fernando Ayerbe.....	13
Capítulo 2. O desafio das “áreas não governadas” para a política externa dos Estados Unidos	
Luiza R. Mateo e Aline P. dos Santos.....	29
Capítulo 3: Estados Unidos y la agenda de seguridad pos 11-9 en la cuenca del Caribe	
Carlos Oliva Campos.....	65
Capítulo 4. La respuesta de los Estados Unidos al terremoto de Haití en el contexto de los conceptos de “estado fallido” y “espacios no gobernados”	
Gary Prevost.....	89
Capítulo 5. Conflitos armados em “áreas não governadas” na América do Sul: o ataque colombiano no Equador em março de 2008	
Alberto Montoya Palacios Jr.	97
Capítulo 6. A Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai no debate sobre áreas subgovernadas e <i>safe havens</i> terroristas	
Marcos Alan S. V. Ferreira.....	111
Capítulo 7. Las maras, espacios contragobernados y soberania	
Harry E. Vanden.....	133
Capítulo 8. Conflictos de frontera en Centroamérica	
Ignacio Medina Núñez.....	155
Capítulo 9. La Unasur frente a las problemáticas que amenazan la gobernabilidad en la región	
Sandra Colombo.....	181
Capítulo 10. Disputas territoriais entre movimentos camponeses e agronegócio	
Bernardo Mançano Fernandes.....	203
Capítulo 11. Exploração de recursos naturais e conflitos sociais: os casos de Peru e Equador	
Marcelo Santos.....	231
Apêndice. Conflitos entre empresas e sociedade civil em Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela. Adalton Oliveira.....	258

APRESENTAÇÃO

Um dos desafios da governabilidade de um país diz respeito à territorialidade. O Memorial da América Latina e a Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp) se uniram mais uma vez para transformar um seminário em livro. O mundo contemporâneo e suas complexidades, tomando como ponto de partida a desterritorialidade e a reterritorialidade, são os temas abordados em *Territorialidades, conflitos e desafios à soberania estatal na América Latina*. O Memorial, por meio de seu Centro Brasileiro de Estudos da América Latina (Cbeal), considera a iniciativa relevante pela contribuição de alguns estudiosos para o entendimento dos processos de governabilidade e de seu impacto sobre os países que compõem a região. Os especialistas convidados interpretaram o tema a partir de olhares múltiplos que ampliam as discussões e possibilitam uma compreensão diferenciada do processo histórico sobre as problemáticas governamentais emergentes.

De todos os pontos em que se analisam o complexo tema, vamos nos deparar com o envolvimento no que diz respeito à política de vários países e procedimentos. Os Estados Unidos, cujo governo perpassa por vários temas, são ressaltados especialmente quanto aos chamados espaços não governados, associados a territórios com baixa presença do Estado, em um capítulo recheado de exemplos. Alguns deles dizem respeito à atuação do crime organizado, do terrorismo e dos movimentos sociais. Tudo isso sob a luz da política externa dos Estados Unidos após a Guerra Fria, e seu enfoque na América Latina.

Adolpho José Melfi

Diretor-Presidente em exercício da Fundação Memorial da América Latina

INTRODUÇÃO

Este livro é resultado do projeto “Extraterritorialidades, entrecruzamento de soberanias e fontes de conflito na América Latina”, coordenado pelo Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP (IEEI-UNESP).

Nos seus 11 capítulos e no apêndice estatístico são abordadas problemáticas emergentes associadas à governabilidade e ao conflito, tomando como referência processos de desterritorialização e reterritorialização que resultam de políticas estatais, ação de movimentos sociais, organizações armadas, redes de crime organizado, grupos étnicos, empresas e potências regionais.

Os capítulos 1 a 6 focalizam a perspectiva do governo dos Estados Unidos, cuja agenda de segurança identifica "espaços não governados", associados a territórios com baixa presença do Estado, que favoreceriam a atuação do crime organizado, terrorismo e movimentos sociais antagônicos com sua política externa. Como resposta, são propostas iniciativas dirigidas a capacitar e equipar as Forças de Segurança locais, na perspectiva de promover uma reterritorialização centrada no fortalecimento da capacidade operativa e de controle estatal sobre os espaços nacionais, destacando-se como exemplos programas implementados pelas administrações de Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama, como o Plano Colômbia, a Iniciativa Andina, a Iniciativa Mérida, a Iniciativa de Segurança Regional Centro-americana e a Iniciativa de Segurança para a Bacia do Caribe.

Nos capítulos 1, 2 e 3, Luis Fernando Ayerbe, Luiza Mateo, Aline dos Santos e Carlos Oliva Campos situam os contornos mais amplos da política externa dos Estados Unidos após o fim da Guerra Fria, com ênfase na América Latina, se detendo na crescente importância atribuída a noções como “Estados Falidos” e “Áreas não Governadas”, problematizando, a partir de documentos oficiais, estudos de *think tanks* e literatura acadêmica, os alcances e limites de uma perspectiva fortemente ancorada nos interesses da grande potência.

Nos capítulos 4, 5 e 6, Gary Prevost, Alberto Montoya Palacios e Marcos Alan Ferreira colocam em discussão estudos de casos latino-americanos sobre a aplicação da perspectiva estadunidense da falência de Estados e de governança: Haiti, a fronteira Colômbia-Ecuador e a Tríplice Fronteira Argentina-Brasil-Paraguai, mostrando as suas

limitações quando situadas no terreno das complexidades de cada realidade e a partir de pontos de vista que incluem os atores locais.

Ampliando a abordagem do tema para além da visão desde os Estados Unidos, os capítulos 7 a 11 se detêm na discussão de situações de conflitos com foco nas determinantes locais e regionais, refletindo interesses de movimentos sociais, grupos étnicos e agentes privados, atores que emergem como parte da aceleração da globalização nas últimas décadas, aprofundada, na sua dimensão econômica, pelas reformas do “Consenso de Washington” implementadas na maioria dos países da região. Nesse cenário de redefinição de territorialidades, interatuam empresas multinacionais, protagonistas ativas do processo de liberalização, junto a movimentos sociais de diversa natureza, protagonistas reativos à diminuição do Estado, que buscam a autoproteção construindo alternativas à lógica dos mercados e/ou afirmam identidades frente às dinâmicas culturais homogeneizantes oriundas da realidade global.

Nos capítulos 7 e 8, Harry Vanden e Ignacio Medina abordam a emergência de situações de conflito que expressam temas sensíveis nas preocupações dos Estados e populações centro-americanas, como o crime organizado e as disputas territoriais entre países, colocando em evidência a presença de fatores causais que vem das confrontações ideológicas que pautaram os anos da Guerra Fria.

No capítulo 9, Sandra Colombo toma a UNASUL (União das Nações Sul-americanas) como palco de interlocução sub-regional em que afloram convergências e divergências de interesses, estratégias e agendas dos atores estatais, sociais e privados. No capítulo 10, Bernardo Mançano conceitualiza a temática da territorialidade e do conflito desde uma perspectiva que leva em conta a lógica reivindicativa das lutas envolvendo movimentos camponeses e agronegócio no Brasil. No capítulo 11, Marcelo Santos aborda os conflitos sociais associados à exploração de recursos naturais no Equador e Peru.

Completando a análise desenvolvida nos capítulos, é apresentado um Apêndice contendo tabela elaborada por Adalton Oliveira, em que mapeia os conflitos envolvendo empresas e sociedade civil na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela.

A versão preliminar dos textos do livro foi debatida pelos autores em Seminário realizado no Memorial da América Latina, na cidade de São Paulo, em setembro de 2011. Agradecemos o apoio ao evento por parte da Fundação Friedrich Ebert (FES) e do Centro

Brasileiro de Estudos da América Latina (CBEAL) do próprio Memorial, que generosamente nos abriu a possibilidade de publicação.

Luis Fernando Ayerbe

CAPÍTULO 1. GOVERNABILIDADE, SOBERANIA E SEGURANÇA GLOBAL: A CENTRALIDADE DO ESTADO

Luis Fernando Ayerbe *

A falência de Estados e os déficits de governabilidade na política externa estadunidense

Na esteira do ufanismo das primeiras análises dos significados da queda do muro de Berlim, a derrota do bloco soviético foi apresentada como remoção do principal obstáculo à expansão do Capitalismo Liberal, renovando a confiança de uma atualizada Teoria da Modernização nos efeitos do progresso econômico associados à disseminação da democracia representativa, da liberdade de mercado e do império da lei, incorporados como princípios orientadores da política externa dos Estados Unidos. (Ayerbe, 2002).

No entanto, a percepção de inexistência de alternativas sistêmicas ao capitalismo liberal que caracteriza esse tipo de abordagem, não se traduz na decretação do fim dos conflitos violentos. Nos países com dificuldades para superar o atraso econômico, que concentram a maioria da população mundial, a experiência do fracasso em sua inserção na realidade global pode abrir espaço para crises de governabilidade capazes de conduzir ao enfraquecimento ou colapso do poder estatal, cujos impactos na segurança internacional atingem primazia a partir do 11 de setembro de 2001, com a crescente associação dos chamados Estados fracos e falidos com as principais fontes de apoio logístico e de recrutamento de grupos terroristas e redes de crime organizado.

Na avaliação de Condoleezza Rice, Secretária de Estado no segundo mandato de George W. Bush, “Pela primeira vez desde o Tratado de Westfalia em 1648, o risco de que se produza um conflito violento entre grandes potências tornou-se quase inconcebível. Os principais Estados não se preparam para a guerra, a competição entre eles se dá cada vez mais de forma pacífica”. (Rice, 2005, p. B07) Nesse contexto, os desafios se situam nos Estados em que a ausência de autoridade tende a contribuir para a disseminação do terrorismo,

* Coordenador do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI-Unesp). Professor do Departamento de Economia da Unesp, campus de Araraquara. ayerbe@fclar.unesp.br

doenças e demais ameaças de alcance transnacional, levando à conclusão “de que atualmente, o caráter fundamental dos regimes importa mais do que a distribuição internacional do poder”. (op. Cit.).

Como resposta, a prioridade envolve promover mudanças no interior dos Estados mais do que nas relações entre estes. De acordo com Stephen Krasner, Diretor de Planejamento Político do Departamento de Estado na gestão de Rice, dados os desafios colocados pelos Estados falidos e colapsados, já não se aplicam adequadamente as concepções tradicionais de soberania baseadas no mútuo reconhecimento entre Estados independentes e autônomos, com capacidade e legitimidade para exercer a autoridade no âmbito doméstico e internacional. A alternativa seria uma soberania compartilhada com “o envolvimento de atores externos em algumas das estruturas de autoridade nacional do Estado alvo por um período de tempo indefinido” (Krasner, 2009, p. 247). Essa abordagem é vista pelo autor como parte da grande estratégia que norteia a chamada Doutrina Bush na Guerra Global contra o Terrorismo, combatendo os fatores estruturais de uma ameaça à segurança estadunidense que considera existencial: “a falta de liberdade e democracia no Oriente Médio, uma falha que criou frustração política foi galvanizada por líderes usando uma ideologia radical islâmica que justificou os ataques terroristas contra o Ocidente”. (Krasner, op. Cit. P. 9). Países com esse tipo de falência, estariam entre os alvos de um regime de soberania compartilhada.

Promover a governança, a legitimidade democrática e a autossustentabilidade das instituições em nações falidas torna-se um dos grandes eixos da política internacional estadunidense. Na América Latina, reconhecidamente periférica à Guerra Global contra o Terrorismo, o enfraquecimento da capacidade de exercício da soberania por parte de alguns Estados está associado ao crime organizado transnacional, marcadamente o narcotráfico, que em alguns casos, como na Colômbia, envolve a presença de grupos insurgentes como as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia). Em resposta, a partir da administração Clinton, têm sido promovidos programas direcionados a fortalecer a capacidade dos Estados considerados mais vulneráveis para enfrentarem esse problema.

O Plano Colômbia, lançado pelo presidente Pastrana em 2000, contando com suporte financeiro dos Estados Unidos, contemplou quatro frentes principais: 1) o apoio ao sistema judiciário e às organizações não governamentais para o combate à corrupção, lavagem de dinheiro, sequestros e desrespeito aos direitos humanos; 2) o apoio à expansão das operações antinarcóticos na forma de treinamento e equipamento das forças armadas; 3) o apoio à

substituição da agricultura associada à indústria de narcóticos, estimulando atividades vinculadas à economia formal; 4) o incremento da capacidade de interdição por meio da modernização do sistema de comunicações dos militares e dos serviços de inteligência; treinamento e equipamento das forças policiais.

Na mesma concepção, mas com abrangência regional, a Iniciativa Andina antidrogas, proposta por George W. Bush na Cúpula das Américas de 2001 em Quebec, destina-se principalmente à erradicação de cultivos, interdição de drogas, promoção de formas de desenvolvimento alternativo, equipamento e treinamento das forças de segurança, governança local e assistência aos grupos mais vulneráveis.

Em 2008, buscando atingir o crime organizado numa região pela qual circulam 90% da cocaína que ingressa nos Estados Unidos e 90% das armas contrabandeadas para o México, Bush apresenta a Iniciativa Mérida, uma parceria com o governo mexicano para o combate ao tráfico de drogas, lavagem de dinheiro, crimes transnacionais e controle fronteiriço, por meio do apoio na forma de treinamento, inteligência e equipamento. Barack Obama amplia esses programas, criando, a partir de 2009, as iniciativas para a América Central e para a Bacia do Caribe. (Ayerbe, 2010).

Se bem se verifica uma continuidade nas características dos programas de Obama na região, eles se inserem numa perspectiva estratégica diferenciada com relação ao seu antecessor. Tendo sido eleito num contexto fortemente condicionado pela crise financeira desatada em 2008 e pelos problemas enfrentados no Iraque e no Afeganistão, tanto em termos militares como de credibilidade política doméstica e internacional, a Estratégia de Segurança Nacional apresentada em 2010 aponta para um redimensionamento da projeção de poder internacional estadunidense, em que o crescimento econômico e a redução do déficit público se incorporam ao quadro de desafios da renovação da liderança do país.

Como parte dessa abordagem, em janeiro de 2012 o Pentágono apresenta documento com mudanças na estratégia de defesa, o Defense Strategic Guidance. As novas orientações sinalizam para uma atuação militar menos pautada na mobilização de grandes contingentes de tropas e equipamentos, que terá impacto na redução paulatina do orçamento, e uma ênfase maior nas atividades de vigilância e combate conduzidas através de Forças Especiais e aviões não tripulados. (Reis e Dias Vicente, 2012).

Entre os temas da Estratégia de Segurança que delineiam a postura cautelosa quanto à amplitude da atuação internacional, destacamos dois que demarcam mais claramente as

diferenças com a administração anterior: 1) o terrorismo não define o caráter do engajamento dos Estados Unidos, é “uma das muitas ameaças [...] O mais grave perigo para o povo americano e a segurança global continua a vir de armas de destruição em massa, particularmente armas nucleares” (NSS, 2010, p. 8); 2) se bem a promoção da democracia e dos direitos humanos continua sendo apresentada como elemento moral da liderança do país, sua consecução será buscada pelo “poder do nosso exemplo – não por meio de um esforço para impor o nosso sistema a outras pessoas.” (NSS, 2010, p. 10).

O enfoque pautado na imposição de soberanias compartilhadas em Estados com déficits de governança cede espaço para programas direcionados ao fortalecimento de atores nacionais, na medida em que, conforme as palavras de Robert Gates quando era Secretário da Defesa, “lidar com [...] Estados fraturados ou falidos é, em muitos aspectos, o principal desafio para a segurança do nosso tempo”. (2010, p. 2). No entanto, considera “pouco provável que se repita tão cedo uma missão na escala das que estão no Afeganistão ou no Iraque, ou seja, mudança forçada de regime seguida de construção de nações debaixo de fogo” (op. Cit.). A abordagem privilegiada passa pela capacitação dos parceiros para assumirem a sua própria defesa que, como vimos, é a que anima os programas em curso na Colômbia, México, América Central e Caribe.

Nessa perspectiva, vai ganhando força na agenda de segurança a noção de áreas não governadas, associadas a territórios com baixa presença do Estado, que favoreceriam a atuação do crime organizado, do terrorismo e de movimentos sociais antagonistas com a política externa estadunidense. Como resposta, busca-se promover uma reterritorialização centrada no fortalecimento da capacidade operativa e de controle estatal sobre os espaços nacionais.

Na tabela 1, apresentamos algumas definições presentes em estudos preparados para assessorar o governo dos Estados Unidos, em que combinamos três temas que nos parecem convergentes na caracterização das ameaças associadas ao déficit de governança: os chamados *safe heavens* ou santuários terroristas, que dariam suporte a ação de atores ilícitos¹; as especificidades que caracterizam os Estados falidos com relação às áreas não governadas; a incorporação ao debate governamental da ideia de um novo medievalismo, presente em

¹ Lamb define ator ilícito como “Um grupo não-estatal ou indivíduo que utiliza ou incita a violência armada (ou que auxilia aqueles que usam ou incitam a violência armada) para obter ganhos políticos ou privados de maneiras que ameacem os Estados Unidos, seus aliados, ou seus parceiros”. (2008)

diversos estudos acadêmicos sobre o atual ordenamento global, associado à crescente multiplicidade de atores que concorrem com os Estado no exercício da soberania territorial.

Tabela 1
Governabilidade e soberania estatal limitada

Estado Falido e Área não governada	Tipologia de Territórios não governados	Santuário Terrorista e Neo-Medievalismo
1) colapso da autoridade do governo central, especialmente fora da capital, manifestando-se em um colapso na prestação dos serviços públicos, a eficácia do sistema de justiça criminal e a aplicação da lei e da ordem; 2) colapso macroeconômico com desemprego de dois dígitos, altas taxas de inflação, uma deterioração do valor da moeda e da sua conversibilidade, e uma queda no produto interno bruto; 3) conflitos civis e abusos generalizados dos direitos humanos; 4) movimentos massivos da população em campos de refugiados ou deslocados internos para escapar do conflito civil; 5) aumento das taxas de morbidade e mortalidade por desnutrição e doenças, assim como o colapso da segurança alimentar e do acesso à água, e doenças transmissíveis se espalham entre a população em geral. (3) Um lugar onde o Estado ou o governo central não podem estender o controle, governar efetivamente, ou influenciar a população local, e onde o governo provincial, local, tribal, ou autônomo não governam total ou efetivamente, devido à capacidade de governança inadequada, à vontade política insuficiente, às lacunas na legitimidade, à presença de conflitos, ou normas restritivas de comportamento. "Áreas sem governo" podem incluir áreas subgovernadas, mal governadas, sob contestação e áreas exploráveis. (4)	Governança Contestada. Chechênia, Mindanao e Colômbia são proeminentes exemplos de regiões em que forças locais, disputando ativamente o controle do governo, procuram criar a sua própria entidade estatal, quer para realizar as suas aspirações de independência e autogoverno ou lucrar com atividades ilegais, sem a interferência das autoridades estaduais. Governança incompleta. Por uma série de razões, os governos na região da fronteira Afeganistão-Paquistão, partes do Cáucaso do Norte, o Sulawesi Central, e ao longo da fronteira mexicano-guatemalteca não podem manter uma presença competente e qualificada mais forte do que a competição exercida por outros centros de poder. Eles não têm os recursos e a competência para projetar o controle efetivo para a região. As autoridades locais, quando existem, são ineptas ou são cooptadas por organizações criminosas. Abdicou da Governança. Em vez de produzir bens públicos, tais como segurança, ordem, infraestrutura e serviços, o governo central abdica das suas responsabilidades para as províncias e regiões marginais, pois acredita que nada de rentável pode ser feito ou porque predominam minorias étnicas com as quais compartilha pouca afinidade. Em alguns casos, como a Arábia Saudita, o governo central cede a segurança das fronteiras para as tribos locais. O Cáucaso do Norte também ilustra este tipo de governança abdicada e a natureza dos espaços sem governo que dela resultam, especialmente quando os serviços de segurança conspiram com grupos armados ilegais na região. (7)	Um lugar ou situação que permite que os atores ilícitos operem com impunidade ou evitem sua detecção ou captura, incluindo áreas sem governo, subgovernadas, mal governadas, ou fisicamente sob litígio (remotas, urbanas, marítimas) ou áreas exploráveis não-físicas (virtuais) onde os atores ilícitos podem organizar, planejar, angariar fundos, comunicar, recrutar, treinar e operar em relativa segurança. (1) Santuários terroristas são áreas geográficas, infraestruturas e instalações onde os terroristas podem realizar treinamento e doutrinação; desenvolver redes que possam posteriormente servir como uma fonte de apoio operacional, financeiro, e outros, e de planejamento e lançamento de operações. Eles também podem incluir elos cibernéticos, financeiros e de propaganda que permitem que os terroristas promovam sua causa. (2) Novo medievalismo O Estado é apenas um dos muitos atores, e as forças da desordem avultam. As políticas globais são agora caracterizadas pela autoridade política fragmentada, sobreposição de jurisdições, com zonas proibidas e de identidade política e direitos de propriedade sob contestação. (5)

No caso da América Latina, Martin Edwin Andersen, em artigo produzido para o Center for Hemispheric and Defense Studies da National Defense University, vinculada ao Pentágono, acrescenta como fator de preocupação associado às chamadas áreas não governadas a atuação de movimentos indígenas na região, com capacidade para obter reconhecimento de autonomia na gestão de territórios por parte de alguns Estados,

marcadamente a Bolívia, o que estaria gerando um vazio de poder propício à proliferação de atividades terroristas e do crime organizado. De acordo com o autor,

“Qualquer mapa de ‘espaços não governados’ na região, onde a produção de drogas e sua distribuição para o norte, áreas de refúgio para insurgentes e grupos terroristas, e outras atividades ilegais florescem, se entrelaça em grande parte, [ainda que imperfeitamente, e não exclusivamente], com as áreas onde vivem povos indígenas. Estes incluem tanto o conflituoso sul do México e parte da fronteira norte com os Estados Unidos; a fronteira Belize-Guatemala correndo ao longo da Floresta Chiquibul ocidental, a área do Lago Agrio na fronteira do Equador com a Colômbia, o vácuo na selva de Darien entre Colômbia e Panamá, a quarta parte das terras colombianas sob o controle da sua pequena (apenas dois por cento do total nacional) população indígena, e até mesmo áreas no sul do Chile”. (Andersen, 2010)

Estudo desenvolvido pela consultora privada Southern Pulse chama a atenção para os desafios enfrentados pelos Estados latino-americanos para tornarem efetiva a soberania nos seus territórios, num cenário em que considera que os espaços não governados estão em fase de expansão, favorecendo especialmente a atuação do crime organizado transnacional. Para sustentar essa avaliação, é feito um mapeamento desses espaços a partir de dois recortes, países, tanto em áreas de fronteira como departamentais e provinciais, e cidades. Na primeira categoria, são incluídos os seguintes:

- México: fronteira EUA-México em Tamaulipas; montanha Sierra Madre Occidental entre os estados de Sinaloa e Durango. O canto sudeste de Chiapas, na maior parte da Guatemala.
- Guatemala: Departamentos de Petén, Alta e Baixa Verapaz, Izabal, e Huehuetenango.
- El Salvador: Departamentos de Santa Ana e Calatenango.
- Honduras: Departamento de Gracias a Dios.
- Nicarágua: regiões autônomas no norte e sul da costa atlântica.
- A falha de Darien, entre Panamá e Colômbia. Os Departamentos amazônicos de Colômbia, Peru, Bolívia, Equador e Brasil. As áreas tri-fronteiriças em que Brasil encontra Bolívia e Peru, Colômbia e Peru, Colômbia e Venezuela, Venezuela e Guiana, Argentina e Paraguai. (Southern Pulse, 2011a)

Nas cidades, são incluídas Monterrey, Ciudad Juárez, Reynosa e Nuevo Laredo no México; San Salvador em El Salvador; Cobán e Cidade de Guatemala na Guatemala; Tegucigalpa, San Pedro Sula e Puerto de La Ceiba em Honduras; Medellín na Colômbia; Caracas na Venezuela e Rio de Janeiro e São Paulo no Brasil. (Southern Pulse 2011b)

Além de chamar a atenção do governo dos Estados Unidos com relação a novas ameaças à segurança, os estudos apresentados nesta seção revelam um diagnóstico comum: frente aos problemas que afetam a capacidade estatal para tornar efetivo o império da lei, seja como resultado da aceleração do processo de globalização e a concomitante proliferação de atores privados (lícitos e ilícitos), ou de falências acentuadas por déficits de governabilidade de origem interna, a resposta passa pela revalorização do Estado, direcionando os programas de assistência internacional para uma agenda que privilegia seu empoderamento como ator central do estabelecimento e manutenção da ordem. Na perspectiva de estabelecer contrapontos com as abordagens que buscam uma incidência direta na política externa estadunidense, apresentamos a seguir análises oriundas do campo intelectual mais amplo das relações internacionais.

Segurança, governabilidade e território

O tema das "áreas não governadas" associadas a territórios com baixa presença do Estado que desafiam a política de segurança estadunidense, tem adquirido crescente importância em estudos críticos do reducionismo das abordagens apresentadas na seção anterior, cujo etnocentrismo acabaria comprometendo a eficácia das intervenções em áreas de conflito e de crise humanitária.

Uma ideia-força da perspectiva estadunidense colocada em dúvida por analistas é a inclusão no primeiro plano das ameaças os chamados Estados frágeis e falidos. Stewart Patrick desmistifica essa visão, destacando a falta de análise empírica dos diagnósticos elaborados pelos formuladores da política externa dos Estados Unidos. Buscando sanar essa lacuna, faz um exaustivo estudo sobre os vínculos entre falência estatal e cinco das principais ameaças à segurança mundial: o terrorismo transnacional, a proliferação de armas de destruição em massa, o crime transnacional, a insegurança energética e as doenças infecciosas. Tomando como fontes principais o Índice de Estados Falidos elaborado pela revista Foreign Policy em conjunto com o Fund for Peace, e o Índice de Fraqueza Estatal no

Mundo em Desenvolvimento da Brookings Institution, desenvolvido por ele mesmo junto com Susan Rice, posteriormente nomeada por Barack Obama Representante nas Nações Unidas, chega à conclusão de que o maior risco representado por esses Estados envolve os seus cidadãos e os países vizinhos, com reduzido impacto no resto do mundo. Se bem reconhece uma relação direta com a produção de narcóticos, pirataria marítima, tráfico ilegal de armas e algumas doenças infecciosas, seu peso é marginal, dado que “terroristas transnacionais, proliferadores e criminosos igualmente necessitam do acesso a modernas comunicações, transporte e infraestrutura financeira, muitas vezes fora do alcance dos países mais fracos do mundo (e frequentemente os mais pobres)”. (Patrick, pg. 243)

Do ponto de vista do terrorismo transnacional, Patrick considera que “Estados frágeis mas em funcionamento” como Paquistão ou Quênia são mais atrativos. Na proliferação de armas de destruição em massa, apenas Paquistão e Coreia do Norte representam um risco concreto, considerando o Irã, Rússia e Síria casos a serem monitorados. A lista dos maiores focos do crime transnacional envolve o México, país membro da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico), Colômbia e África do Sul. Os maiores produtores mundiais de energia não são Estados fracos, ao contrário, entre os exemplos destacam-se Arábia Saudita, Irã, Rússia e Venezuela. Em termos de doenças infecciosas com maior impacto global, as mais recentes epidemias vinculadas à SARS (Síndrome Respiratória Aguda Grave), AIDS e gripe aviária têm se espalhado a partir de países que não entram na categoria de Estados frágeis e falidos, como a China, Indonésia e África do Sul.

Para Patrick, o tema da fragilidade dos Estados importa menos pelas razões elencadas nas agendas de ameaças globais, do que pelos seus impactos locais em termos de crises humanitárias e subdesenvolvimento.

Outro aspecto colocado em questão por analistas é a noção de espaço não governado, que pressupõe uma visão pautada na perspectiva da modernização associada à trajetória histórica da Europa Ocidental, em que os déficits de presença do Estado passam a ser percebidos como ausência de ordem. Conforme apontam os estudos reunidos em Clunna e Trinkunas (2010), não se trataria de territórios sem governo, mas da existência de formas de autoridade e de estruturas de governança alternativas que, em determinados contextos, coexistem com os Estados ou lhe disputam a soberania. Essa situação pode responder a diversas causalidades, seja como decorrência de políticas neoliberais dirigidas a promover a desregulamentação em favor do mercado, gerando a convivência com economias ilícitas e

informais; situações de cessão voluntária ou involuntária do controle territorial por parte do Estado, ou sua ausência como realidade histórica permanente em países com forte presença tribal (exemplo de Paquistão e Afeganistão). Nessas situações, outras organizações tendem a suprir os bens e serviços que a autoridade estatal não consegue proporcionar.

Para Clunna, caracterizar a origem da ausência do Estado e das formas alternativas de autoridade, assim como evitar pré-noções de boa governança e soberania baseadas na experiência do Welfare State ocidental, torna-se essencial na hora de definir políticas de assistência por parte dos Estados Unidos e das organizações multilaterais, assumindo a realidade inevitável da transnacionalização e emergência de novos atores, aprendendo a separar o *ilícito* que desafia a segurança (santuários terroristas, tráfico de armas, drogas, entre outras), do *informal* que contribui para a gestão pacífica do território e suas populações (a exemplo de organizações políticas e religiosas locais que prestam serviços onde os Estados estão ausentes).

Na mesma perspectiva, Thomas Risse considera que a associação entre capacidade limitada do Estado e ausência de governança pauta uma visão westfaliana de soberania que conduz a políticas ineficazes de intervenção nos chamados Estados Falidos. Quando atores externos introduzem, de cima para baixo, o pacote da modernização fundado em instituições, Estado de direito e sociedade civil, acabam solapando as estruturas anteriores de governança local, sem conseguir estabelecer um ordenamento alternativo capaz de funcionar sem ocupação militar.

De acordo com Risse, condições de limitada presença do Estado como provedor de serviços básicos como segurança, amparo legal, educação, saúde, saneamento, atingem boa parte dos países, seja na totalidade do seu território ou em determinadas áreas, destacando os casos do Brasil, México, Somália, Sudão, Paquistão e mesmo os Estados Unidos, exemplificado no caos que se instalou em Nova Orleans após o furacão Katrina.

Nessa perspectiva, mais do que vazio de poder ou anomalia histórica, formas de governança sem Estado constituem a realidade permanente de parte considerável dos países do mundo, situação que alguns analistas, como Parag Khanna, associam com um novo medievalismo:

“Na Idade Média, impérios, cidades, corporações, igrejas, hordas tribais e mercenários se sobrepunham – todos competindo para governar territórios, controlar recursos,

conquistar comércio e investimento, e obter apoio popular. A mesma coisa se desenrola novamente. Ao conferir poder e autoridade às redes terroristas transnacionais, ao crime organizado e aos traficantes de drogas, a globalização tornou alguns países fracos ainda mais fracos, enquanto empresas multinacionais e ONGs cresceram em poder e estatura”. (Khanna, 2011, p. 23)

Para lidar com esse novo multicentrismo, que coincide com a perda de capacidades de ordenamento político e militar por parte dos Estados Unidos e das organizações multilaterais funcionais a um mundo de fronteiras pós-coloniais crescentemente irrelevantes, Khana evoca as virtudes da “megadiplomacia minilateral” levada adiante por coalizões menos formais de atores diversos, sejam “ministros, empresas, Igrejas, fundações, universidades, ativistas e outros indivíduos obstinados e empreendedores, que cooperam entre si para alcançar objetivos específicos.” (p. 32). Seriam esses os sujeitos da superação dos impasses da diplomacia tradicional no tratamento de crises humanitárias, conflitos, redes terroristas e criminosas, colocando em ação um “novo colonialismo” de natureza essencialmente benigna: “ao contrário do colonialismo europeu anterior, que buscava de forma deliberada perpetuar a dependência, os novos colonialistas querem que os Estados exerçam a ‘soberania responsável’, que lhes permita ao mesmo tempo proteger seu povo e evitar que ameaças transbordem pelas fronteiras”. (Khana, p. 109).

Frente à desterritorialização e consequente redefinição de atores e poderes decorrente dos processos de globalização, descolonização e emergência de novos atores, a analogia medievalista de Khanna traz como prognóstico a possibilidade de um próximo Renascimento, apontando para um ordenamento que expressaria a reterritorialização levada adiante pelos “novos colonizadores”.

Nos estudos apresentados sobre *Governança sem Estado* e *Novo Medievalismo*, a capacidade dos Estados para promover a reterritorialização de soberanias nas áreas de interesse dos setores que sustentam sua legitimidade e seu poder tende a ser subestimada. Contrariamente a essa perspectiva, Stuart Elden (2009) mostra a relação entre combate ao terror e territorialidade presente na política externa estadunidense, com a doutrina Bush pautando uma “geografia das ameaças” de fronteiras permeáveis e inimigos evasivos, aos quais se responde com a disseminação de bases militares e intervenções internacionais punitivas terrestres e aéreas. Nesse último aspecto, Elden chama a atenção para a dimensão

vertical do território, em que a agressão pelo ar torna-se mais difícil de prever, como demonstram os ataques do onze de setembro de 2001 e o crescente investimento militar e de inteligência no controle aéreo como parte da jurisdição do Estado da grande potência.

A centralidade do Estado

Frente ao complexo conjunto de desafios à segurança apontado pelos autores analisados na seção anterior, o poder emergente de diversos atores não estatais responde a situações de ausência ou recuo do Estado seja por falência ou opção estratégica. As recomendações de Clunan-Trinkunas e Risse para que os Estados Unidos e agências internacionais reconheçam como parte da normalidade em determinados países a existência de formas alternativas de autoridade nos parecem mais focadas na busca de eficiência nas intervenções pós-conflito do que no questionamento conceitual da centralidade do Estado. Rever reducionismos ocidentalizantes é uma aposta pragmática frente a determinadas realidades, mas não aponta para uma visão alternativa à ordem mundial estadocêntrica.

Não é o caso de Parag Khanna, cuja empatia com a possibilidade de um novo renascentismo obscurece a atuação de alguns dos seus “novos colonizadores” como parte dos problemas que reforçam a “idade das trevas”, especialmente as empresas multinacionais. Ao mesmo tempo, sua percepção da retração estadunidense no papel assumido após o fim da Guerra Fria de fiador da ordem internacional, deixa em segundo plano o aspecto principal da nova postura da grande potência, conforme mostramos na primeira seção: as reformulações de orientação, estrutura, programas e prioridades por parte do Estado no atendimento de interesses nacionais.

A tabela apresentada como apêndice, elaborada por Adalton Oliveira no âmbito da pesquisa que deu origem a este livro, dimensiona os conflitos com a sociedade civil gerados pela atuação de empresas em países da América do Sul, deixando claro quão relativa é a natureza benigna dos novos empreendedores renascentistas de Khanna. Na mesma perspectiva, os capítulos aqui reunidos nos revelam uma realidade latino-americana plena de complexidades em termos da relação entre território, governabilidade, Estado e sociedade.

Luiza Mateo e Aline dos Santos combinam a problematização conceitual do fenômeno dos espaços não governados com a análise pormenorizada das políticas aplicadas pelo Departamento de Estado para lidar com essa questão na região, envolvendo especialmente os programas da USAID de assistência ao desenvolvimento e a atuação militar. Na sequência,

Carlos Oliva Campos dirige o foco para a Bacia do Caribe, vinculando a perspectiva histórica em termos das continuidades da política estadunidense desde a Guerra Fria e os novos temas da transição do combate ao comunismo para a “guerra global contra o terrorismo”, envolvendo a adaptação do Pentágono ao combate das “novas ameaças” identificadas na sub-região.

Gary Prevost, Alberto Montoya Palacios e Marcos Alan Ferreira mostram a elasticidade na aplicação das noções de *Estado Falido*, *Ataque Preventivo* e *Santuário Terrorista* para servir os interesses de EUA e governos aliados. Seus estudos revelam como a decretação da falência do Estado haitiano contribui para legitimar a abrangência da missão militar deflagrada por Obama após o terremoto de inícios de 2009, combinando a atuação conjunta das Forças Armadas e da USAID; a invocação da Doutrina Bush por parte do governo Colombiano para sua incursão contra as FARC no Equador em 2008, sob o argumento de ausência de controle equatoriano nesse território, contando com apoio de inteligência dos EUA; a invocação de presença terrorista para justificar o monitoramento da região da Tríplice Fronteira Argentina-Brasil-Paraguai, exercendo pressões sobre os respectivos países para assumirem como próprias as prioridades da agenda de segurança estadunidense.

Harry Vanden e Ignacio Medina abordam o outro lado das políticas dos EUA para a região, analisando conflitos intra e interestatais em centro-américa desde uma perspectiva que vai além da caracterização como meros fenômenos locais, revelando suas raízes nas guerras civis dos anos 70-80, com forte protagonismo estadunidense seja no apoio a governos repressores na Guatemala e El Salvador ou na desestabilização dos Sandinistas na Nicarágua sob o argumento do combate ao comunismo. O resultado foi o forte fluxo migratório para os Estados Unidos de vastos setores afetados, cujas dificuldades de inserção na nova sociedade, especialmente dos jovens, conduz à posterior deportação de muitos deles por indocumentados ou delinquentes, retornando a um ambiente de pobreza e exclusão nos seus países, propício à recriação, em novos patamares de violência, do aprendizado iniciado junto a gangues americanas. Por outro lado, as disputas fronteiriças propiciam a formação de espaços transterritoriais que favorecem não apenas a atuação de atores ilícitos, mas contribuem para justificar a presença direta dos Estados Unidos por meio dos seus programas de assistência, ao mesmo tempo em que dificultam o andamento dos processos de integração regional ao provocar disputas entre governos de países vizinhos.

Mudando o foco da análise, Sandra Colombo incorpora a perspectiva dos interesses nacionais tomando como referência a relação entre Estado e territorialização presente nas agendas de governabilidade regional dos países membros da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), instituição cuja criação coloca em evidência um processo de projeção de poder e construção de autonomia da sub-região, especialmente na sua relação com os Estados Unidos.

Estabelecido o paralelo entre as abordagens desde o Estado presentes ao norte e ao sul do hemisfério, a análise volta-se para a atuação de setores que, embora situados no interior dos espaços nacionais, concebem agendas próprias. Tratando da complexidade presente nas relações entre movimentos sociais, empresas e Estado, Bernardo Mançano estabelece uma tipologia de território, entendido como espaço de governança, delimitando quatro dimensões, a nação, a propriedade particular e comunitária, o campo imaterial da atribuição de significados e o âmbito relacional de conflitividade entre as diversas territorialidades, concentrando sua análise nas lutas entre camponeses e agronegócio no Brasil, expressão de uma disputa paradigmática entre questão agrária e capitalismo agrário. Na sequência, Marcelo Santos analisa os movimentos sociais no Equador e Peru contra a exploração dos recursos naturais por parte das corporações, mostrando a crescente relevância que adquire a capacidade reguladora do Estado como fiador dos interesses dos cidadãos.

Como podemos perceber a partir da análise apresentada, a dimensão estatal perpassa todas as dinâmicas abordadas, seja no lado dos problemas como das soluções. Conforme destaca Guillermo O'Donnell em seu livro *Democracia, agência e estado*, a centralidade do Estado continua vigente, sem que isso signifique desconhecer o peso da dimensão transnacional como fator limitante da sua autonomia para o exercício do poder cidadão. Partindo de Weber, mas não se circunscrevendo apenas a ele, aponta o monopólio da coerção física como um dos pressupostos para o efetivo império da lei, contando com mecanismos de interlocução entre as instituições e relações de poder que “permeiam e controlam o território e os habitantes que esse conjunto delimita” (O'Donnell, 2011, pg. 66).

De fato, a atual configuração mundial envolve diversas territorialidades e soberanias que expressam a existência de múltiplos atores, interesses e estratégias. Fora das redes associadas a atividades que desafiam a legalidade, o Estado continua em destaque como resposta estratégica para situações de crise, chamado a intervir como fiador de última instância no salvamento do mercado capitalista do colapso financeiro deflagrado em 2008, ou

como instrumento legítimo para reformas constitucionais que legalizem a autonomia de comunidades étnicas que buscam preservar tradições de origem ancestral, caso emblemático do governo de Evo Morales na Bolívia (Ayerbe, 2011).

Esses dois exemplos, que expressam os extremos do espectro de atores que invocam a livre-iniciativa e a autonomia como identidades essenciais, são reveladores das limitações das teses sobre a tendência à desaparecimento do Estado: mesmo desejando distância e não interferência em contextos de estabilidade, invocam sua intervenção nos momentos em que buscam projetar ou preservar interesses.

Bibliografia

- ANDERSEN, Martin Edwin. (2010) *Failing States, Ungoverned Spaces and the Indigenous Challenge in Latin America*. Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University http://www.ndu.edu/press/lib/images/jfq-58/JFQ58_18-25_Andersen.pdf
- AYERBE, Luis Fernando. (2002). *Os Estados Unidos e a América Latina: a construção da hegemonia*. (São Paulo: Editora Unesp).
- _____ (2010). *Da excepcionalidade unipolar às responsabilidades compartilhadas. Barack Obama e a liderança internacional dos Estados Unidos*, em *Revista Política Externa* (São Paulo), vol. 19, N°2, setembro-outubro.
- _____ (2011). *Crise de hegemonia e emergência de novos atores na Bolívia: o governo de Evo Morales*, em *Revista Lua Nova* (São Paulo) N° 83.
- CLUNAN, Anne e TRINKUNAS, Harold (Ed.) (2010). *Ungoverned Spaces. Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*. (California: Stanford University Press).
- CRONIN, Patrick (Ed.). (2009). *Global Strategic Assessment 2009 America's Security Role in a Changing World*, Institute for National Strategic Studies (Washington, D.C.: National Defense University Press).
- ELDEN, Stuart (2009) *Terror and Territory*. (Minneapolis: University of Minnesota Press).
- GATES, Robert M. (2010). *Helping others defend themselves*, em *Foreign Affairs*, vol. 89, N° 3, maio/junho.
- KHANNA, Parag. (2011). *Como governar o mundo*. (Rio de Janeiro: Editora Intrínseca).
- KRASNER, Stephen. (2009). *Power, the State, and Sovereignty*. (New York: Routledge).
- LAMB, Robert D. (2008). *Ungoverned areas and the threats from safe havens*. (Office of the Under Secretary of Defense for Policy). Disponível em: http://www.cissm.umd.edu/papers/files/ugash_report_final.pdf.
- NSS (National Security Strategy of the United States) (2010): http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf
- O'DONNELL, Guillermo. (2011). *Democracia, agência e estado. Teoria com intenção comparativa*. (Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra)
- PATRICK, Stewart. (2011). *Weak Links. Fragile States, Global Threats, and International Security*. (New York: Oxford University Press).

- RABASA, Angel, et. al. (2007). *Ungoverned Territories. Understanding and Reducing Terrorism Risks*. (Santa Monica: Rand).
- REIS, Solange e VICENTE, Tainá Dias. (2012). *A Reformulação da Estratégia de Defesa no Contexto de Déficit Fiscal e Mudança nas Percepções de Ameaças*, em *Panorama EUA*, Vol. 2, Nº 1, Fevereiro http://www.opeu.org.br/wp-content/uploads/2012/03/Panorama_2012_Fev.pdf
- RICE, Condoleezza. (2005). “The Promise of Democratic Peace”, em *The Washington Post* (Washington D.C.), 11 de dezembro (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/09/AR2005120901711.html>)
- RISSE, Thomas (Ed.). (2011). *Governance Without a State?* (New York: Columbia University Press).
- SOUTHERN PULSE. (2011a). *Ungoverned Spaces in the Americas*, 08-Jul-2011: http://southernpulse.com/_webapp_3930524/Ungoverned_Spaces_in_the_Americas_Part_I
- _____ (2011b). *Ungoverned Spaces Part II, Cities*, 05-Aug -2011 http://www.southernpulse.com/_webapp_3945793/Ungoverned_Spaces_Part_II,_Cities
- WILLIAMS, Phil. (2008). *From the New Middle Ages to a New Dark Age: the decline of the state and U.S. strategy*. (Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Washington D.D).

CAPÍTULO 2. O DESAFIO DAS “ÁREAS NÃO GOVERNADAS” PARA A POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS

Luiza R. Mateo^{*} e Aline P. dos Santos^{**}

Introdução

A temática relativa a “áreas não governadas” está ligada às denominadas “novas ameaças” que, definidas ao fim dos anos 1980, abarcam assuntos diversos como terrorismo, narcotráfico, migrações ilegais, crime organizado transnacional, e manipulação de armas de destruição em massa ou de arsenais nucleares. Do mesmo modo, esta abordagem tangencia discussões sobre Estados Falidos, Estados Fracos e governança efetiva. O propósito deste capítulo é entender a natureza das “zonas de baixa governabilidade” uma vez que elas assumiram ampla relevância nas discussões sobre segurança internacional e tiveram impacto particular na política externa dos Estados Unidos (EUA).

O reconhecimento de que a lacuna de governança em regiões remotas, fronteiriças ou mesmo de complexos urbanos fora do alcance da autoridade estatal facilitavam explorações perniciosas e ameaçavam a estabilidade internacional passou a ser especialmente importante para a percepção norte-americana a partir dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Assim, delimitamos o recorte temporal do capítulo às duas gestões de George W. Bush (2001-2008) e parte da administração de Barack Obama (2009-atual), conferindo privilégio à abordagem de quatro atores da política externa norte-americana: o presidente e seus assessores executivos, o Departamento de Estado, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid) e centros de pensamento estratégico (*think tanks*), com destaque para a *Brookings Institution*, próxima às posições do Partido Democrata, a *Heritage Foundation* e o *Hudson Institute*, próximos às posições do Partido Republicano, o *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) e a *RAND Corporation*, que buscam

^{*} Mestre em Relações Internacionais pelo PPG San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP). E-mail: luizamateo@hotmail.com

^{**} Mestranda em Relações Internacionais pelo PPG San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP). E-mail: apavan@ig.com.br

uma atuação mais independente em termos partidários, mas focada nos interesses do Estado norte-americano.

A partir desse eixo analítico, tentaremos elencar definições comuns para a expressão “áreas não governadas” instrumentalizada tanto pela burocracia estadunidense como pelos *think tanks*. Por meio das Estratégias de Segurança Nacional e do posicionamento do Departamento de Estado, buscamos entender como as ameaças oriundas da falta de governabilidade estatal se transpõem para planos de segurança nacional, ação diplomática e ajuda externa. Doravante, focamos os contextos hemisférico e sul-americano, mapeando as percepções transcritas em relatórios estadunidenses que apontam localidades exploráveis como santuários terroristas e programas para o desenvolvimento na região.

Da prática à teoria: definições para áreas não governadas

Com o fim da Guerra Fria, muitos dos novos desafios que se projetaram sobre os EUA advêm da decadência ou ausência da autoridade estatal, em conturbados contextos que combinam crise humanitária, pirataria e tráfico de armas, drogas e pessoas, fluxos de refugiados ou conflitos civis. Assim, os conflitos com desdobramento internacional extrapolam os moldes tradicionais de enfrentamento interestatal e começam a envolver problemas de segurança interna.

A construção conceitual de “áreas não governadas” está intimamente ligada às percepções de ameaça colocadas pela agenda estadunidense. A primeira qualificação para Estados inaptos no desempenho de suas funções surgiu na gestão Ronald Reagan (1981-1989), na qual os Estados párias ou irresponsáveis (*Rogue States*) foram designados para indicar os países indispostos a seguir as normas da comunidade internacional, sobretudo em relação à posse de armas nucleares, e que muitas vezes apoiavam terroristas e redes criminosas. Em suma, esta foi uma qualificação dirigida às nações cujos regimes políticos manifestavam animosidade em relação aos Estados Unidos (Nasser, 2009).

Os *Rogue States* são retomados pelas Estratégias de Segurança Nacional (*National Security Strategy*) de Bill Clinton (1993-2000) e situados junto às ameaças como conflitos étnico-religiosos, proliferação de armas de destruição em massa (ADM), degradação ambiental em larga escala e à tríade terrorismo, crime transnacional e tráfico de drogas (Shimabukuro, 2009: 36-37). Contudo, o termo *Rogue States* pouco auxiliava na compreensão dos crescentes desafios à segurança internacional, menos ligados à indisciplina de alguns

Estados que à incapacidade de outros para manter o controle efetivo sobre porções significativas do território.

Na visão norte-americana, esta lacuna estatal poderia ser explorada por grupos ilícitos domésticos ou transnacionais, conformando perigosos poderes paralelos. Tal demanda suscitou a incorporação de novas nomenclaturas aos estudos de política internacional, donde destacamos os Estados falidos, frágeis, fracos e, mais recentemente, as áreas não governadas. As categorizações teóricas possuem uma finalidade bastante prática: identificar as fontes de ameaças e auxiliar seu combate, moldando a política externa dos Estados Unidos.

Assim, a ideia de Estado falido apareceu pela primeira vez num documento norte-americano em 1998, durante o governo Clinton, mas foi somente em 11 de setembro de 2001 que o tema ganhou evidência, quando os aviões sequestrados pela Al Qaeda atingiram grandes símbolos do poder estadunidense em Washington e Nova York. Neste momento, ficou nítido o impacto global de uma rede terrorista articulada a partir de um santuário no Afeganistão. Em decorrência, já na Estratégia de Segurança Nacional de 2002, o governo estadunidense coloca que: “(...) Estados fracos, como o Afeganistão, podem representar perigos tão grandes para nossos interesses nacionais quanto Estados fortes.” (NSS, 2002:4).¹

A terminologia “Estados fracassados” ou “falidos” se firmou no léxico analítico e político com o *ranking* preparado nos EUA pelo *Fund for Peace* e divulgado pela *Foreign Policy*. Desde 2005, o *Failed States Index* dispõe, anualmente, os casos extremados que apresentam um quadro de pressão demográfica, movimento massivo de refugiados, crise econômica alarmante, criminalização e deslegitimação do Estado, deterioração dos serviços públicos ou violação contínua dos direitos humanos.²

Comparativamente, a definição de Estados falidos é mais estreita do que a definição de áreas não governadas, pois não abarca, por exemplo, os vácuos de autoridade em Estados consolidados ou nos *cyber* espaços. A concepção de “áreas não governadas” fornece, por sua vez, ferramentas para análise de novas dinâmicas tais como os atores transnacionais, uso de novas mídias (ex. propaganda do islamismo radical) e exploração dos buracos virtuais (ex. lavagem de dinheiro), fronteiras borradas por identidades desterritorializadas (ex. etnias na África e tribos árabes), conflitos civis e fluxos de refugiados, e perigos vindos de áreas suburbanas (ex. os *banlieus* de Paris ou favelas do Rio de Janeiro).

¹ Todas as citações em língua inglesa foram traduzidas livremente pelas autoras.

² Para informações mais detalhadas, artigos de analistas internacionais, estudos de caso e mapa interativo, consultar: www.foreignpolicy.com/failedstates.

Para Menkhaus (2007), o “espaço não governado” é uma categoria localizada em algum lugar num contínuo entre: Estados completamente colapsados com presença governamental predatória, Estados parcialmente colapsados que seriam os que a autoridade estatal existe, mas não se projeta sobre todo o território, e Estados falidos caracterizados por fronteiras fora do controle estatal e forças de poder paralelo. Dentro do quadro conceitual, os “territórios não governados” encontram morada próxima a tópicos como santuários para atores ilícitos (*safe haven*), combate ao terrorismo, ao narcotráfico e à lavagem de dinheiro.

O termo “áreas não governadas” denota, portanto, locais em que há debilidade do poder governamental ou intermitência no exercício de sua soberania, somados à incapacidade de influenciar as populações locais. Esta situação inclui Estados que, a despeito de sua robustez econômica e legitimidade política, não exercem autoridade sobre toda sua extensão territorial, seja por falta de vontade política ou ineficiência de sua estrutura burocrática e logística (Gates, 2010; Lamb, 2008; Menkhaus, 2007; Rabasa et al, 2007). Esta definição ainda comporta variações, que estão sistematizadas no quadro 1.

Quadro 1

Subcategorias de áreas não governadas³

Governança	Ameaça	Descrição
Áreas Não Governadas	Potencial santuário (abrangente)	Estados fracos ou falidos que não desempenham funções de governança efetivamente numa dada região, dando liberdade aos atores ilícitos
Áreas subgovernadas	Potencial santuário (parcial)	Estados que desempenham algumas funções de governança em uma parcela ou na totalidade do território (ex. grupos de exploram as lacunas no exercício da lei)
Áreas mal-governadas	Potencial refúgio patrocinado pelo Estado	Porções do Estado exercem governança limitada dando liberdade para atuação de atores ilícitos (ex. suporte material a cartéis de droga, milícias genocidas ou terroristas)
Áreas contestadas	Zonas de conflito e situações de competição por governança	Estados que não cumprem seu papel em determinada região, que passa a ser controlada por autoridades paralelas provendo serviços sociais básicos a população.

³ Para efeitos práticos, trabalharemos neste capítulo a expressão mais abrangente e comumente aceita de áreas não governadas.

Áreas exploráveis	Refúgio potencial, funcional ou virtual	Estados que exercem soberania, mas atores ilícitos exploram redes sociais e normas legais ou culturais.
-------------------	---	---

Fonte: Lamb, 2008: 19-20

Segundo alguns críticos, as áreas não governadas ou subgovernadas não são um fenômeno novo, e mesmo o emprego do termo seria equivocado, pois traz uma concepção estadocêntrica e universalista, desenvolvida por governos e organizações internacionais no pós Guerra Fria: “Na realidade muitos dos chamados espaços não governados são apenas *diferentemente* governados”. (Clunan e Trinkunas, 2008: 5, grifo no original). Ou seja, a questão das áreas não governadas refletiria tão somente a corrosão do projeto ocidental para enxertar um modelo específico de organização político-territorial a partir de instrumentos como: ideologia universalista liberal, incorporação à economia globalizada e apoio diplomático-militar às elites no poder. Nesse esquema, “boa governança” e “soberania efetiva” são vistas como o único remédio para desvios ao Estado Constitucional e males locais como subdesenvolvimento, corrupção, difusão de atividades ilícitas ou insurgência social.

Podemos argumentar ainda que, durante décadas, as “áreas não governadas” foram solução, e não problema para as potências. Exemplo disso são os casos de El Salvador e Honduras na década de 1980 ou da Arábia Saudita e Iraque-Iêmen, em que o impasse na delimitação de fronteiras e subtração de autoridade regional constituiu uma jogada diplomática. Podem ser elencados, ainda, casos de paraísos fiscais e redes de lavagem de dinheiro que são zonas virtuais de fraca governança promovidas pelos próprios Estados e lideranças reconhecidas (Clunan e Trinkunas, 2008: 10-11).

Paralelamente, parte dos territórios nessa situação é caracterizada pela atuação de agências de socorro humanitário ou pela propagação das operações de paz e intervenções humanitárias, que denotam o aumento da ingerência das grandes potências, organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ou mesmo da sociedade civil transnacional (por meio de ONGs) em zonas instáveis ou conflituosas (Menkhaus, 2007).

Outra disputa em função do termo “espaços não governados” é tributária à constatação de que, na grande parte dos casos, não há vácuo de poder, mas o predomínio de alguma “governança alternativa” ao poder do Estado. São arranjos locais híbridos que combinam

autoridades tradicionais como unidades tribais ou étnico-religiosas que empregam leis costumeiras, presença de paramilitares, senhores da guerra, forças de segurança privada, empreendedores transnacionais, ou grupos que exercem sua vigilância de fora das fronteiras.

Apesar de vulnerável e geralmente avessos à democracia, estes sistemas híbridos provêm alguma segurança, previsibilidade e cumprimento das leis, ocupando as funções não exercidas pela autoridade central, como prestação de serviços sociais e socorro humanitário em áreas de conflito. Dessa maneira, em situações nas quais o Estado é negligente ou representa uma ameaça, as autoridades paralelas são toleradas ou mesmo apoiadas por populações locais. Geralmente o cenário que propicia o crime, a corrupção e a atuação de lideranças sectárias é de insegurança, pobreza, doença e desesperança. (Olson, 2010).

Para os EUA, as “áreas não governadas” se tornam um problema apenas quando passam a alimentar o desgaste da ordem internacional. Inicialmente, impondo os altos custos humanos dos conflitos armados (ex. Congo, Camboja, Serra Leoa, Libéria, Líbano), bem como a desestabilização de regiões inteiras devido aos fluxos de refugiados, associação de grupos civis com redes criminosas, mercado negro de armas, ou mesmo a relativização das normas dessa governança liberal, como os direitos humanos. Sob a óptica de Lamb (2008), a ameaça desses territórios reside no fato de que configuram potenciais santuários para o crime e o terror, que podem ser descritos como:

“[...] um lugar ou situação que permite aos atores ilícitos operar com impunidade ou evitar detecção e captura, incluindo áreas não governadas, subgovernadas, mal governadas ou áreas físicas contestadas (remotas, urbanas ou marítimas) ou áreas não físicas (virtuais) exploráveis, onde os atores ilícitos podem planejar, angariar fundos, comunicar, recrutar, treinar e operar em relativa segurança”. (Lamb, 2008: 6).

Predomina, assim, a percepção de que regiões com problemas de governança⁴ podem atrair terroristas, insurgentes e grupos criminosos por terem fronteiras porosas, vigilância reduzida (devido à corrupção e intimidação de oficiais), desgaste da legitimidade política e populações vulneráveis que, temendo por sua sobrevivência e privadas de bens sociais básicos, acabam se filiando a autoridades paralelas capazes de suprir suas necessidades.

⁴ Adotamos aqui a definição de Lamb (2008: 7), que entende como governança “[...] a distribuição de segurança, bens e serviços públicos nos âmbitos judicial, legal, regulatório, de inteligência, economia, administrativo, social e político, bem como as instituições por meio das quais estes bens são distribuídos”.

Atores ilícitos⁵ tomam proveito de “pontos cegos” de capacidade governamental e vontade política, bolsões de descontentamento - muitos explorando os males sociais ou mesmo afinidades étnico-religiosas e ideológicas para operar sem detecção ou recrutar estas populações vulneráveis para o crime.

Com isto, os vácuos de governança identificados atualmente não estão presentes apenas em zonas remotas ou refúgios geográficos (ex. montanhas ou selvas), mas também em áreas urbanas, marítimas ou mesmo virtuais (ex. redes de comunicação ou transações financeiras). Nesses ambientes, a ausência de vigilância, da capacidade de exercer controle, ou mesmo do reconhecimento da autoridade estatal deixa as populações à mercê de redes criminosas que ali conseguem organizar e planejar suas atividades, angariar fundos, recrutar, treinar e finalmente operacionalizar sua estratégia sem que um órgão regulador as impeça.

Lamb (2008: 20) menciona que a avaliação mais importante não diz respeito ao grau de governança de uma área, mas “quem está e quem não está governando determinada área, e quais as consequências desta maneira particular de governar”. O entendimento sobre o assunto se bifurca, por conseguinte, entre as fontes de ingovernabilidade e os fatores que conduzem à exploração do território por terroristas ou insurgentes. Ou seja, é da conjugação destes dois elementos que são desenhadas parte das políticas norte-americanas em curso.

Para identificar o aprofundamento do vácuo de governança, podemos observar indicadores relativos à incipiente penetração estatal: ausência de instituições e infraestrutura física, predominância da corrupção e da economia informal, bem como da resistência social e cultural aos EUA. Outros elementos que chamam a atenção são a perda do monopólio da força, baixo controle fronteiriço, interferência externa, altas taxas de criminalidade e amplo acesso da população a armas leves. (Rabasa et al, 2007).

Deste modo, é patente a necessidade, por parte da política externa norte-americana, de precisar quais são as ameaças e quem é o inimigo - atores não estatais, munidos de armamentos e capazes de utilizarem meios ilícitos e violentos a fim de obterem ganhos políticos que, em última instância, serão conflitantes com os interesses estadunidenses. Nessa perspectiva, o cenário de segurança latino-americano é dicotômico: apesar da inexistência de guerras formais, avolumam-se problemas relativos à fragilidade do império da lei em regiões de fronteiras e áreas urbanas pontuais, ao tráfico de drogas e ao alto grau de violência social.

⁵ Ainda segundo Lamb (2008: 7), atores ilícitos seriam grupos não estatais ou indivíduos que utilizam ou incitam a violência armada, objetivando ganhos políticos ou privados de modo a ameaçar os Estados Unidos e seus aliados.

Portanto, o combate às causas da “ausência de governança” é complexo e multifacetado, passando, como veremos adiante, por ajuda externa, cooperação com governos locais e fortalecimento da sociedade civil. O desafio contemporâneo da política norte-americana consiste na elaboração de plano que conjugue aspectos de segurança, desenvolvimento e governança.

As “áreas não governadas” na grande estratégia de segurança dos EUA

A Estratégia de Segurança Nacional (NSS na sigla em inglês) é um documento elaborado periodicamente pelo Executivo norte-americano para enunciar as principais preocupações de segurança nacional e como o governo pretende lidar com elas. O documento adota uma abordagem geral e sua implementação depende de orientação de outros guias de ação como o Plano Estratégico ou a Estratégia de Defesa Nacional.

Nas NSS elaboradas durante a administração George W. Bush (2002 e 2006), as áreas com déficits de governança aparecem como ameaça à ordem internacional (enquanto possível abrigo para terroristas e atores ilícitos). A estratégia de 2002 apontou claramente a ameaça vinda dos Estados fracos. O contexto de pobreza, instituições fracas e corrupção deixam-nos vulneráveis à atuação de terroristas e cartéis de drogas. “Os Estados Unidos estão, no momento, menos ameaçados por Estados conquistadores que por aqueles fracassados.” (NSS, 2002: 7). Os EUA e a comunidade internacional teriam o dever de libertar estes povos da incerteza e da pobreza, atuando por meio de ajuda externa e da pressão bi e multilateral para que os governos atuem em prol dos cidadãos, encorajando a liberdade econômica e lutando contra doenças (como a AIDS). Há, ainda, uma preocupação expressa do governo americano com os *Rogue States*⁶ e seus “clientes” terroristas ansiando o acesso a armas de destruição em massa.

A ausência de governança também é aludida no tratamento do Afeganistão, para o qual a promoção de assistência humanitária, política, econômica e de segurança é fundamental para que o país deixe de ser um *safe haven* da Al Qaeda. Na NSS de 2002 há uma clara ênfase no continente africano e seus Estados frágeis⁷ e na necessidade de controle fronteiriço e resolução de contendas étnico-religiosas para evitar novas guerras civis. Segundo o

⁶ Os principais Estados Párias colocados pelo documento seriam o Irã, Iraque e Coreia do Norte.

⁷ O NSS de 2002 aponta a fragilidade da região subsaariana e países com grande impacto regional como África do Sul, Nigéria, Quênia e Etiópia.

documento, a governança poderia ser fortalecida com reformas estatais e empoderamento dos governos subnacionais, consolidando a democracia e o exercício da soberania no continente.

A segunda NSS de Bush, publicada em 2006, recupera a estrutura da anterior, comentando os avanços e os desafios remanescentes para a segurança dos EUA. Enquanto o documento de 2002 estava mais preocupado em definir o terrorismo e a ação norte-americana, o de 2006 focou na importância do regime político. Assim, a promoção da democracia foi reiteradamente colocada enquanto pilar da segurança americana, na tentativa de “[...] ajudar na criação de um mundo com Estados democráticos e bem governados, que possam responder às necessidades de seus cidadãos e se comportar com responsabilidade no sistema internacional.” (NSS, 2006: 6). Além de citar o termo área não governada (*ungoverned area*) quatro vezes, o documento colocou a soberania efetiva (proteção das fronteiras, execução das leis e combate à corrupção) como fundamental para a edificação da democracia efetiva. As questões dos Estados Falidos e da baixa governabilidade aparecem, novamente, ligadas à oferta de santuários para a atividade terrorista.

Sob uma visão crítica, Nasser afirma que a territorialização do terrorismo global atendeu a um critério prático: “sendo assim, operou-se uma estratégia que inseriu o fenômeno do terrorismo transnacional dentro das fronteiras do Estado, tornando possível uma ação militar nos moldes convencionais” (2009: 115-116). Resultado claro de tal política foi o deslocamento de tropas norte-americanas para Iraque e Afeganistão sob o rótulo de *Guerra ao terror*.

A NSS de 2006 definiu os maiores desafios do século XXI como sendo as pandemias (ex. AIDS e gripe aviária), a degradação do meio ambiente e o comércio ilícito de drogas, armas e pessoas. Os Estados “mal governados” não teriam capacidade de lidar com estes desafios, dos quais o crime organizado é o mais grave, pois revela um círculo vicioso – a falta de governança atrai os atores ilícitos que, por sua vez, corroem a ordem social ao fortalecerem a violência e a corrupção. Este pensamento fica explícito na seguinte colocação:

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

Em 2010, o presidente Barack Obama publicou sua primeira NSS que, já na introdução, classifica os Estados falidos como fonte global de instabilidade e ameaça. Quando alude ao combate à Al Qaeda, o documento insiste na sua neutralização por intermédio da promoção de oportunidade e esperança em países vulneráveis, prevenindo o surgimento de possíveis *safe havens*⁸ para recrutamento, treinamento e operacionalização de células terroristas. A luta contra o extremismo terrorista foi vinculada à superação do déficit político, econômico e social, provendo necessidades básicas em Estados “em risco” com atuação governamental enfraquecida: “governos incapazes de atender às necessidades básicas de seus cidadãos e cumprir suas responsabilidades de prover segurança dentro da fronteira, podem acarretar consequências globais e oferecer ameaça direta ao povo americano.” (NSS, 2010: 26).

Há uma ênfase na importância do fortalecimento das capacidades dos Estados em questões de segurança, bem-estar social e recuperação pós-desastre ambiental ou pós-conflito: “A boa governança é o único caminho para paz e segurança duradouras.” (NSS, 2010: 26). O bom funcionamento do sistema internacional dependeria, assim, da recuperação de Estados Fracos e de suas respectivas instituições, lideranças políticas e sociedade civil. A própria segurança americana dependeria do auxílio às democracias novas e frágeis na distribuição de bens sociais aos seus cidadãos. O documento de 2010 dispõe, em diversos momentos, a relação entre democracia, direitos humanos, prosperidade e segurança, convocando os EUA a trabalhar em conjunto com as populações, comunidades e governos locais, promovendo a dignidade por meio de necessidades básicas como acesso a comida, água potável e medicamentos.

Quando enumera os desafios internacionais do século XXI, o documento enfatiza, junto a questões ambientais e pandemias, a ameaça vinda do comércio de ilícitos. Nele, as redes de tráfico e crime internacional são apontadas como capazes de desestabilizar nações inteiras, pois enfraquecem instituições e incentivam a corrupção, ligando-se muitas vezes ao terror (uso de redes do crime para financiamento e apoio logístico).

Pode-se deduzir, a partir das NSS que compreendem a última década americana (2002, 2006 e 2010), que temas de governança e fortalecimento dos Estados ocuparam lugar relevante na grande estratégia dos EUA. Apesar da nítida vinculação entre atuação (in)efetiva dos Estados, lacunas geográficas de governança, e ameaças oriundas do crime organizado e do

⁸ O documento admite que a Al Qaeda atua em santuários na Somália, Iêmen e nas regiões africanas do Magreb e Sahel.

terror, a expressão “áreas não governadas” aparece intermitentemente nos documentos, dividindo espaço com as ideias de fraqueza estatal, Estados “em risco” ou falidos, além de zonas de refúgio para o terrorismo global (*safe havens*).

O que se observa no continente americano, de uma forma geral, é o potencial destabilizador da associação entre baixa governabilidade com corrupção, autoridades paralelas (como as FARC e grupos paramilitares na Colômbia), crime organizado, e, possivelmente, terrorismo. Na seção a seguir, conjuntamente com as diretrizes gerais colocadas pelo Departamento de Estado e os programas de auxílio da Usaid, daremos ênfase à agenda estadunidense para a região latino-americana no enfrentamento dos desafios acima descritos e a manutenção do continente como uma zona segura e de ampla cooperação política e econômica.

Debilidade estatal e terrorismo: a abordagem do Departamento de Estado

Com foco na conexão entre as áreas não governadas e o terrorismo global, apresentada sistematicamente pelas estratégias de segurança norte-americana desde 2002, analisaremos as documentações produzidas pelo Departamento de Estado (USDS) acerca do tema. Assim, poderemos visualizar as nuances interpretativas do USDS, bem como a cronologia de incorporação de fatores relativos à debilidade estatal enquanto propulsores para atividades terroristas na América do Sul. Além disso, poderemos verificar como a documentação traz pontos de contato com ideias apresentadas por *think tanks*, que serão descritas posteriormente.

Remonta a 1995 o início das atividades documentadas no USDS para avaliação do terrorismo ao redor do mundo. Inicialmente, o relatório *Patterns of Global Terrorism*⁹ tinha o intuito de compilar os atentados ocorridos e a presença de células terroristas em cada país. Também pretendia classificar o grau de apoio dos Estados no combate ao terrorismo e de sua eficácia interna, ou seja, avaliando a disposição e a capacidade dos governos em conter a formação de grupos e a operacionalização de atentados. Em um contexto mais amplo, estes relatórios subsidiam a aprovação orçamentária de projetos externos.

Constatamos que o relatório publicado imediatamente após os atentados terroristas de setembro de 2001 afere elevado grau de confiabilidade no Hemisfério Ocidental, com exceção de Cuba. Tal otimismo é motivado pelo consenso regional acerca da condenação dos

⁹ Via de regra estes relatórios são publicados no início do ano subsequente ao analisado, assim quando nos referimos ao *Patterns of Global Terrorism* de 2001, tratamos de uma publicação realizada pelo USDS em 2002.

atentados e da percepção de que o terrorismo seria uma ameaça a todas as nações democráticas da região. Ainda assim, os EUA consideram que ocorrências sistemáticas de sequestros deveriam ser objeto de atenção na agenda de segurança regional e designam como organização terrorista o grupo paramilitar de Auto Defesas Unidas da Colômbia (AUC).

Com este novo integrante, a Colômbia passa a ser o único país da região com três organizações terroristas internacionais, sendo que já estavam incluídas desde 1997 as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN). Em seguida, são manifestadas preocupações com a retomada de atividades terroristas pelo grupo peruano Sendero Luminoso e com a possibilidade das atividades ilícitas realizadas na Tríplice Fronteira financiarem grupos terroristas (USDS, 2002: 43-50).

A visão latino-americana sobre as ameaças e meios de combate ao terrorismo vão se difundindo por meio da OEA e, em 2002, resultam na ratificação da Convenção Interamericana sobre o Terrorismo, que nivela o entendimento de que o terrorismo é um crime que desafia os valores democráticos, a paz e a segurança internacional e para combatê-lo prevê o alinhamento hemisférico para adoção das seguintes medidas:

- Supervisão intensiva das atividades financeiras
- Cooperação para controle das fronteiras no intuito de inibir o fluxo irregular de bens e pessoas
- Cooperação e troca de informações entre os serviços de inteligência nacionais e internacionais
- Cooperação técnica e em treinamentos para segurança
- Liberação para transferência de suspeitos sobre custódia, com impossibilidade de tratá-los como refugiados

Ainda que os acordos tenham relação com as funções internas dos Estados e sejam tratadas sob a égide da cooperação, há uma cláusula explícita que nega a possibilidade de violação da soberania estatal, expressa nos dizeres de que “Nada nesta convenção facultará um Estado-parte empreender no território de outro Estado-parte o exercício da jurisdição ou desempenho das funções exclusivamente reservadas às suas autoridades por seu direito interno.” (OEA, 2002: artigo XIX).

Para os EUA, a convenção é uma ferramenta para obter o comprometimento regional aos interesses de erradicação e combate ao terrorismo, inclusive mediante ajustes nas

legislações internas dos países. Em outras palavras, é mais uma evidência de que, para este tema, o continente oferece menor risco do que outras partes do globo. Tanto que no relatório *Patterns of Global Terrorism* de 2002 aparece a afirmação: “quando comparado a outras regiões do globo, o Hemisfério Ocidental geralmente não atrai atenção enquanto *zona quente* na guerra ao terror.” (2003: 65, grifos no original).

Prevalece a interpretação de que, na medida em que a região conseguir desencorajar o financiamento ilícito dos grupos terroristas, minimizam-se as chances de constituírem-se *safe havens* na região. Ainda nesse documento, aparece a primeira menção sobre a falta de colaboração venezuelana, que apesar de manter um discurso convergente às propostas norte-americanas adotava poucas medidas concretas de cooperação e ajustes internos (USDS, 2003: 74).

Além de reafirmar pontos mencionados nos anos anteriores, o relatório *Patterns of Global Terrorism* de 2003 explora duas vertentes do terrorismo, o internacional e o doméstico, sendo o segundo caso característico dos países em que o déficit de governança viabiliza a emergência de poderes paraestatais fortemente armados e amparados em atividades ilícitas. Notoriamente o continente americano é percebido como mais afetado pelo terrorismo doméstico, sendo a Colômbia o maior exemplo. Com isso, a preocupação estadunidense na região se refere à possibilidade de que deficiências estruturais e a proliferação da ilegalidade ampliem os *safe havens*, o levantamento de fundos para atividades terroristas e a falsificação de documentos, fatores que em última instância tornam a região produtora e rota segura para o trânsito de imigrantes ilegais e narcóticos aos EUA.

A fim de minimizar estes impactos, os EUA deveriam auxiliar os países do continente no aprimoramento de suas capacidades de enfrentamento do terrorismo em todas as suas facetas. Como exemplo, o documento de 2003 menciona o estabelecimento do Fórum 3+1, integrado por Argentina, Brasil, Paraguai e EUA, a fim de alçar esforços conjuntos nos setores militares, políticos e de inteligência para aumentar a segurança da Tríplice Fronteira (USDS, 2004: 72-84).

A partir de 2004, o relatório *Patterns of Global Terrorism* foi substituído pelo *Country Reports on Terrorism*, que mantém os objetivos iniciais de demonstrar o envolvimento de cada país com crimes dessa natureza, além de apresentar a classificação de Estados

considerados patrocinadores do terrorismo e de organizações demarcadas como terroristas¹⁰. Já na primeira publicação, o relatório aponta que o desenvolvimento do terrorismo no Hemisfério Ocidental se dá com a formação de grupos que advogam internamente mudanças políticas ou de organizações criminosas que intimidam a sociedade e o governo com atentados a fim de manter atividades ilegais impunemente, segue-se a afirmação de que:

“Terroristas na região estão se tornando cada vez mais ativos em atividades ilícitas transnacionais, incluindo comércio de drogas, tráfico de armas, lavagem de dinheiro, contrabando e falsificação de moeda e documentos. No Hemisfério Ocidental, os alvos *soft* pouco protegidos - indústria turística, grande comunidade de expatriados, prosperidade no setor da aviação e portos muito ativos - tanto quanto disparidades sistêmicas entre países quanto à segurança fronteiriça, regimes regulatórios legais e financeiros, e a dificuldade de manter presença governamental efetiva em áreas remotas - representam alvos e oportunidades de exploração para terroristas domésticos e internacionais”. (USDS, 2005: 76).

Os termos utilizados seguramente remetem a uma definição, ainda que incipiente, de “área subgovernada” e, com esta justificativa, o Sendero Luminoso é elevado à condição de Organização Terrorista Internacional (FTO na sigla em inglês) e a relação entre narcotráfico e terrorismo é mencionada consecutivamente (USDS, 2005: 83). Nota-se ainda o distanciamento da ideia de que a América Latina não é o palco principal para atuar contra o terrorismo e fica explícito que a região se tornou um campo de batalha para o terrorismo internacional que opera impunemente na região a fim de obter recursos para avançar em suas causas.

No *Country Reports on Terrorism* de 2005 a categoria *safe haven* ganha um capítulo específico, sendo definida e estendida a Estados ou grandes complexos geográficos, o que na órbita hemisférica aponta para a Venezuela, a fronteira colombiana e a Tríplice Fronteira (USDS, 2006). O documento também ganha uma subdivisão para demonstrar como a burocracia norte-americana está atuando nas diferentes regiões. Surpreende o fato de que no Hemisfério Ocidental seus maiores sucessos estejam relacionados ao controle e apreensão de passaportes ilegais, leia-se a possibilidade de limitar os fluxos migratórios para os EUA torna-se um marco para o combate ao terrorismo. Também no âmbito regional, a Colômbia sai da

¹⁰ Ressaltamos que nenhum dos documentos desta subdivisão do Departamento de Estado apresenta a metodologia utilizada para justificar suas conclusões.

situação de narcotraficante e passa a narcoterrorista, já que os mesmos grupos ligados ao tráfico de entorpecentes são tratados como responsáveis pelos atentados que ocorreram no período analisado.

Em seguida, há a indicação de que o terrorismo se perpetua na região em função da produção de entorpecentes, do radicalismo político e, mais recentemente, por prover estrutura adequada à presença de grupos terroristas islâmicos. A relação entre terrorismo e ineficácia dos governos vai se tornando mais explícita e chega ao ponto em que indicadores de falta de governabilidade aparecem nos seguintes termos:

“A ameaça de ataques terroristas permanece baixa na maior parte dos países. No geral, os governos tomaram medidas modestas para implementar sua capacidade antiterrorista e aumentar a segurança na fronteira, mas seu progresso foi limitado por fatores como: corrupção, legislação e instituições governamentais fracas, cooperação entre agências governamentais inexistentes ou ineficientes, e relutância na alocação de recursos suficientes”. (USDS, 2006: 155).

Nos anos de 2006 e 2007 são reportadas iniciativas diversas para combate ao terrorismo, que passam desde a coordenação das agências de ajuda internacional até o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada. Com isso, os EUA remodelam sua estratégia, que apesar de manter o viés intergovernamental passa para uma atuação mais próxima de agentes internos aos Estados. Na mesma época, tem início o descrédito da Bolívia e da Venezuela, vistas como nações que não cooperam com os propósitos estadunidenses, possuem alto grau de instabilidade política, estrutura judiciária precária e aumento do cultivo de coca. Além disso, não é bem vista pelos EUA a aproximação comercial desses países com o Irã nem a proximidade ideológica com os guerrilheiros colombianos, o que abre espaço para afirmações acerca do aumento das chances destas localidades serem utilizadas por células terroristas (USDS, 2008).

Quanto à véspera e ao início do Governo Obama, podemos afirmar que, em termos gerais, os relatórios de 2008 e 2009 indicam que o Hemisfério Ocidental possui pouca relação com as atividades terroristas transnacionais, sendo o mais preocupante o fato de integrantes do Hezbollah e do Hamas estarem levantando fundos com práticas ilícitas na Tríplice Fronteira ainda que não haja confirmações da presença operacional dos grupos na região. Ressalta-se ainda o fato de que nenhum dos Estados sul-americanos é classificado como

patrocinador do terrorismo apesar da Venezuela ser considerada um *safe haven* (USDS, 2010: 163-165).

Das 44 organizações terroristas mapeadas pelo *Office of the Coordinator for Counterterrorism* do USDS, apenas cinco pertencem à região: Movimento Revolucionário Tupac Amaru (MRTA) e Sendero Luminoso, ambos no Peru, Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), Auto Defesas Unidas da Colômbia (AUC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN) também colombiano (USDS, 2010: 235-287). Argentina e Brasil são vistos como extremamente colaborativos no combate ao terrorismo e livres de movimentos capazes de ameaçar os interesses estadunidenses.

Países como Chile, Peru e Paraguai preocupam o Departamento de Estado, já que seus esforços têm sido pouco frutíferos na contenção de disputas em terras indígenas e na criação e aplicação efetiva de legislações capazes de diminuir a corrupção e a criminalidade. Já a Bolívia aparece como um dos que coopera minimamente com as ações dos EUA, seguida pela Venezuela que se classifica entre os que não colaboram (USDS, 2010: 165-190).

Desta forma, observamos a apresentação paulatina do envolvimento do continente americano como um todo e da América do Sul especificamente com o terrorismo. Notoriamente esta evolução se dá em convergência com a solidificação do tema na agenda externa dos EUA e, apesar da linguagem utilizada nas descrições não ser tão assertiva, deixa margem ao entendimento de que a gravidade na região aumentou, sobretudo, se vinculada a extremistas islâmicos que são a primeira frente do país na erradicação do terrorismo. No mais, há a incorporação de uma série de temáticas como imigrações, democracia e produção de entorpecentes sob o guarda-chuva do terrorismo, ou seja, diferentes problemáticas estadunidenses vão sendo tratadas com uma mesma justificativa e como se resultassem na mesma ameaça.

A visão dos *think tanks* nos marcos da segurança sul-americana

Enquanto o Departamento de Estado apresenta uma avaliação instrumental sobre as “áreas não governadas” os centros de pensamento estratégico se encarregam de desenvolver estudos mais detalhados que, em última instância, buscam influenciar na tomada de decisão, e direcionamento dos recursos governamentais americanos. Nota-se uma convergência entre os *think tanks* pesquisados e o USDS na identificação da natureza difusa das ameaças que desafiam o país, e na priorização de regiões como a África e o Oriente Médio, sendo o caso

sul-americano preocupante no que diz respeito à produção de narcóticos (cocaína), aos índices de violência e debilidade das instituições democráticas.

Nesta linha, as pesquisas do *Center for Strategic and International Studies* voltam seu foco para os Estados Falidos e privilegiam Irã, Iraque e Paquistão. Na América do Sul, apenas a Colômbia recebe atenção especial, inserida numa delimitação histórica e avaliação dos resultados do Plano Colômbia. (Deshazo; Forman; McLean, 2009).

A *RAND Corporation* vai além, ao definir conceitualmente a expressão áreas não governadas, criar uma metodologia de análise e incluir em seus estudos de caso a fronteira entre Colômbia e Venezuela. Segundo esse *think tank*, a fronteira é utilizada como refúgio das guerrilhas colombianas e como rota para o tráfico de drogas e armas, além disso, preocupam aos analistas o subdesenvolvimento da região e sua diversidade étnica, já que ali residem em torno de 80 grupos indígenas distintos (Rabasa et al, 2007: 243-276). Na América do Sul, além da fronteira colombiana, outra preocupação do governo norte-americano é com a movimentação pouco controlada de pessoas e bens ilícitos na Tríplice Fronteira entre Brasil (Foz do Iguaçu), Argentina (Puerto Iguazu) e Paraguai (Ciudad Del Este). Documentos oficiais divulgados pelo site Wikileaks apontam, em diálogo diplomático entre Brasília e Washington (2008), que na Tríplice Fronteira há um “fraco controle fronteiriço, contrabando, tráfico de drogas, fácil acesso a documentos falsos e a armas, circulação de produtos falsificados e fluxos de dinheiro sem qualquer controle” (Folha, 2010).

A *Brookings Institution* e o *Hudson Institute* se debruçaram sobre o crescimento urbano desordenado e suas implicações para a segurança pública, degradação ambiental e a proliferação de doenças. Especificamente Brainard (2008), da *Brooking Institution*, identifica que a expansão da ajuda internacional é essencial para dar continuidade ao desenvolvimento sul americano e afirma, inclusive, que esse é um meio de disseminar valores estadunidenses e fortalecer a democracia. Concomitantemente, os pesquisadores do *Hudson Institute* (Darembaum, 2009) apontam como fatores de risco regional: a Venezuela sob o comando de Hugo Chávez e a situação política nas favelas de São Paulo, Rio de Janeiro, Buenos Aires e Caracas. Sobre esta falta de governança, Cirino avalia que:

“Um olhar atento para São Paulo, Rio de Janeiro, Buenos Aires ou Caracas- para mencionar apenas quatro exemplos - nos mostram que vagarosamente, quase imperceptivelmente, a ‘sociedade’ nestes países passa a aceitar formas de ‘pequenas anarquias’ [...]. Os limites entre a legalidade e a ilegalidade se tornam gradualmente borrados, e uma

retórica de justificação está disponível para todas as atividades criminosas, mesmo as mais alarmantes”. (2007: 1).

Para finalizar a composição do leque de ameaças regionais, a *Heritage Foundation* lança foco sobre a região andina, identificando que a instabilidade política e as dificuldades econômicas fazem com que a pobreza se perpetue nesses países. (Eiras et al, 2002). Somam-se a esses a problemática do cultivo de coca e a manutenção do tráfico de narcóticos na Bolívia, Colômbia e Peru. Com isso, analistas da *Heritage* sugerem que a política externa dos EUA deve encorajar: a privatização de empresas estatais, liberalização de mercados, controle de inflação e judiciário fortes com legislações aplicáveis. No plano bilateral, apóiam a manutenção da ajuda à Colômbia na luta contra as guerrilhas, propõem auxílio ao Equador, Peru e Bolívia para eliminar a corrupção e preservar as instituições democráticas.

No estudo conduzido por Johnson (2005), a reticência colombiana na imposição de autoridade estatal sobre comunidades rurais e zonas fronteiriças propiciou a expansão das FARC. Com isso, o alerta vai para outras regiões subgovernadas no continente, como as favelas brasileiras e a Tríplice Fronteira (que já apresentam níveis crescentes de atores ilícitos).

Para Walser (2008), o problema colombiano do tráfico de drogas está se expandindo para toda a região sul-americana, em países como Equador e Venezuela. O analista propõe, por exemplo, que o grupo brasileiro Primeiro Comando da Capital (PCC) deva ser considerado terrorista e que os discursos antiamericanos proferidos por Chávez e Morales devam ser neutralizados. Esta agenda deve ser implementada, sobretudo, por meio da diplomacia, mas também por meio de sanções impostas aos indivíduos suspeitos de envolvimento com o terrorismo na região (ex. retirada do visto estadunidense), de aumento do orçamento para segurança regional e pressão sobre membros da OEA para reconhecer a periculosidade e cooperar na luta contra a FARC.

De modo geral, pudemos verificar que os *think tanks* reiteram as preocupações do Departamento de Estado, aprofundando os estudos de caso e apontando as localidades geográficas com casos mais alarmantes, apontando meios de atuação que extrapolam as ações militares. Como veremos adiante, por intermédio da agenda norte-americana de ajuda externa para a região, muitas vezes os vácuos de governança são mais sensíveis aos investimentos em desenvolvimento que em defesa.

As áreas não governadas no Departamento de Estado e Usaid

As principais linhas temáticas e programáticas a serem seguidas pelo Departamento de Estado (USDS) e pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid, na sigla em inglês) estão condensadas no Plano Estratégico (*Strategic Plan*), documento lançado periodicamente a fim de atualizar os rumos da política externa em relação aos objetivos delimitados na NSS. Atualmente, vigoram as diretrizes estratégicas da Diplomacia Transformacional (*Transformational Diplomacy* 2007-2012), cujo objetivo repousa na associação entre liberdade, segurança e prosperidade.

Seu caráter *transformacional* é devido ao efeito de *spill over* que a promoção da democracia e do progresso socioeconômico traria para as instituições, estruturas produtivas e capacidade humana. O papel da assistência externa norte-americana é catalisar lideranças locais e potencializar os projetos nacionais de desenvolvimento. Consoante Condoleezza Rice, Secretária de Estado durante a segunda gestão 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).

Por este documento, os EUA possuem sete objetivos a serem perseguidos em sua política externa (USDS, 2007: 9-38)

- Atingir a paz e a segurança
- Governar justa e democraticamente
- Investir nas pessoas
- Promover crescimento econômico e prosperidade
- Prover auxílio humanitário
- Promover o entendimento internacional
- Alinhamento consular e gerenciamento de capacidades

Observamos, ainda, que os ideais de paz e a segurança internacional estão conectados à erradicação de ações terroristas e o crime transnacional, bem como ao controle de armas convencionais e ADM, à articulação de mecanismos para a promoção da cooperação em segurança, minimizando a ocorrência de conflitos. Dessa forma, os temas apresentados pelo Plano Estratégico tangenciam a estabilização das áreas não governadas. De acordo com Miko (2004), a erradicação do terrorismo envolve tanto o emprego de forças militares e sanções, como de instrumentos diplomáticos, assistência econômica e outros programas sociais

capazes de fortalecer a governança e a presença estatal. Mesmo sem explicitar o termo área não governada, o Plano aborda o tema ao afirmar que “os mais intratáveis santuários terroristas existem em regiões fronteiriças ou sem governança. Precisamos desenvolver meios para retirar estes refúgios de terroristas.” (USDS, 2007: 12).

A percepção norte-americana aponta para a reafirmação dos antigos laços de integração das Américas, a estabilidade continental e a convergência de interesses na ampliação de mercados, consolidação da democracia e avanços no campo social. A agenda comum é tecida por diálogo bilateral e multilateral, em organizações internacionais como OEA (Organização dos Estados Americanos), ou foros permanentes como a Cúpula das Américas. As prioridades para o nosso continente são a consolidação da democracia (eleições livres, fortalecimento das instituições e diminuição da corrupção), o aumento da prosperidade e o acesso à oportunidade (educação, saúde e meio ambiente). A proteção dos Estados nacionais estaria vinculada ao combate ao terrorismo, ao crime organizado e tráfico de pessoas e bens ilícitos.

No tocante ao crime transnacional, os EUA se posicionam firmes na manutenção do combate à produção, ao transporte e à venda de entorpecentes. Há a percepção de que, na luta contra o narcotráfico, o continente americano ocupa lugar de destaque. (USDS, 2007: 15). A região andina é produtora de grande parte da cocaína comercializada no mundo, enquanto América Central, Caribe e México são rotas para a redistribuição da droga, que tem como maior destino o mercado interno norte-americano. O narcotráfico também funciona como catalisador de insegurança, pois degrada o consumidor, nutre a criminalidade, o comércio ilegal de armas e as redes de lavagem de dinheiro. Os narcodólares corrompem os sistemas policiais, políticos e judiciais de países latino-americanos, originando um espiral crescente de crise de legitimidade e governança.

Parte desses problemas é apontada no Plano Estratégico como empecilho à consecução dos objetivos políticos e de segurança norte-americanos no início do terceiro milênio, tais como (USDS, 2007: 17)

- Instabilidade política, social ou econômica
- Corrupção endêmica
- Violentas manifestações anti EUA
- Latentes tensões étnicas e religiosas internas ou entre as nações
- Controle inexistente ou inadequado das fronteiras

- Instituições inadequadas ou inexistentes para aplicação da lei

Pudemos notar aqui a convergência entre os pontos mencionados pelo Plano Estratégico e os indicadores de ingovernabilidade propostos por Rabasa et al (2007), anteriormente destacados. Ainda no tocante ao Hemisfério Ocidental, predomina no documento a percepção de que as ameaças não advêm exclusivamente de inimigos políticos, mas principalmente de vulnerabilidades sociais, econômicas e governamentais. Assim, ganham destaque os programas realizados pela Usaid.

Como nem todas as áreas fragilizadas pelo baixo desenvolvimento econômico e ineficaz atuação governamental representam o mesmo risco para os Estados Unidos, o orçamento para prevenir e tratar os problemas dessa natureza é endereçado de acordo com a relevância que a ação terá no esforço de combate ao crime transnacional e ao terrorismo. Especificamente, o orçamento previsto pelo Executivo norte-americano para as atividades de política externa em 2011¹¹ somou US\$52,8 bilhões, a serem distribuídos em projetos do USDS (US\$16,4 bilhões) e da Usaid (US\$36,4 bilhões).

Os EUA demarcam na carta-proposta orçamentária temas centrais como direitos humanos, império da lei, mudanças climáticas, crescimento econômico, democracia, luta contra pobreza, fome e doenças. Pretendeu-se, assim, criar um ciclo positivo de autoalimentação que culminaria na independência dos países ajudados, pois como afirma o CBJ (2010a: 11) “Em vez de prover os serviços, nós iremos ajudar os países a desenvolver sua própria capacidade de prestar serviços por meio de instituições fortes, transparentes, responsáveis.”

Dentre as prioridades, destacam-se as operações do USDS para a prevenção de conflitos (64% da dotação orçamentária) e o enfrentamento do terrorismo (12%). O hemisfério ocidental ficou com US\$365,3 milhões¹² que serviriam para a manutenção dos postos diplomáticos¹³ e fortalecimento da integração interamericana por meio de relações bilaterais, estruturas de cooperação multilateral, laços culturais e avanço na liberalização dos

¹¹ O orçamento de 2011 teve um aumento de 2,8% (US\$4,9 bilhões) em relação ao ano fiscal de 2010, dos quais US\$3,6 bilhões estão comprometidos com os *frontline states*: Afeganistão, Paquistão e Iraque. O *Internacional Affairs Budget* compreende apenas 1,4% do orçamento total norte-americano, representando apenas um sexto (1,7%) do valor reservado à segurança nacional ou 7,4% do orçamento de defesa, que em 2011 foi calculado em US\$708 bilhões. (CLINTON, 2010: 2)

¹² Em relação a 2010, houve um aumento orçamentário de US\$9,2 milhões.

¹³ São 31 postos diplomáticos (9 nos EUA e 22 no exterior). Dentre os países latino-americanos, os que demandam maior custo de operação diplomática são: Colômbia, Haiti, México, Brasil, Peru e Venezuela. (CBJ, 2010a: 261-262)

mercados (aumento das transações comerciais). Foram colocadas cinco prioridades para as Américas em 2011: segurança para o cidadão, equidade social, segurança energética e mudança climática e apoio aos valores americanos (CBJ, 2010a: 249-252).

Ajuda externa e boa governança: a Usaid em ação

A Usaid está sob o guarda-chuva do Departamento de Estado e atende às prioridades do Plano Estratégico e do orçamento aprovado pelo Legislativo, constituindo importante pilar da política externa norte-americana. Os objetivos almejados com a ajuda externa são, por um lado, reverter o subdesenvolvimento, melhorando a condição de vida humana segundo os imperativos morais da política norte-americana. Do outro, a ajuda externa é vista como uma ferramenta de defesa nacional, reparando as fendas sistêmicas globais por meio dos programas de fortalecimento da governança e das leis, de controle da fome e doenças, e da expansão do livre comércio e dos valores liberal-democráticos.

Seguindo o imperativo de que “Quando o desenvolvimento e a governança falham num país, as consequências encobrem regiões inteiras e se lançam pelo mundo.” (Usaid, 2002), a assistência para o desenvolvimento passa a ser o mantra institucional entoado pela política externa norte-americana para lidar com regiões instáveis e evitar que Estados entrem em colapso. Para Lew

“O impacto combinado de investimentos [...] para melhorar a vida das pessoas e torná-las menos vulneráveis às devastações da pobreza e às ameaças da instabilidade gerada pela pobreza extrema. Melhorar as condições humanas mais básicas não apenas reflete nossos valores, como aumenta nossa segurança. Deixar essas condições sem resposta resulta frequentemente em conflito, instabilidade e Estados falidos”. (2010: 3).

As metas estabelecidas para a América Latina e o Caribe permeiam quatro grandes eixos: suportar os objetivos da Cúpula das Américas¹⁴, promover oportunidades sociais e econômicas, garantir a segurança dos cidadãos e consolidar a governança efetiva (Usaid, 2011). Assim como o Departamento de Estado, a Usaid não traz nenhum programa nominalmente direcionado às áreas não governadas. Indiretamente, porém, muitos são os temas que abarcam problemas de governabilidade: democratização dos processos políticos,

¹⁴ A Cúpula das Américas foi criada em 1994 e prevê a reunião dos Estados americanos (exceto Cuba) para promover a democracia, o livre comércio e o desenvolvimento sustentável.

emprego da lei, combate à corrupção e inclusão socioeconômica. Tendo descrito anteriormente como fatores de vulnerabilidade social e vácuo de autoridade podem ser aproveitados por atores ilícitos, ameaçando a segurança norte-americana, parece nítida a contribuição que os avanços nos campos político, jurídico, econômico e social podem oferecer, imunizando populações contra a exploração de criminosos e terroristas.

Nesse sentido, a Usaid busca aprofundar os laços entre Estado e sociedade civil. Segundo Gleason et al (2011), este processo resulta na obtenção da legitimidade governamental, que é o principal componente para a construção estatal efetiva (sua capacidade de cumprir funções políticas, econômicas, de segurança e de bem-estar social). A ex-diretora de assistência internacional, Henrietta Fore, aponta que o objetivo final da ajuda externa é a de que as nações favorecidas possam sustentar os projetos e avançar de modo autônomo. (USDS, 2007: 6).

Em 2005, a Usaid lançou um documento intitulado *Estratégia para Estados Frágeis (Fragile States Strategy)*, que traz paralelos valiosos com o debate sobre áreas não governadas. A fraqueza estatal é reconhecida nos casos de Estados falidos, em “processo de falência” ou em recuperação. Os Estados vulneráveis são aqueles incapazes ou desinteressados 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 crise. (Usaid, 2005a: 9).

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

Quadro 2

O cenário da fragilidade

	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
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, 2005a: 12.

Pesquisas revelam que a instabilidade ligada aos Estados frágeis é produto de uma governança não efetiva e/ou ilegítima (Usaid, 2005a: 10-11). Seguindo a tabela acima, definimos efetividade como capacidade governamental de manter a ordem e prover bens e serviços públicos, e legitimidade como a percepção de que o governo é razoavelmente justo e atua em prol da nação. Estes dois indicadores, estabilidade e governança, estão, portanto, condicionados por percepções securitárias, políticas, econômicas e sociais.

A Usaid sempre trabalhou com a temática de Estados frágeis, mas esta agenda ganha efetiva relevância a partir dos anos 90. Já em 2003, à exceção do Iraque, um quinto dos recursos da agência estava voltado para os países vulneráveis ou em crise. Naquele contexto, os países fragilizados que recebiam a ajuda dos EUA eram: Afeganistão, Iraque, Peru, El Salvador, Indonésia, Serra Leoa, Macedônia, Sérvia e Montenegro. Com o tempo, a Usaid foi

se modernizando para melhorar a capacidade de detectar e responder prontamente à entrada de Estados no ciclo de falência. Exemplo disso é a criação do *Office of Transition Initiatives* e do *Office of Conflict Management and Mitigation*.

De tal modo, seria possível antecipar a corrosão da legitimidade e efetividade por intermédio da detecção de sintomas como decadência das instituições, eleições contestadas, distribuição de renda precária, déficit de infraestrutura (transportes ou telecomunicações), degradação ambiental, acesso limitado a recursos, educação ideologizada/extremista. A atuação da Usaid deve priorizar a estabilização desses Estados frágeis, diminuindo os impactos de conflitos armados, garantindo segurança e serviços básicos, para posteriormente incentivar reformas nos campos social, político e econômico, retomando a capacidade institucional do Estado.

Essa realidade não é menos importante quando abordamos a região da América Latina que, sendo a primeira esfera de influência dos EUA, é vista como prioridade estratégica na manutenção da ordem internacional. Eliminar a corrupção e aumentar a transparência dos governos, aumentar a participação popular, modernizar o sistema de justiça, promover o comércio e criação de empregos são objetivos que compõem a agenda da Usaid para o continente. Alguns dos programas mais recentes para a região são: a Iniciativa Caminhos para a Prosperidade nas Américas, o Fundo para o Crescimento com Microfinanciamento para o Hemisfério Ocidental, a Rede Interamericana de Proteção Social e a Parceria sobre Energia e Clima das Américas. (CBJ, 2010b)

Além da assistência humanitária prestada 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 atuação da Usaid na região se foca na questão desenvolvimento. Esforços em prol da democracia/governança e do império da lei estão presentes em quase todos os programas regionais. Como vimos, o desenvolvimento serve como um escudo para as áreas frágeis, elevando a qualidade das relações sócio-político-econômicas, evitando a associação das populações locais com o crime e prevenindo, principalmente, as crises agudas.

A boa governança alivia a pobreza e promove crescimento econômico por meio do aumento de investimentos que, por sua vez, impulsiona o comércio, o bem-estar da população e a estabilidade política. Dentro da lógica da Usaid, a abertura de mercados para os produtos e serviços americanos e a manutenção de ambientes seguros aos investimentos vindos do Norte

são capazes de sustentar a ordem e estabilidade regional. As demais áreas do desenvolvimento seriam afetadas pelo efeito de *spill over* positivo:

“A Usaid reconhece que a governança ‘de qualidade’ influencia positivamente a sustentabilidade do desenvolvimento, e isso é uma prioridade vital para erradicar a pobreza, encorajar crescimento econômico, promover infraestrutura sustentável, promover a legitimidade do setor público, erradicar doenças e trazer um fim ao terrorismo global’. (Usaid, 2004: 2).

Por meio de lideranças locais, é possível atingir as fontes do subdesenvolvimento e prover os serviços básicos com maior eficiência e menores custos. Desviando os obstáculos burocráticos estatais, os programas ficam mais adaptados às realidades locais e expostos à supervisão direta das comunidades. O objetivo é aumentar o nível de transparência e participação popular nos projetos, consequentemente aumentando a confiança, a capacidade de estabelecer prioridades e construir consensos sobre temas controversos.

Outra prioridade na manutenção da ordem hemisférica é o chamado império da lei (*the rule of law*). Os sistemas de justiça ineficientes e corruptos podem inviabilizar o jogo democrático, a manutenção da segurança e da ordem social, além de diminuir fluxos comerciais e repelir investimentos financeiros na América Latina. A cooperação para melhorar os sistemas legais no continente tem início na década de 80, incentivando reformas legais, ajuda técnica, doação de equipamento e treinamento de pessoal, a fim de ampliar o acesso à justiça. A Usaid investe, ainda, na formação dos juristas em programas como o *Justice Studies Center of the Americas*, uma parceria com a Cúpula das Américas.

Alguns exemplos que merecem destaque são o treinamento de juízes na Guatemala, Bolívia e Honduras, criação de *casas de justicia* (foram 14 na Guatemala e mais de 40 na Colômbia), e expressiva adesão dos países latino-americanos ao sistema oral de disputa – o *boom* tem início em 1992 com a Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua, Costa Rica, Peru, Equador, Colômbia, Chile, Venezuela, etc. (Usaid, 2005b: 4-8). Desde os anos 90, a Usaid comanda programas de combate à corrupção (inclusive junto a forças policiais) em todos os países da América Latina e Caribe (exceto Cuba).

Voltando nossa análise para a região sul americana, identificamos que recebem atualmente suporte da Usaid (2011a): Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru, cujos programas estão sintetizados no quadro abaixo:

Quadro 3

Programas da Usaid para a América do Sul (2010/2011)

	Programas	Distribuição geográfica dos programas	Investimentos (US\$ milhões)
Bolívia	Desenvolvimento Integral Saúde Crescimento sustentável e Meio Ambiente	Abrangem os 09 estados bolivianos	US\$ 52.158 Divididos em cerca de 30% para cada um dos programas.
Brasil	Meio Ambiente Saúde Energia Empregabilidade	10 na região Norte 07 na região Nordeste 09 na região Sudeste 04 na região Centro-Oeste 03 na região Sul	US\$ 22.589 Meio Ambiente: 59% Saúde: 26%
Colômbia	Meio Ambiente Democracia e Direitos Humanos Populações vulneráveis e Segurança e produtividade		USD 227.236 Está entre os 20 países que mais receberam recursos em 2010
Equador	Desenvolvimento alternativo Democracia Crescimento Econômico Meio Ambiente Pessoas com deficiência Tráfico de pessoas	Principalmente nas fronteiras norte e sul	US\$ 26.000 *
Guiana	Democracia Crescimento econômico Saúde <i>Threshold Program</i>		US\$ 24.000**
Paraguai	Democracia Meio Ambiente Saúde Crescimento Econômico	Concentrados na região Sul	US\$ 18.000*

	<i>Threshold Program</i> Iniciativa da Fronteira Norte		
Peru	Democracia Crescimento econômico Saúde Meio ambiente Educação Desenvolvimento sustentável	07 estados atendidos pela proposta de desenvolvimento integrado 03 estados atendidos pelo programa de fronteiras	USD 87.603 Desenvolvimento sustentável: 36% Meio ambiente, democracia e saúde: 14%
* valor aproximado com base em 2009			
** valor aproximado com base em 2008			

Fonte: Usaid, 2011 ¹⁵

Comparando os programas apresentados acima, podemos observar uma convergência sobre os temas como saúde, meio ambiente, fortalecimento democrático e crescimento econômico. As atividades desempenhadas pela Usaid na América do Sul vão desde o combate à tuberculose e à Aids, até a promoção de campanhas de vacinação e o fornecimento de água potável e saneamento básico. Ressaltamos ainda os fundos destinados ao incremento da infraestrutura dos países atendidos, por meio da construção de pontes e rodovias. Sobretudo nos Estados andinos, preponderam projetos voltados à substituição produtiva com o objetivo de reduzir o cultivo de coca. Nesses casos, a Usaid fornece desde treinamentos sobre o cultivo de outros produtos (ex. milho) até a mediação entre os pequenos agricultores e compradores no mercado internacional.

Outra iniciativa, denominada como *Threshold Program*, compreende o fortalecimento de auditorias governamentais, combate à corrupção e proteção de direitos (ex. propriedade intelectual). Além dos recursos vindos da Usaid, o Programa conta com o financiamento do *Millennium Challenge Corporation* (MCC) - responsável pelo acompanhamento de indicadores sobre governança, abertura econômica e investimento na população. Trata-se, portanto, de uma ferramenta capaz de influenciar os governantes dos países em

¹⁵ Desenvolvido com base em: <http://bolivia.usaid.gov/perfil.php>, <http://brazil.usaid.gov/pt/node/37>, <http://bogota.usembassy.gov/usaid.html>, <http://www.usaid.gov/policy/budget/money/>, http://ecuador.usaid.gov/index.php?option=com_content&view=section&id=7&Itemid=54&lang=es, http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/country/guyana/index.html e <http://www.usaid.gov/pe/regionalprograms.htm>. Acesso em 20 mai. 2011.

desenvolvimento e conscientizar as populações sobre as vantagens de estabelecer um regime democrático segundo os padrões estadunidenses.

Em suma, 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. Para tanto, a agência investe nas operações multilaterais, como aquelas realizadas junto à OEA para combater a pobreza, a desigualdade social e a marginalização política. Destacamos, contudo, as limitações de prazo e abrangência que circundam os programas levados a cabo pela Usaid, que uma vez sujeitos à aprovação orçamentária anual pelo Congresso norte-americano, as comunidades beneficiadas podem deixar, subitamente, de receber a ajuda externa.

Considerações Finais

A incorporação da expressão “área não governada” pelas arenas políticas norte-americanas é relativamente nova e esteve atrelada a correlatos como “boa governança” e fragilidade ou falência estatal. Tal abordagem remete a uma série de ameaças à estabilidade internacional que trazem para a agenda externa dos EUA o desafio de ampliar seu espaço de manobra sobre assuntos internos de outros Estados. Na política externa estadunidense, permanece o intuito de promover no sistema internacional o modelo de Estados democráticos, com economia de mercado e capazes de responder às necessidades básicas de sua população.

A partir daí, surgem debates sobre o tratamento que deve ser dado a regiões remotas, fronteiriças ou de complexos urbanos não controlados por uma autoridade estatal em conformidade aos padrões estadunidenses. Estes interesses perpassaram tanto os governos de George W. Bush como a atual administração de Barack Obama, o que os caracteriza como fatores permanentes na agenda dos EUA. É justamente para sustentar tais interesses que novas nomenclaturas são incorporadas na caracterização das ameaças globais. Segundo Lamb (2008: 3) as expressões *safe haven* e áreas não governadas são “termos de conveniência” tal qual grupo terrorista, *spoiler to peace* e atores ilícitos, ou seja, são expressões políticas, criadas a partir da necessidade de circunscrever e nomear os inimigos, direcionando as relações internacionais dos EUA.

Sob esta ótica, a ideia das “áreas não governadas” aparece nas Estratégias de Segurança Nacional, nos relatórios sobre terrorismo, no Plano Estratégico e nos documentos

delineadores da ajuda externa dos Estados Unidos. Com essa interpretação, o governo americano abre caminho para atuar precisamente sobre as fontes de instabilidade sistêmica, sobretudo pelos atores ilícitos ligados ao crime e ao terror. Cabe ressaltar, também, o papel dos centros de pensamento estratégico norte-americanos na consolidação da expressão “área não governada”. Apesar de diferentes abordagens sobre a problemática da governança, especificamente na América do Sul, os diferentes *think tanks* analisados reforçam a percepção materializada na política externa norte-americana, de que as ameaças difusas do século XXI estão conectadas à dificuldade de exercício da autoridade estatal em Estados e territórios fragilizados.

Nesse sentido, pudemos verificar, sob o recorte geográfico da América do Sul, como a ajuda externa contribui para a consolidação dos objetivos de segurança nacional – por meio de programas para assistência a populações vulneráveis e fortalecimento das capacidades governamentais. As atividades do Departamento de Estado e da Usaid na América do Sul estão direcionadas à redução do risco de falência estatal e descontrole territorial. Observamos assim, o foco dos programas da Usaid na superação do déficit institucional, tanto no que tange à consolidação democrática (por exemplo, no combate à corrupção e reformas de sistema judicial) quanto à falta de infraestrutura atrelada a problemas socioeconômicos.

Como consequências diretas, apontamos a crescente influência dos EUA em assuntos internos dos países sul-americanos e a utilização da ajuda internacional como ferramenta diplomática capaz de atender a parte de seus objetivos estratégicos ligados à soberania “efetiva”. Apesar de difusa, a aplicação de objetivos estratégicos e projetos de ajuda externa para “áreas não governadas” acabam ganhando relevância por envolverem uma demanda que interconecta questões econômicas, políticas e sociais. Assim, sua operacionalização depende da cooperação norte-americana com indivíduos, sociedade civil e governos nas esferas bi e multilateral (pois também envolve organizações como a ONU, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional ou as regionais, com destaque para a OEA).

Bibliografia

ANDERSEN, M.E. (2006). *Failing States, Ungoverned Spaces and the Indigenous Challenge in Latin America*, em *Security and Defense Studies Review*, Vol.6, Nº. 2.

BRAINARD, Lael. (2008). *U.S. Foreign Assistance: Reinventing Aid for the 21st Century*.

Disponível em:

http://www.brookings.edu/testimony/2008/0123_foreign_assistance_reform_brainard.aspx

Acessado em 18 de fevereiro de 2011.

CIRINO, Julio A. (2007). *Urban areas out of control: looking at Buenos Aires and Rio de Janeiro* (Buenos Aires). Disponível em: http://www.hudson.org/files/documents/julio_cirino_urban_areas.pdf. Acessado em 15 de abril de 2011.

Clinton, Hillary R. 2010 “Foreign Policy Priorities: the FY2011 International Affairs Budget” (Washington, DC). Disponível em: <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/02/137256.htm>

CLUNAN, Anne L. e TRINKUNAS, Harold. (2008). *Ungoverned Spaces? Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty* in *International Studies Association 48th Annual Meeting* (São Francisco).

DAREMBLUM, Jaime. (2009). *Populism, islamism and ‘indigenismo’ vs. democracy in Latin America*. Disponível em:

http://www.hudson.org/files/documents/PopulismIndigenismo_Transcript.pdf. Acessado em

12 de fevereiro de 2011.

DESHAZO, Peter; FORMAN, Johanna Mendelson; MCLEAN, Phillip. (2009). *Countering threats to security and stability in a failing state: lessons from Colombia* (Washington).

Disponível em: <http://csis.org/publication/countering-threats-security-and-stability-failing-state>. Acessado em 08 de março de 2011.

EIRAS, Ana (et al.) (2002). *Time to Change U.S. Strategy for the Andean Region*. Disponível em: <http://www.heritage.org/Research/Reports/2002/02/Time-to-Change-US-Strategy-for-the-Andean-Region>. Acessado em 15 de fevereiro de 2011.

FOLHA. (2010). *Leia íntegra dos arquivos do Wikileaks obtidos pela Folha*.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/837579-leia-integra-dos-arquivos-do-wikileaks-obtidos-pela-folha.shtml>. Acessado em 16 de março de 2011.

GATES, Robert M. (2010). *Helping others defend themselves*, em *Foreign Affairs* (Nova York), Vol. 89, Nº 3.

GLEASON, Megan (et al.) (2011). *Statebuilding in situations of fragility and conflict: relevance for US policies and programs*. (Washington: Usaid). Disponível em: http://csis.org/files/publication/110218_Statebuilding_in_Situations_Fragility_Conflict.pdf. Acessado em 25 de janeiro de 2011.

JOHNSON, Stephen. (2005). *Latin America's Security Puzzle*. Disponível em: <http://www.heritage.org/Research/Testimony/Latin-Americas-Security-Puzzle>. Acessado em 15 de fevereiro de 2011.

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

LEW, Jacob J. (2010). *President's Proposal for the FY 2011 State Department Budget*. (Washington D.C.). Disponível em: http://blogs.state.gov/index.php/site/entry/state_usaid_budget

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

MIKO, Francis T. (2004). *Removing terrorist sanctuaries: the 9/11 Commission, recommendations and U.S. policy*. (Washington: Congressional Research Service). Disponível em: <http://www.fas.org/sgp/crs/terror/RL32518.pdf>. Acessado em 24 de maio de 2011.

NASSER, R. M. (2009). *Os Estados Falidos: novas ameaças e novas oportunidades*, em NASSER, Reginaldo M. *Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões* (São Paulo: Editora UNESP).

OLSON, Dean. (2010). *Ungoverned Areas Pose Transnational Threats*. Disponível em: <http://www.eurasiareview.com>. Acessado em 17 de junho de 2011.

OEA (2002). “Inter-American Convention Against Terrorism”. Disponível em:

http://www.oas.org/xxxiiga/english/docs_en/docs_items/AGres1840_02.htm. Acessado em 24 de novembro de 2011.

RABASA, Angel (et al.) (2007). *Ungoverned Territories: understanding and reducing terrorism risks*. (Santa Monica: RAND Corporation). Disponível em: http://www.rand.org/pubs/monographs/2007/RAND_MG561.pdf. Acessado em 09 de setembro de 2010.

SHIMABUKURO, A. (2009). *Concepções estratégicas dos Estados Unidos sobre a segurança internacional dos governos de Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama*, em AYERBE, Luis Fernando (org.) *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina* (São Paulo: Editora UNESP).

WALSER, Ray. (2008). *Terrorism, Insurgency, and Drugs Still Threaten America's Southern Flank*. Disponível em: <http://www.heritage.org/Research/Reports/2008/06/Terrorism-Insurgency-and-Drugs-Still-Threaten-Americas-Southern-Flank>. Acessado em 15 de fevereiro de 2011.

WYLER, Liana Sun. (2008). *Weak and Failing States* (Washington D.C.: Congressional Research Service).

Documentos:

- CBJ 2010a “Congressional Budget Justification FY 2011” (Washington DC), Vol.1.
- CBJ 2010b “Congressional Budget Justification FY 2011” (Washington DC), Vol.2.
- NSS 2002 “The National Security Strategy of the United States of America 2002” (Washington DC: The White House).
- NSS 2006 “The National Security Strategy of the United States of America 2006” (Washington DC: The White House).
- NSS 2010 “The National Security Strategy of the United States of America 2010” (Washington DC: The White House).
- USAID 2002 “Foreign aid and the National Interest” (Washington DC).
- USAID 2004 “Good Governance in Latin American and the Caribbean” (Washington DC).
- USAID 2005a “Fragile States Strategy” (Washington DC).
- USAID 2005b “USAID promotes the rule of law in Latin America and the Caribbean” (Washington DC).
- USAID 2011a “USAID Priorities in Latin America and Caribbean” (Washington DC). Disponível em: http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/. Acessado em 10 de maio de 2011.
- USAID 2011b. “USAID regions and countries” (Washington DC). Disponível em: <http://www.usaid.gov/locations/>. Acessado em 10 de maio de 2011.
- USDS 2010 “Country Reports on Terrorism. (2004-2009)” (Washington DC). Disponível em: <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt>. Acessado em 24 de maio de 2011.
- USDS 2004 “Patterns of Global Terrorism. (2001-2003)” (Washington DC). Disponível em: <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt>. Acessado em 24 de maio de 2011.
- USDS e USAID 2007. “Strategic Plan: Transformational Diplomacy”. (Washington DC). Disponível em: http://www.usaid.gov/policy/coordination/stratplan_fy07-12.pdf. Acessado em 24 de maio de 2011.
- USDS e USAID 2010 “A Citizen’s Guide to Foreign Affairs: diplomacy and development in action” (Washington DC). Disponível em:

<http://www.state.gov/documents/organization/141872.pdf>. Acessado em 24 de maio de 2011.

CAPÍTULO 3: ESTADOS UNIDOS Y LA AGENDA DE SEGURIDAD POS 11-9 EN LA CUENCA DEL CARIBE

Carlos Oliva Campos^{*}

En la historia de las relaciones de Estados Unidos con América Latina y El Caribe, el tema de la seguridad nacional ha ocupado siempre espacios claves en las agendas bilaterales. También la historia interamericana refleja cómo la Cuenca del Caribe¹, bajo diferentes calificativos, “frontera Sur”, “perímetro estratégico Sur”, entre otros, ha quedado atrapada bajo mayores niveles de subordinación a las percepciones de seguridad y las políticas de Estados Unidos, en comparación con la región de América del Sur.

En términos geopolíticos, Estados Unidos prestó una atención particular a la Cuenca del Caribe desde inicios del siglo XIX; siendo uno de los escenarios en donde se fundamentó la necesidad sostener un poderío naval capaz de controlar el destino de los acontecimientos en el área. (Rodríguez Beruff, 2000, p.28). El siglo XX sellaría esa “relación especial” con la construcción de la vía interoceánica del Canal de Panamá y la definición de las rutas estratégicas de comunicación con Europa durante las dos Guerras Mundiales.

Por otra parte, la más grave amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos antes del 11 de septiembre de 2001, surgió también dentro de la Cuenca del Caribe, con la articulación a partir de inicios de los años sesentas del siglo pasado, de la alianza estratégica entre Cuba y la Unión Soviética. Todos recordamos como momento clímax, la llamada “crisis de los misiles” de octubre de 1962, que colocó a la humanidad al borde de un conflicto nuclear, finalizando cuando soviéticos y estadounidenses negociaron, sin la presencia de las autoridades cubanas, la salida de los cohetes nucleares instalados en la isla.

Tras la caída de la URSS y la superación de los escenarios de guerra en Centroamérica, se especuló sobre la pérdida de la importancia estratégica de la Cuenca del Caribe, desestimándose la vigencia operacional de las vías interoceánica y Atlántica, factores geopolíticos definitorios para el área. (Griffith, 1997, p. 76). Los dramáticos acontecimientos

^{*} Profesor del Departamento de Historia de la Universidad de La Habana, Cuba. carlosoc@ffh.uh.cu

¹ Se asume como Cuenca del Caribe a todos los territorios insulares del Mar Caribe, México, por su zona caribeña, los países centroamericanos hasta Panamá; Colombia y Venezuela.

del 11 de septiembre de 2001 eliminaron toda posible duda que subsistiera, marcando el definitivo redimensionamiento de la Cuenca del Caribe, como parte del retorno doctrinal de las viejas visiones sobre la seguridad nacional estadounidense (Rosas, 2006, p.47). Siguiendo la lógica expuesta por la autora ese retorno implicaba:

- El regreso a la “noción estado-céntrica”, en la cual el estado define y centraliza las políticas vinculadas con la protección de las fronteras, la población y las instituciones;
- El establecimiento de una clara distinción entre seguridad interna y externa; cabe agregar, como las dos dimensiones de la doctrina de seguridad nacional;
- A diferencia de las percepciones de la Guerra Fría, las amenazas provienen del exterior y no de luchas internas;
- Se asume como reacción una centralización de la toma de decisiones del estado;
- Sólo hay una opción, el desarrollo de las capacidades militares ofensivas necesarias para enfrentar y neutralizar a los enemigos.

En la perspectiva de Estados Unidos, el inventario general de la agenda de seguridad de la Cuenca del Caribe en la Posguerra Fría, mostraba un temario diverso y complejo, expresión de las profundas vulnerabilidades de los países de la región:

- Narcotráfico
- Tráfico de armas; sin descartar las de destrucción masiva o, al menos, componentes para construirlas.
- Crimen organizado
- Lavado de dinero
- Tráfico de personas
- Inmigración ilegal
- Transporte de desechos nucleares
- Redes internacionales de robo, secuestros de personas y contrabando de vehículos.
- Desastres naturales
- Corrupción política
- Terrorismo insurgente en Colombia
- Permanencia del conflicto con Gobierno socialista en Cuba, colocado como país terrorista en la Lista Negra del Departamento de Estado.
- Haití, estado fallido

- Venezuela, ejemplo de “populismo radical” en el área
- Auge de las redes del narcotráfico en México.
- La prisión para terroristas –reales y supuestos- de la Base Naval de Guantánamo, Cuba.

No obstante, dentro de una agenda tan amplia, la presencia de los llamados actores transnacionales (Philip G. Cerny, 2005, p. 11), pasó a ocupar un lugar priorizado, expresión de una revisión general de las estrategias de seguridad pos 11-9.

Los actores transnacionales en la Cuenca del Caribe

Indudablemente, uno de los grandes temas redimensionados con el paso a la Posguerra Fría ha sido el de la gobernabilidad. Durante la Guerra Fría tuvo como rasgo distintivo la fuerte interconexión con el conflicto global que libraban Estados Unidos y la URSS. El tema, por tanto, era atendido y monitoreado bajo el prisma de la confrontación entre el Este y el Oeste. La calificación de los regímenes comunistas como no democráticos, adornados con apelativos como estalinistas, castristas y totalitarios eran lo opuesto a la democracia y la gobernabilidad del llamado “mundo libre”; que podía encubrir experiencias “autoritarias”, siempre que fueran por el supremo mandato de la lucha contra el comunismo. (Kirkpatrick, Commentary, 1979).

En la Posguerra Fría, como consecuencia de los grandes cambios ocurridos, el tema de la gobernabilidad renovó su importancia, en tanto ha devenido en el conveniente medidor para el funcionamiento adecuado de los gobiernos. No obstante, el ejercicio de la gobernabilidad también se vio transformado con el paso a la Posguerra Fría. Una lectura de lo que está aconteciendo nos dice que hoy existen, al menos, tres grandes niveles donde la gobernabilidad se proyecta con rasgos específicos. El primero de ellos es el nivel propiamente institucional, marcado por una gran paradoja, los gobiernos heredaron el modelo económico neoliberal que, por definición, necesita reducir la gestión estatal al mínimo, en pro del libre mercado. El segundo, es el que concentra el verdadero poder económico y, por tanto, político, con las grandes corporaciones multinacionales como actor central actuando sobre los gobiernos. El tercero, acoge a una diversidad de actores emergentes, sociales, políticos, económicos, pero también criminales que, desde sus particulares ámbitos de intervención, han establecido sus propios patrones sobre la gobernabilidad.

A pesar de que difieren los caminos entre actores tan diversos, algunos de estos corren el riesgo y, de hecho, sufren el costo de ser criminalizados, encubriendo cuestiones étnicas, raciales e ideológicas, como ha ocurrido con los movimientos indígenas latinoamericanos, en particular con la exitosa experiencia de Evo Morales en Bolivia, transformando un movimiento social en gobierno. (Andersen, 2007, pp. 159-170).

Como actores transnacionales propiamente dichos, que impactan la seguridad nacional estadounidense, se ubican en el área las grandes redes de narcotraficantes que operan fundamentalmente desde Colombia y Perú; sin descartar operativos de narcotráfico provenientes de Ecuador y Bolivia. El principal destino para tales operaciones es el mercado estadounidense; aunque también se trasladan drogas para los mercados creados en los restantes países del hemisferio y Europa. Al protagonismo inicial que tuvieron los carteles colombianos, que recibieron sucesivos golpes de las agencias antidrogas estadounidenses, se han sumado en la última década las redes de narcotraficantes mexicanos, que actúan ya, no sólo como principales intermediarios hacia el mercado estadounidense, sino como expendedores de drogas a un mercado nacional cada vez más amplio.

Al iniciarse la ofensiva del presidente Felipe Calderón contra las redes de narcotraficantes, el país estaba repartido entre seis grandes carteles: los Zetas, el del Golfo, el de Sinaloa, el de Juárez, el de Tijuana y el de la llamada Familia Michoacana. Con los años, se han originado tanto alianzas como guerras entre estos. La alianza entre los carteles de Sinaloa y del Golfo provocó que los Zetas rompieran con estos últimos, optando a partir de marzo del 2010 por mantener una postura independiente y operar en todo el territorio nacional.

Por otra parte, el cartel del Golfo se alió con la Familia Michoacana, “para crear en su entorno brazos operativos y armados como La Resistencia, el Cartel de Guadalajara Nueva Generación, Los Pelones y los Antrax, estos dos últimos considerados el grupo de choque que ejecuta las matanzas y los ajustes de cuentas de los sicarios de las organizaciones rivales. (Gil Olmos, 2011, p. 12).

En la actualidad, las redes internacionales de todo tipo son estudiadas y monitoreadas, debido a su posicionamiento como actores importantes – protagónicos en determinados casos– al nivel del sistema internacional. Para algunos autores (Raab y Brinton Milward, 2003, pp. 417), una red es una estructura social, regida por la interdependencia. Es una nueva expresión de la gobernabilidad. Es un actor sistémico, definido por sus rasgos particulares. En este

sentido, una red de narcotraficantes, en tanto red criminal, actúa bajo estrictos códigos de conducta. Opera con grandes recursos financieros, sostiene contactos internacionales con vendedores de armas y tecnología; se involucra en proyectos económicos alternativos de diversa envergadura, para mantener un equilibrio entre las pérdidas originadas por la lucha antidrogas y para garantizar negocios “limpios”; y penetra todas aquellas instancias oficiales que se lo permitan; disponiendo de aparatos de inteligencia más o menos sofisticados, pero generalmente eficientes, apoyados, sobre todo, en la combinación violencia-dinero. Su carácter transnacional es entendible para su propia operatividad y considerando que sus criterios de lucro trascienden las fronteras nacionales, disponiendo de la gran demanda de los mayores mercados del planeta.

El problema de la droga se ha complejizado aún más, debido al incremento de los niveles de consumo interno de drogas en los países del área. Nuestra región ha pasado de ser un área de tránsito de la droga al mercado estadounidense a un mercado de la droga en paulatino ascenso. El fortalecimiento de los mercados locales de la droga profundiza los niveles de criminalidad, en tanto favorece el desarrollo de pequeñas entidades locales de narcotraficantes, interconectadas con las redes transnacionales que operan en el área.

El segundo de los principales actores transnacionales identificados dentro de la Cuenca del Caribe, se ubica en el llamado Triángulo Norte – Guatemala, Honduras y El Salvador, debido a la masiva presencia de pandillas denominadas maras, por la más célebre, la llamada Mara Salvatrucha (MS-13). El origen del fenómeno está en las calles de la ciudad de Los Angeles, California, donde fueron fortaleciéndose pandillas de mexicanos, chicanos y centroamericanos, convirtiéndose en un verdadero problema social para las autoridades estadounidenses. La reacción fue iniciar procesos masivos de deportación a sus países de origen, con cifras no confirmadas de alrededor de 90, 000 deportados.

La Mara Salvatrucha (MS-13), deriva su nombre de la marabunda, insecto que habita en El Salvador, unida al término “trucha” del argot callejero, que significa “agudo”, “punzante”. El número 13 se refiere a la calle en donde estaban radicados en Los Angeles. Otras también muy conocidas es la Mara 18- por la 18 Street en Los Angeles-, la Mao Mao, Crazy Harrisons Salvatrucha y Crazy Normans, cuyos nombres denotan su origen norteamericano.

Según el antropólogo británico Dennis Rodgers, que ubica a la población juvenil centroamericana superior en número a las Fuerzas Armadas de la región, las pandillas centroamericanas:

“(...) Son organizaciones colectivas mucho más definidas, que exhiben una continuidad institucional que es independiente de su membresía. Tienen convenciones y reglas fijas, que pueden incluir rituales de iniciación, una jerarquía y códigos que pueden hacer de la pandilla una fuente primaria de identidad para sus miembros. Estos códigos también pueden exigir patrones de comportamiento particulares: ropas características, tatuajes, pintas o graffitis en la zona que dominan, señales con las manos y un argot. Y por supuesto, una participación regular en actividades ilícitas y violentas. Estas pandillas están muy frecuentemente –aunque no siempre- asociadas a un territorio preciso y sus relaciones con la comunidad de ese territorio pueden ser tanto amenazantes como protectoras, pudiendo además cambiar de un papel al otro muy fácilmente.” (Rodgers, 2007).

Debido al control que ejercen sobre determinados territorios, estas pandillas intervienen en todo tipo de delitos; por lo que están mezcladas con el narcotráfico, los traficantes de armas y personas, la corrupción gubernamental, las bandas internacionales de robos de automóviles y de secuestros de personas, así como una incontrolada migración ilegal, muy vulnerable ante este amplio universo delictivo.

El tema de las maras presenta opiniones encontradas, Si bien es cierto que las pandillas centroamericanas se han apropiado de importantes espacios territoriales al interior de esas naciones, José Luis Rocha, haciendo un análisis crítico del tema, afirma que se ha exagerado la vinculación de las pandillas con las redes del crimen organizado, y que al asociar exclusivamente su origen a las deportaciones desde Estados Unidos, también queda criminalizada la migración (Rocha, 2006, p. 2).

Por otra parte, las maras no han sido sólo criminalizadas, sino que se han levantado especulaciones en torno a entenderlas como un nuevo tipo de insurgencia centroamericana. A partir del 11-9, con la exhaustiva revisión global de todas las probables amenazas que pendían sobre Estados Unidos, cobraron más fuerza las preocupaciones sobre las maras. The New York Times y algunas publicaciones especializadas como Strategic Studies Institute y Foreign

Affairs, publicaron artículos cuyo denominador común era fundamentar cómo las maras se habían convertido en una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos. Términos como “nueva insurgencia centroamericana” y “amenaza para Centroamérica” fueron empleados. (Bruneau, 2005). Tales calificativos, quedaron oficialmente acuñados en abril de 2005, con una declaración pública de Anne Aguilera, Encargada de Asuntos Anti-narcóticos del Departamento de Estado (Rodgers, 2007).

El tema de las maras presenta muchas aristas para el análisis; si bien por una parte Estados Unidos regresó a estos pandilleros a sus países de origen, por otra, habría que preguntarse si al ingresar a territorio estadounidense ya eran pandilleros, o su intención era acompañar o ayudar a sus familias iniciando una nueva vida que nunca lograron. Por tanto, otra perspectiva de análisis partiría de preguntarse qué opciones tuvieron en Estados Unidos para no ser delincuentes; lo que abre otra hipótesis, más que deportar, Estados Unidos “exportó” el problema hacia Centroamérica; a países donde la gobernabilidad no se ha logrado recomponer realmente, debido a las secuelas de las guerras de los ochentas y la crítica situación socio-económica imperante.

Una fuerza guerrillera que se desmovilizaba, sin haber obtenido sus objetivos políticos y sin tener la menor claridad sobre cómo reinsertarse socialmente; un proceso de reducción de las Fuerzas Armadas que incluyó ciertas depuraciones de efectivos acusados de crímenes de guerra, muchos de ellos sin cargos penales y vendiendo su talento militar a las más diversas causas; la nociva fuerza con que fueron regresando, deportados y con un lógico rechazo a todo lo institucional, los pandilleros de Los Angeles; un mercado de fuerza de trabajo sumamente deprimido, como las economías de sus países, donde lo más fácil era involucrarse en el tema de las drogas, el tráfico de armas, de personas, de autos robados; en fin, sociedades donde las ofertas de empleo estaban más por el lado del narcotráfico y el crimen organizado y la seguridad se apreciaba más en el seno de una pandilla que creyendo en autoridades deslegitimadas por los altos niveles de corrupción imperantes.

De empeorar ese trágico panorama, se encargaron los gobiernos neoliberales, cumpliendo con uno de los requisitos fundamentales del Consenso de Washington, la drástica reducción del estado, para maniatar aún más cualquier gestión gubernamental. El diagnóstico se puede apreciar en este comentario de Craig Deare:

“Una consecuencia no prevista de instaurar economías de mercado ha sido el adelgazamiento del Estado. Esto ha resultado, en algunos casos, en una falta de presencia del Estado en muchas partes de la región, lo que ha contribuido a que surjan los ‘espacios no gobernados’ y a la ausencia de una <<soberanía efectiva>>. A su vez, esto ha dejado margen para que otros actores no estatales –insurgentes, narcotraficantes y maras, entre otros- ocupen esos vacíos. Todo esto ha generado una percepción cada vez más compartida de que hay mayor inseguridad, lo que genera importantes dudas sobre la militarización:...” (Deare, 2008, p.26).

Estados débiles, muy vulnerables a la acción de diferentes grupos criminales, incapaces de ofrecer propuestas a una población joven mayor en número que los cuerpos armados existentes que, por otra parte, no pueden controlar la totalidad de sus territorios, expresando los límites del ejercicio de su soberanía. Para este diagnóstico se apeló a la menos adecuada de las recetas, el empleo de las Fuerzas Armadas para enfrentar esos desafíos internos. Tal decisión, aplicada también en México, ha violentado un equilibrio elemental, la división de responsabilidades entre seguridad interna y seguridad externa. La seguridad interna, la seguridad pública dejó de ser responsabilidad de los cuerpos policiales especializados, para ser atendidos directamente por las Fuerzas Armadas. Entre los tantos peligros a que conlleva ésta decisión, está el colocar el escenario nacional como un teatro convencional de operaciones militares. Tal decisión, regresa roles protagónicos a los mandos militares que, inevitablemente, van levantándose como un poder alternativo a los propios gobiernos, despertando viejos fantasmas del pasado. Finalmente, debe tenerse muy en cuenta que tal decisión estaba en consonancia con los objetivos estratégicos del Comando Sur.

El enfrentamiento a los “nuevos” actores transnacionales

A pesar de la pormenorizada investigación a que fue sometido todo el hemisferio en búsqueda de células terroristas después del 11-9, no se pudo demostrar la existencia de amenazas terroristas reales para Estados Unidos. Se prestó especial atención a ciudadanos de origen libanés que habitan en el entorno de la compleja zona de la Triple Frontera - Argentina/Brasil/Paraguay- y envían fondos a Hamas y Hezbollah, pero no para operaciones en el hemisferio. En lo referente a la Cuenca del Caribe, el foco de interés lo centró el grupo Jamat-al-Muslimeen de Trinidad y Tobago, considerado con tendencias a la violencia (Latin

America Newsletter, 2003, p. 23), pero ajenos a las organizaciones terroristas islámicas vinculadas con el 11-9 y la lucha contra Estados Unidos.

Por tanto, se aprovechó para recalificar a los insurgentes colombianos como terroristas, a sabiendas de que no podía demostrarse que eran una amenaza para la seguridad nacional estadounidense, a diferencia de las redes de narcotráfico.

Cuba, por su parte, quedó doblemente involucrada, por una parte, al ser utilizada la Base Naval de Guantánamo enclavada en su territorio, como prisión para terroristas y sospechosos capturados. Mientras que por otra, se ratificaba la inclusión de la isla en la lista de países terroristas que publica anualmente el Departamento de Estado. Este último aspecto se conecta con una mención a Venezuela, el ejemplo de “populismo radical” en el área (Leogrande, 2005, pp. 26-27); que en unión de Cuba mantienen sólidos vínculos con Irán, el primero en la actual lista de los países terroristas y principal enemigo de Estados Unidos en el Medio Oriente.

En ese contexto, esfuerzos académicos, independientes o vinculados al gobierno estadounidense, se han lanzado a buscar respuestas para entender cómo operan los actores transnacionales y, en consecuencia, elaborar estrategias adecuadas para enfrentarlos y derrotarlos. Llamam la atención una serie de investigaciones públicas, que buscan conocer las características de los lugares en donde se basifican; sus tácticas de enmascaramiento, protección y operativas; recursos financieros y medios técnicos de que disponen; aliados internos y externos; en fin, toda la información que permita diseñar estrategias exitosas de enfrentamiento contra enemigos que han transformado radicalmente el teatro global en el cual Estados Unidos defiende hoy su seguridad nacional.

La bibliografía consultada centra su interés, fundamentalmente, en países y regiones ajenos a nuestro hemisferio, como Afganistán y Somalia o el Medio Oriente; pero la tipificación de las amenazas sí es susceptible de ser aplicada para los actores transnacionales basificados en la Cuenca del Caribe, debido a las coincidencias encontradas. Así, por ejemplo, se reconoce la existencia de “espacios no gobernados” en México, controlados por los carteles de la droga, en el Norte, el Sur y en zonas de los estados del Golfo del país; en territorios al interior de Guatemala, El Salvador y Honduras, bajo control de las pandillas; y en Colombia, las zonas en poder de las agrupaciones guerrilleras y los narcotraficantes.

Bien calificado por Anne Clunan, el concepto de “espacio no gobernado” es falso, engañoso, debido a las múltiples interpretaciones que conlleva (Clunan, 2010, p. 17). En tal

sentido, siguiendo el razonamiento de la autora, debe entenderse como todos aquellos ámbitos sociales, políticos y económicos en los cuales el estado no ejerce una “soberanía efectiva”, no mantiene ningún control, lo logra débilmente, o se encuentra en disputa con otro estado o actores.

Pero, el área de la Cuenca del Caribe contiene otros temas donde la soberanía de los estados enfrenta diferentes gradaciones, pudiendo ser escasa, nula o en disputa. El problema gira en torno a las fronteras, con numerosos casos en litigio. Según Manuel Orozco, “las disputas limítrofes actuales o en curso se explican por una gama de asuntos generalmente vinculados a límites indeterminados, movimientos transfronterizos, oportunismo político, o por acuerdos inconclusos que conducen a cambios en la posición de un límite.” (Orozco, 2004).

Entre los tantos casos fronterizos a mencionar, sobresale la frontera sur de México con Guatemala y Belize, que destaca por su extrema “porosidad”, término que se puso de moda a partir del 11-9, refiriéndose a las vulnerabilidades de las fronteras de Canadá y México con Estados Unidos. (Jiménez y MacDonald, 2006, p. 550). La frontera sur de México con Guatemala y Belize ofrece múltiples puntos de acceso para el narcotráfico; siendo un área donde operan grupos criminales, contrabandistas de armas, personas y vehículos, entre otras actividades ilegales.

Otro caso a mencionar es la frontera Nicaragua-Costa Rica, por el Río San Juan, área que ha dado lugar a un largo conflicto bilateral. A pesar de que el arbitraje internacional dictó sentencia recientemente a Nicaragua, reconociendo su derecho al dragado del río, las tensiones militares están latentes, debido a las tensiones bilaterales que levantan los proyectos de desarrollo fronterizos, los confusos incidentes armados y el incontrolable cruce de bandas de narcotraficantes.

Incluyendo otro caso propiamente caribeño, puede mencionarse la frontera haitiano-dominicana, que vive marcada por una trágica historia cuyo momento más crítico se dio con las matanzas de braceros haitianos ordenadas por el dictador dominicano Rafael Leónidas Trujillo en 1937. Según Haroldo Dilla:

“...la relación binacional muestra aquí síntomas de auspicio (por ejemplo la propia intensificación del intercambio comercial) y en consecuencia de superación de viejos traumas, en otros casos expone situaciones altamente conflictivas relacionadas con

temas como el respecto a los derechos humanos, el uso de los recursos naturales compartidos y los tráficos criminales (personas armas y drogas). Ambos gobiernos tienen serias responsabilidades en el mal manejo de una situación, sea por la aplicación de políticas negativas o por la carencia total de ellas.” (Dilla, 2008).

En conexión con lo expuesto, es necesario recordar que el propio entorno geográfico de muchos de los países de la Cuenca del Caribe, con sus extensas zonas selváticas, montañas y mesetas y numerosos accidentes terrestres y marítimos, revelan un escenario propicio para la existencia de otra de las tipificaciones identificadas, los llamados *safe heavens*, es decir, refugios que brindan excelentes condiciones para protegerse de las operaciones militares lanzadas por los gobiernos de sus países y operar sus actividades transnacionales.

Una aproximación mayor al problema, puede llevarnos a mencionar las regiones colombianas controladas por guerrilleros y narcos – incluidas las zonas de cultivos de coca reubicadas tras largos años de enfrentamientos directos e indirectos con agencias especializadas estadounidenses-; la selva de Darién, que abarca territorios tanto de Panamá como de Colombia; la zona de Limón, en Costa Rica; algunos segmentos del Río San Juan; la selva del Petén guatemalteco; y algunas zonas de la frontera de Belice y Guatemala con México, donde opera otra de las conocidas bandas de criminales, los Zetas.

Pero, si polémicos resultan los anteriores conceptos manejados, la calificación de un estado como “fallido” lleva la situación a extremos, al invalidar prácticamente la gobernabilidad de una nación. (Rotberg, 2002). Una visión crítica desde el Sur, la ofrece el investigador venezolano, Jorge Arturo Reyes:

“Como Estados fallidos o frágiles han sido catalogados aquellos estados que: causan oleadas de inmigración, incurren o permiten la violación de los derechos humanos; provocan desastres humanitarios; protegen o tienen incapacidad de controlar la violencia estatal, paraestatal y no estatal, el narcotráfico y el terrorismo; violan o no son estrictos en el ejercicio de hacer cumplir el Estado de derecho y el ‘imperio de la ley’, son incapaces de enfrentar epidemias y pandemias, tienen dificultad en el control de sus territorios y en proporcionar seguridad a sus ciudadanos; tienen incapacidad en el sostenimiento del orden legal interno; pierden el monopolio legítimo de la violencia; son incapaces en el suministro de servicios públicos; impiden la cohesión social;

carecen de fortaleza institucional en la administración de justicia; adolecen de legitimidad institucional en cualquiera de sus poderes públicos; han colapsado como producto de guerras internas, genocidios y desastres naturales; tienen posibilidades de secesión; carecen de legitimidad democrática y rendición de cuentas y tienen debilidad económica, política y social para superar la pobreza y la exclusión social.” (Reyes, 2008, p. 48).

Haití, en el hemisferio occidental, ha sido el país tomado como “caso-prueba” para ser atendido por la comunidad internacional. Desafortunadamente, el tratamiento del problema ha partido, también, de enfoques militares; hecho reflejado en las intervenciones estadounidenses en 1994, 2004 y la más reciente en 2010, a raíz de un devastador terremoto que costó la vida a alrededor de 300, 000 personas.

El 11-9, el Comando Sur y la Cuenca del Caribe

Tanto para la historia de Estados Unidos como para la propia historia de las relaciones internacionales, el 11 de septiembre de 2001 marcó un antes y un después. Para muchos en Estados Unidos significó el fin del período de transición abierto con la Posguerra Fría. Así lo reflejó Condoleezza Rice, en el informe sobre seguridad nacional elaborado por el Departamento de Estado, al año siguiente de los atentados terroristas:

“La caída del muro de Berlín y la caída del Centro Mundial de Comercio fueron los paréntesis que cierran un largo período de transición. Durante dicho período, quienes nos dedicamos a la política exterior como medio de vida buscamos una teoría o un marco conceptual general que describiese las nuevas amenazas y la respuesta adecuada que se les debería dar. Había quienes afirmaban que las naciones y sus fuerzas militares habían dejado de tener relevancia, que sólo contaban los mercados mundiales vinculados por las nuevas tecnologías. Otros preveían un futuro dominado por conflictos étnicos. Y algunos incluso creían que, en el futuro, la energía de las fuerzas armadas de Estados Unidos se emplearía, primordialmente, en el control de conflictos civiles y la asistencia humanitaria.” (Rice, 2002).

Como parte de la nueva estrategia de seguridad global, el hemisferio occidental pareció quedar delimitado en cinco espacios esenciales:

- Las fronteras de Estados Unidos con Canadá y México.
- La Cuenca del Caribe, como frontera Sur.
- Colombia, prioridad hemisférica en la lucha contra el narcotráfico y el “terrorismo insurgente” y frontera Sur del perímetro estratégico de la Cuenca del Caribe.
- La Amazonía
- La Triple Frontera (Argentina-Brasil-Paraguay)

Para enfrentar las amenazas a la seguridad de las fronteras estadounidenses se estableció el Comando Norte, con sede en Colorado Spring; concentrado en los dos vecinos inmediatos, Canadá y México. (Comando Norte de Estados Unidos). El Comando Sur, trasladado de Panamá al Estado de Florida en 1997, se mantenía encargado de atender los problemas en la región.

Específicamente, el diagnóstico sobre la agenda de seguridad de la Cuenca del Caribe, abría un nuevo capítulo con Estados Unidos, redimensionándola después de la pérdida de atención tras el derrumbe de la URSS y el cese de la alianza estratégica de Cuba con aquel país. El proceso de reposicionamiento estratégico de la Cuenca del Caribe, debemos verlo en dos etapas. La primera, considerando como elementos más significativos, la coyuntura de la Primera Guerra del Golfo (1991) y el paulatino proceso de fortalecimiento del rol protagónico del Comando Sur en la estrategia de seguridad hemisférica de Estados Unidos.

Precisamente, fue el tema de la lucha contra el narcotráfico el que facilitó un mayor protagonismo del Comando Sur, aún antes del 11-9. Después de participar en la intervención militar en Panamá en diciembre de 1989, al año siguiente mediante la operación *Coronet Nighthawk*, recibió mayor apoyo aéreo para identificar e interceptar aeronaves que pudieran transportar drogas. Actualmente, el dispositivo funciona desde la base de Hato Viejo en Curazao, apoyado en un extenso sistema de radares distribuido a través de otros puntos del Caribe.

En opinión de Juan Gabriel Tokatlán el Comando Sur, por mediación de sus Comandantes, fue apropiándose del tema de la lucha contra el narcotráfico como un nicho que

garantizaría los fondos necesarios en el nuevo escenario de la Posguerra Fría. Según Tokatlián:

“(…), desde los años noventa el Comando Sur ocupó un lugar destacado en la estrategia antinarcóticos hacia Latinoamérica. Los sucesivos comandantes fueron asegurando el papel del Comando Sur en dicha estrategia: mayor presupuesto, más bases y radares, y menos restricción desde el Departamento de Estado. A su vez, junto a la sede del Comando Sur en Miami otros puestos militares le brindaban servicios y constituían medios valiosos para su proyección externa: el Ejército Sur (Fort Sam Houston, en Texas), la Doceava Fuerza Aérea (base aérea de Davis-Monthan, en Arizona), el Comando de las Fuerzas Navales Sur (base naval de Mayport, en Florida), las Fuerzas de Infantería de Marina Sur (en Miami, Florida), el Comando de Operaciones Especiales Sur (en Homestead, Florida), la Fuerza de Tarea Conjunta Bravo (base aérea de Soto Cano, en Honduras), la Fuerza de Tarea Conjunta Guantánamo (Guantánamo, en la isla de Cuba), y la Fuerza de Tarea Conjunta Interinstitucional Sur (en Key West, Florida).” (Tokatlián, 2010).

La segunda etapa se abrió con los acontecimientos del 11-9, acontecimientos que determinaron la definitiva recuperación de la dimensión estratégica que nunca perdió la Cuenca. Desde una perspectiva regional-global, la Cuenca del Caribe fue recuperada en los mapas geoestratégicos contentivos de las rutas aéreas y marítimas que conectaban a Estados Unidos con Europa –la vía Atlántica-; además del papel que desempeñaría el corredor interoceánico de Panamá; todos ellos en función de las grandes operaciones militares que se avecinaban. Adiciónese el papel de las bases militares en el área (Honduras, El Salvador, Panamá, Colombia) y los puntos de reabastecimiento de combustibles y monitoreo de radares en Aruba, Curazao, Trinidad y Tobago e Islas Vírgenes estadounidenses, un apoyo elemental para las fuerzas militares que se desplazarían por esas vías.

A esas alturas, el Comando Sur ya tenía acumulada suficiente experiencia en el enfrentamiento al narcotráfico, debido a la intercepción de naves y aeronaves, destinadas a penetrar el territorio estadounidense, provenientes de Colombia, Perú y Bolivia, a través del Mar Caribe o atravesando el istmo centroamericano y México.

Entre 2001 y 2005, mientras transcurrían los primeros años de las guerras antiterroristas en Afganistán e Irak, el tratamiento de los problemas de seguridad en la Cuenca del Caribe tuvo en los temas de Haití y Colombia lo más significativo. Haití, con la ruptura en 2004 de la precaria democracia del país, decidiéndose el establecimiento –por mandato del Consejo de Seguridad de la ONU- de un contingente militar internacional, que finalmente quedó bajo la denominación de Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH). Lo llamativo de este empeño, es que además de Estados Unidos, Francia y otras fuerzas militares foráneas, han participado activamente Argentina, Brasil y Chile y Uruguay, entre otros, marcando una fuerte presencia latinoamericana en las responsabilidades por buscar soluciones a la crisis de gobernabilidad que afecta a ese país.

El caso colombiano ha sido un objetivo estratégico de Estados Unidos en la región, desde que el Presidente Ronald Reagan decretara la lucha contra el narcotráfico en los ochentas. Con el polémico Plan Colombia² aprobado apenas un año antes del 11-9, el país asumió una prioridad estratégica a nivel hemisférico, dada no sólo por el aumento de los montos de asistencia militar concedidos por Washington, sino por la ampliación de la presencia directa estadounidense como parte de la escalada de la guerra contra las drogas. Si bien durante el período 2001-2005, ambos países avanzaron en la destrucción de cultivos de amapola y heroína, no lograron los resultados esperados en la erradicación de los cultivos de coca y mariguana, que fueron reubicados por los cultivadores hacia zonas más intrincadas.

En el mismo período, la progresión en el combate al narcotráfico pasó de la entrega de fondos y el envío de asesores, a la autorización de operativos encubiertos para capturar capos de la droga y de ahí a la extradición a Estados Unidos para juzgarlos. Por otra parte, al inventariar las amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos en la región, también se prestaba particular atención a los cambios políticos que iban ocurriendo. Recuérdese cómo el entonces Jefe del Comando Sur, General James T. Hill, hizo mención al “populismo radical”; centrando su atención en el proceso venezolano encabezado por Hugo Chávez. (U.S. Southcom, 2004).

Que América Latina y El Caribe tras el 11-9 fuese colocada al margen de las prioridades de la política exterior estadounidense, no debe llevarnos al error de pensar en una

² El Plan Colombia fue firmado en el 2000 por el Presidente William Clinton y su par colombiano Andrés Pastrana. Los objetivos programados son alcanzar la paz en Colombia, impulsar el desarrollo socio-económico del país y acabar con la producción y el tráfico de drogas. Sin embargo el énfasis estadounidense ha estado más en los componentes militares y de seguridad con énfasis en el combate al narcotráfico y las guerrillas internas.

ausencia de políticas. América Latina y El Caribe ocupa un lugar permanente en la matriz global de la política exterior estadounidense. Por eso sería más apropiado decir que en el escenario pos 11-9, las relaciones de Estados Unidos con el hemisferio se apoyaron en el conjunto de políticas especializadas por las diferentes agencias gubernamentales y el tratamiento bis a bis elaborado por los expertos por países dentro del Departamento de Estado. En ese contexto, el reforzamiento de las visiones militares y de seguridad facilitó que el Comando Sur asumiera el protagonismo hemisférico que perseguía.

Por otra parte, la nueva realidad política que emergía en América Latina contribuyó al redimensionamiento del Comando Sur. El progresivo triunfo en las urnas de proyectos políticos que, bien por acuerdos inter-partidistas o por la fuerza de la acción popular, marcaron un viraje hacia la izquierda en la región, abrió un nuevo espectro de amenazas a atender y enfrentar, desde los enfoques predominantemente militaristas pos 11-9. (Oliva Campos, 2009, pp. 65-92)

En el año 2006 se abrió una tercera etapa para las relaciones entre el Comando Sur y los países del hemisferio. El rasgo distintivo, que agudizó el ya complejo escenario de la Cuenca del Caribe fue el desborde de la violencia en México. Todo hace pensar que el conflicto se desató cuando los diferentes carteles de la droga comenzaron a enfrentarse entre ellos, por el control de mayores espacios internos. La espiral de violencia ha implicado la muerte de decenas de miles de personas – se habla de hasta 50, 000 -, en su inmensa mayoría no vinculadas con el narcotráfico. El conflicto enfrentó a los carteles con los gobiernos estatales y sus cuerpos policiales, con el gobierno federal y, finalmente, ante la incapacidad de este, con las Fuerzas Armadas.

Paralelamente, con el evidente fracaso del proyecto Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), debido a la fuerte oposición de países claves de la región como Brasil, Argentina y Venezuela, la estrategia estadounidense se replanteó del enfoque multilateral original a la búsqueda de acuerdos bilaterales de libre comercio con países seleccionados.

Bajo ese nuevo escenario, Estados Unidos optó por dejar bien delimitado y protegido su perímetro de seguridad en la frontera sur, con la firma del Tratado de Libre Comercio de América Central más República Dominicana (CAFTA) y el lanzamiento de la Iniciativa Mérida, como avanzada de los otros proyectos que vendrían.³

³ También conocida como Plan Mérida o Plan México, es un tratado internacional sobre seguridad, firmado por Estados Unidos con México y los países centroamericanos. Su objetivo principal es la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. La razón fundamental que dio vida a esta iniciativa es que el territorio

En ese contexto, alcanzó significación el informe elaborado para el año 2007 por el Comando Sur, conducido por el Almirante Stavridis. Al repasarse el documento llama la atención la interpretación ofrecida por el Comando Sur, en cuanto a la conducción las relaciones de Estados Unidos con la región combinando el manejo del poder duro (hard power) con el poder blando (soft power)⁴ (5) y el llamado a enfrentar los problemas de la seguridad con un enfoque multidimensional. (U.S. SOUTHCOM, 2007).

El nuevo protagonismo no pasó inadvertido para los analistas. Según Craig Deare:

“En su afán por ser más efectivo en sus misiones y más eficiente con sus limitados recursos, el Comando Sur está liderando la tarea de integrar las acciones de varias agencias estadounidenses, incluidos los Departamentos de Estado, Justicia, Energía y Seguridad Nacional, así como la CIA, el FBI, la DEA y la USAID. A primera vista, esto parece ser bastante razonable, dado que muchos desafíos de la región son multidimensionales y transnacionales y su solución requiere un esfuerzo institucional. El problema no es lo que se está realizando, sino la entidad que está liderando la ‘batalla’.” (Deare, 2008, pp. 30-31).

A la altura del año 2008 los acontecimientos que se agolpaban en la región, marcaban la definición de una nueva etapa. Un Anuario especializado en monitorear los problemas de la seguridad hemisférica describe lo acontecido en ese año:

“(...) la amenaza de guerra entre Ecuador y Colombia, el afianzamiento del liderazgo brasileño, el papel regional del gobierno de Venezuela, la conformación del Consejo Sudamericano de Defensa, la crisis de Haití y la consecuente presencia de nueve países latinoamericanos en la Minustah, y la nueva dimensión de la guerra a las drogas en México y en menor nivel en Centroamérica.” (Benítez, Celi y Diamint, 2009, p.1).

Mexicano se ha convertido en un corredor para el traslado de drogas hacia Estados Unidos, aspecto reconocido por el Presidente Felipe Calderón. Por su importancia involucra a los departamentos de Estado, Justicia, y Defensa, la CIA, el FBI y la DEA así como a las principales instancias gubernamentales de México. El monto de la ayuda ofrecida por Estados Unidos asciende a 1 600 millones de dólares, aunque a finales de 2009, solo habían desembolsado 65 millones para los países centroamericanos más República Dominicana y Haití.

⁴ Para Nye, el soft power se basa en la capacidad de Estados Unidos de influir sobre otros estados, con sus valores democráticos, culturales y su ideología. Véase: Nye, Joseph, *Bound to Lead: The Changing Nature of the American Power*; 1990; y *Soft Power: The Means to Success in World Politics* 2004.

El contexto resultó propicio para que el Comando Sur mostrara una serie de redefiniciones estratégicas y operativas, teniendo en la revitalización de la IV Flota, con sede en Mayport, Florida, el acontecimiento que más cobertura mediática recibió. De hecho, también se apreció un incremento de los diferentes ejercicios militares coordinados con diferentes países del hemisferio (Ceceña, Barrios y otros, 2010, pp. 89-99), aspecto menos mediatizado y que, sin embargo, se sabía era fundamental para implementar futuras operaciones militares. El complemento doméstico de tales operaciones ha sido el asesoramiento y la inclusión de las Fuerzas Armadas de la región en diferentes programas de entrenamiento. (Nacla Report, 2011).

La aplicación de la nueva filosofía operacional se facilitó en enero de 2010. El fuerte terremoto ocurrido en Haití permitió al Comando Sur realizar un operativo militar en concordancia con los planes diseñados por la entidad para el área. El dramático acontecimiento dio lugar a fuertes críticas de países como Cuba y Venezuela, cuyo énfasis estuvo en la ayuda humanitaria y, en particular las brigadas médicas cubanas. Sin embargo, Estados Unidos defendió sus acciones justificando la presencia militar para estabilizar la situación interna y promocionando la selectiva ayuda médica que ofreció, según se recoge en el informe ofrecido por el General Douglas Fraser, Jefe del Comando Sur. (U.S. Southcom, 2010).

Desde otra perspectiva, la operación *Unified Response* significó un desproporcionado despliegue de efectivos militares, en un país en el cual ya estaba basificada la Minustah. En todo caso, el apoyo debió haber sido con contingentes policiales, una ayuda imprescindible para intentar la caótica situación social resultante. En la práctica, las tropas estadounidenses se dedicaron a controlar las comunicaciones y la infraestructura del país que quedó funcionando, en particular, el área del aeropuerto internacional. Con ello se pasó a controlar toda la ayuda internacional que llegaba al país. El operativo se mantuvo oficialmente hasta junio de ese año.

La salida de las tropas estadounidenses coincidió con el lanzamiento por parte del gobierno de Estados Unidos de la Iniciativa de Seguridad para el Caribe, con una propuesta de aporte inicial de 124 millones de dólares para los gastos de defensa de la comunidad insular. (CSI, 2010).

Finalmente, por los futuros desarrollos a que puede dar lugar, préstese atención a un extenso párrafo dedicado a las relaciones de Irán en el Hemisferio Occidental, dentro del

informe anual presentado por el General Fraser, Jefe del Comando Sur en marzo de 2011. Dicho texto concluye con la siguiente definición:

“Junto con nuestros socios interagenciales, el Comando Sur de EE.UU. seguirá de cerca la actividad de Irán en la región de conformidad con el derecho y la política para asegurar que las leyes de EE.UU. y las sanciones internacionales sean respetados, y que nuestras asociaciones existentes sigan siendo fuertes y que funcionen bien”.(Southcom, 2011).

Sin levantar especulaciones, los acontecimientos más recientes marcan un acelerado proceso de deterioro de las relaciones Estados Unidos-Irán y reafirma el tema en su agenda con los países de la Cuenca del Caribe:

- La agudización de la crisis con el gobierno de Irán, por la continuación de su programa nuclear, dando lugar a la adopción de sanciones económicas contra ese país por parte de Estados Unidos y la Unión Europea;
- La reacción iraní, incluida la realización de maniobras militares y la declaración de cerrar el estratégico estrecho de Ormuz al paso marítimo, en caso de no permitírseles vender su petróleo;
- El envío de poderosas naves de guerra estadounidenses y de algunos de sus aliados de la OTAN;
- La reciente visita del Presidente de Irán a Venezuela, Nicaragua, Cuba y Ecuador.

A manera de resumen

La Cuenca del Caribe tiene una innegable importancia estratégica para Estados Unidos, redimensionada de la Guerra a la Posguerra Fría. Esa dimensión se hizo más relevante a partir del escenario internacional abierto tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Debido a la presencia de importantes actores transnacionales tipificados dentro de la actual agenda de seguridad global, como las redes de narcotraficantes y las pandillas del Triángulo Norte centroamericano – amén de otros factores mencionados-, la Cuenca del Caribe tiene un elevado nivel de prioridad hemisférica para Estados Unidos.

No sólo para los países de la Cuenca del Caribe, sino para el resto de los países latinoamericanos, la tendencia hacia escenarios de conflicto se hace evidente, debido a que tras la supuesta ausencia de una estrategia hemisférica estadounidense y la pendiente definición de la esperada nueva relación con la región, se esconden políticas que favorecen las opciones militares – Comando Sur- apoyadas en un retorno de los roles protagónicos de las Fuerzas Armadas. Tales políticas cuentan en la práctica con el soporte de instancias del Departamento de Estado – como la USAID- y determinadas agencias dentro de la “Comunidad de Inteligencia”, que enfrentan las reales y supuestas amenazas a la seguridad nacional estadounidense en la región.

Bibliografía

ALFONSO, Haroldo Dilla. (2008). *La frontera dominico-haitiana: los espacios para el entendimiento. Prevención y resolución de conflictos*, en *Revista Futuro* 21, Vol.6.

ANDERSEN, Martin Edwin (2007). *Failling States, Ungoverned Spaces and the Indigenous Challenge in Latin America*, en RABASA, Angel; BORAZ, Steven; CHALK, Peter; CRAGIM, Kim; KARAZIK, Theodore W.; MORONEY, Jennifer D.P.; O'BRIEN, Kevin A. and PETERS, John E. *Ungoverned territories: Understanding and Reducing Terrorism Risks* (Santa Monica: Rand Corporation). Disponible en: <http://www.rand.org/pubs/monography/MG561/>

BERUFF, Jorge Rodríguez. (2000) *Cultura y geopolítica: un acercamiento a la visión de Alfred Thayer Mahan sobre el Caribe* en ANTONIO Gastambide-Géigel, JUAN González y MARIO S. Cancel (editores) *Cien años de sociedad* (San Juan, Puerto Rico, Ediciones Callejón).

BRUNEAU, Thomas C. (2005) *The maras and nacional security in Central America* en *Strategic Insights*, Vol. IV, Issue 5.

CAMPOS, Carlos Oliva. (2009). *Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI* (Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Costa Rica).

CECEÑA, Ana Esther; BARRIOS, David; YEDRA, Rodrigo e INCLÁN, Daniel. (2010). *El Gran Caribe. Umbral de la geopolítica mundial en Serie: Geopolítica de la Dominación y la Emancipación* (Quito: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica/Fedaeps).

CERNY, Philip G 2005 “Terrorism and the new security dilemma” en *Naval War College Review*, Vol. 58, No. 1, pp. 11-33.

CLUNAN, Anne L. (2010). *Ungoverned Spaces? The Need for Reevaluation* en CLUNAN, Anne L. and TRINKUNAS, Harold A. (editors) *Ungoverned Spaces. Alternative to State Authority in an Era of Softened Sovereignty* (Stanford: Stanford Security Studies An Imprint of Stanford University Press).

COMANDO, Norte de Estados Unidos. “Defendiendo Nuestra Patria”. Disponible en <http://www.northcom.mil/Spanish/index.html>.

DEARE, Craig E. (2008). *La militarización en América Latina y el papel de Estados Unidos* en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8, No. 3, pp. 22-34.

GRIFFITH, I. L. (1997). *Geopolítica en el Caribe: dinámicas nuevas, el viejo dilema de siempre* en SERBÍN, André (comp.) *América Latina y el Caribe anglófono: ¿Hacia una nueva relación?* (Buenos Aires: Ed. Grupo Editor Latinoamericano. Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Nuevo Hacer).

JIMÉNEZ, Jimena; GABRIEL, Christina y MACDONALD, Laura. (2006). *Hacia las ‘fronteras inteligentes’ norteamericanas: ¿convergencia o divergencia en las políticas de control de fronteras?* en *Foro Internacional*, Vol.46, No. 3 (185), pp. 549-579.

JOINT, Statement of Secretary Clinton and CARICOM Ministers on the Commitment of Bridgetown. (2010). *Partnership for Prosperity and Security*. Media Note. (Washington DC: Office of the Spokeman).

KIRKPATRICK, Jeanne, J. (1979). *Dictatorships and double standards* en *Commentary Magazine*. Disponible en <http://www.commentarymagazine.com/article/dictatorships-double-standards/>.

LATIN, America Newsletter (2003). *Special Reports - Latin America and ‘the US war on terror’* (Londres).

LEOGRANDE, William M. (2005-2006). *From the Red Menace to Radical Populism. U.S. Insecurity in Latin America* en *World Policy Journal*, Vol. 22, No. 4, pp. 25-35 (MIT Press/World Policy Institute). Disponible en <http://www.jstor.org/stable/40209992>.

LINDSAY-POLAND, John. (2011). *México’s Drug Crisis: Alternative Perspectives* en *NACLA Report on the Americas*.

MANAUT, Raúl Benítez; CELI, Pablo y DIAMINT, Rut. (2009). *Los desafíos de la seguridad y la defensa en Latinoamérica. Entre las nuevas amenazas, la nueva geopolítica y los viejos conflictos* en *Anuario 2009. Seguridad regional en América Latina y El Caribe*, Op. Cit., p. 1.

OLMOS, José Gil. (2011). *Criminalizar a víctimas, una estrategia de guerra* en *Revista Proceso*, No. 1831.

OROZCO, Manuel. (2004). *Conflictos fronterizos en América Central: tendencias pasadas y sucesos actuales* en *Revista Global hoy*. Disponible en <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=texto&id=5746&opcion=documento>.

POSTURE, Statement of General Douglas M. Fraser. (2010). *United States Air Force Commander, United States Southern Command, before the 111th Congress, Senate Armed Services Committee*.

POSTURE, Statement of General Douglas M. Fraser. (2011). *United States Southern Command, before the Senate Armed Services Committee*.

POSTURE, Statement of General James T. Hill (2004). *FY 2005 Budget, Defense Programs*. House Armed Services Committee.

RAAB, Jörg y BRINTON Milward, H. (2003). *Dark Networks as Problems* en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.13, No. 4, pp.413-439.

REYES, Jorge Arturo. (2008). *Estados fallidos en Política Exterior y Soberanía*, Año 3, No. 8 (Caracas: Instituto Pedro Gual).

RICE, Condoleezza. (2002). *Un equilibrio de fuerzas que favorezca a la libertad* en *Estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos: una nueva era, agenda de la política exterior de los Estados Unidos de América*, Vol. 7, No.4, p.1 (Washington: Departamento de Estado de Estados Unidos, Programas de Información Internacional, Periódico electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos).

ROCHA, José Luis. (2006). *Mareros y pandilleros: ¿Nuevos insurgentes, criminales?* en *Revista Envío*, No. 293. Disponible en http://www.revistapueblos.org/IMG/pdf/mareros_y_pandilleros.pdf.

RODGERS, Dennis. (2007). *Pandillas, maras: protagonistas y chivos expiatorios* en *Revista Envío digital*, No. 309. Disponible en <http://www.envio.org.ni/articulo/3697>.

ROSAS, María Cristina. (2006). *La tentación autoritaria: La lucha contra el terrorismo a cinco años del 11 de septiembre de 2001* en ROSAS, María Cristina (coord.) *Terrorismo, democracia y seguridad. 11 de septiembre después* (México DF: UNAM/ANU).

RORBERG, Robert I. (2002). *The New Nature of Nation-State Failure* in *Washington Quarterly*, XXV, pp. 85-96.

- _____ (2002). *Failed States in a World of Terror* en *Foreign Affairs*, LXXXI, pp. 1-13.
- STAVRIDIS, James G. (2007). *Partnership for the Americas*. (Washington DC: U.S. Southern Command).
- TOKATLIÁN, Juan Gabriel. (2010). *La 'guerra antidrogas' y el Comando Sur: una combinación delicada*, publicado originalmente en la *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 10, No.10, versión <http://clubpoliticoargentino.org/categoria-opinion/97-la-qguerra-antidrogasq-y-el-comando-sur-una-combinación-delicada.html>.

CAPÍTULO 4. LA RESPUESTA DE LOS ESTADOS UNIDOS AL TERREMOTO DE HAITÍ EN EL CONTEXTO DE LOS CONCEPTOS DE “ESTADO FALLIDOS” Y “ESPACIOS NO GOBERNADOS”

Gary Prevost^{*}

La relación entre los Estados Unidos y Haití es de una larga data, que se remonta a más de doscientos años cuando se fundaron ambas repúblicas. Una de estas naciones, Estados Unidos, emergió como el poder político, económico y militar dominante del siglo XX, mientras que Haití, fundado con grandes esperanzas y expectativas, como la primera república negra del mundo en 1804, ha languidecido durante el último siglo hasta convertirse en el país más pobre del hemisferio occidental. En este capítulo se analiza cómo la relación contemporánea entre Estados Unidos y Haití, especialmente a raíz del devastador terremoto que golpeó Puerto Príncipe en enero de 2010, ha sido enmarcada dentro del concepto de “estado fallido”, el cual, a partir del ataque del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, ha ocupado un lugar predominante en el pensamiento estratégico del gobierno estadounidense.¹ El concepto de “estado fallido” no es nuevo, ya que se había incorporado al pensamiento político de los EE.UU. a principios de la

^{*} Profesor del Departamento de Ciencias Políticas, Saint Benedict Institute/Saint John University. gprevost@csbsju.edu

¹ La creciente importancia del concepto de estado fracasado quedó demostrada cuando, en 2010, el Informe de Desarrollo Mundial de las Naciones Unidas, creó una lista de estados frágiles y el Fondo para la Paz ha estado publicando un Índice de Estados Fracados desde 2004. En 2009, este índice incluyó 60 estados fracasados o débiles. La atención oficial del gobierno de los EE.UU. al concepto está expresada en el informe final del Proyecto de áreas no gobernadas, de Robert Lamb, “Ungoverned areas and the threats from safe havens”, preparado para el Subsecretario de Defensa para la Política, del Departamento de Defensa, Washington, D.C., enero 2008. El informe es resultado de un grupo de trabajo interagencias de los EE.UU. dedicado a definir los espacios no controlados y trazar las respuestas a éstos. La definición del informe de área no gobernada es “un lugar donde el estado o el gobierno central es incapaz o no está dispuesto a ampliar el control, gobernar con eficacia o influir en la población local, y donde el gobierno provincial, tribal local o autónomo no gobierna total o eficazmente, debido a una inadecuada capacidad de gobernar, insuficiente voluntad política, brechas en la legitimidad, la presencia de conflictos, o de normas de comportamiento restrictivas.

década de 1990, pero los sucesos del 11/9 centraron la atención en el fracaso del estado afgano en evitar la operación de Al-Qaeda en su territorio. La situación en Afganistán, y la creciente preocupación posterior sobre países considerados en situación similar, solo incrementaron la inquietud sobre el papel de los “estados fallidos” en albergar y ayudar al terrorismo. Esta actitud fue codificada en la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de 2002, en la cual se declara que “Actualmente, América está menos amenazada por estados conquistadores que por fallidos.”²

Mientras que el concepto de “estado fallido” ha sido clave en la estrategia de guerra de los EE.UU. en Afganistán y Pakistán, centro de la atención de los EE.UU. durante la última década, éste se ha ampliado para abarcar el mundo entero, incluyendo América Latina. La lista de países ha crecido para incluir estados tan disímiles como Colombia, Timor Leste, Indonesia, Corea del Norte, Costa de Marfil, Haití, Irak, Somalia, y El Sudán.³ Esta expansión hacia América Latina ha sido significativa, ya que ha implicado que durante los últimos diez años la política de los EE.UU. hacia el hemisferio ha pasado del énfasis principalmente económico de la década de 1990, la era del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas, a regresar al enfoque de seguridad que recuerda la era de la Guerra Fría.⁴ Los últimos diez años han sido testigos de un significativo incremento de la presencia militar de los EE.UU. en la región, destacándose el relanzamiento de la Cuarta Flota con bases en el Caribe, la militarización de los esfuerzos en la lucha antidrogas en México, y el establecimiento de varias nuevas bases militares en Colombia, el aliado más incondicional de los EE.UU. en la región. Aunque no se basa solamente en la retórica de “estado fallido” o “espacios no gobernados”, el cambio ha utilizado en parte esa retórica para justificar el renovado enfoque militar, a pesar de que no hay evidencia concreta alguna de que los complotos dirigidos al territorio de los EE.UU. hayan sido creados en América

² Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América. Washington: Presidente de los EE.UU. 2002 (<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>).

³ Numerosos artículos ubican a Haití en el campo de “estado fallido”. Entre los más importantes se encuentran: de James Cockayne “Winning Haiti’s Protection Competition: Organized Crime and Peace Operations Past, Present and Future”, en *International Peacekeeping*, Vol. 16, No. 1, febrero de 2009, pp. 77-99; la ponencia de Stéphane Bernard “Foreign Policy Making Toward Failed and Failing States: Measuring the Influence of Pressure Groups in the Canadian Response to Haiti between 1993 and 2003”, en *International Studies Association*, marzo de 2008, San Francisco, CA; en preparación, de Kamil Shah, “The Failure of State Building and the Promise of State Failure: Reinterpreting the Security-Development Nexus in Haiti”; de Jean-Germain Gros, “Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti”, en *Third World Quarterly*, Vol. 17, No. 3, pp. 455-471, 1996; la ponencia de Antonio Jorge Ramalho da Rocha, “Do Peacekeeping Missions Reinforce State Failure?”, en *International Studies Association*, marzo de 2009.

⁴ Para un detallado tratamiento del cambio, ver Gary Prevost y Carlos Oliva Campos. *The Bush Doctrine and Latin America (La doctrina Bush y América Latina)*; New York: Palgrave, 2007.

Latina. En opinión del autor, ese nuevo abordaje tiene poco que ver con el miedo real a los ataques terroristas que emanan de la región y sí con la defensa de los ya viejos intereses económicos y políticos en la región frente a fuerzas políticas personificadas en la Venezuela de Hugo Chávez y sus retos directos contra la hegemonía de los EE.UU. en la América Latina.

Haití siempre ha estado en la corta lista de “estados fallidos”, pero los trágicos sucesos del 10 de enero de 2010 condujeron a un renovado enfoque hacia ese país y la respuesta del gobierno de los EE.UU. fue, ante todo, orientada a lo militar y forjada de forma significativa por el miedo a que Haití se convirtiese en un estado definitivamente fallido. La magnitud del desastre natural hizo que esos miedos fueran realmente creíbles. El terremoto dejó 300,000 muertos y otros 300,000 heridos. Destruyó 250,000 casas, desplazó a 1,3 millones de personas y provocó daños a la propiedad estimados en \$14,000 millones de dólares. Este desastre natural ocurrió justo a continuación de los tumultuosos acontecimientos políticos que han marcado al país durante los doscientos años precedentes.

La historia de Haití

La historia de Haití es conocida por algunos por su surgimiento en 1804 como la primera república negra y como uno de los primeros gobiernos independientes post-coloniales, después de los EE.UU. La figura heroica de la independencia haitiana fue un esclavo libre, Touissant L'Overture, quien se convirtió en el líder de Haití a mediados de la década de 1790. Lucharon contra la ocupación británica en el norte y en 1802 ahogaron un intento francés de retomar la nación. No obstante, Touissant fue capturado por los franceses, hecho prisionero y murió en Francia en 1803. La ruptura con su metrópoli trajo graves consecuencias para Haití. En 1825, Francia impuso agobiantes indemnizaciones a la nueva nación que perjudicaron al país por generaciones. En Haití, Jean Jacques Dessalines, que culminó el trabajo de expulsar a los franceses, se proclamó emperador. Dos años después, fue asesinado y el país se dividió en fronteras raciales, un norte negro y un sur mulato. Se había afianzado así un patrón de inestabilidad política.

En 1915, los Estados Unidos, preocupados desde el comienzo por una república esclava en la región, invadieron Haití, aparentemente para proteger los intereses económicos y

políticos americanos. Las tropas no se retiraron hasta 1935, después de lo cual los Estados Unidos continuaron influyendo y administrando partes de la economía haitiana hasta 1947. Su intervención en Haití fue parte de un diseño más amplio de intervenciones en la Cuenca del Caribe durante el primer tercio del siglo XX bajo la égida de la era de la Diplomacia de las Cañoneras. Esta era estuvo marcada por más de cincuenta intervenciones armadas dirigidas a ubicar en el poder gobiernos locales que respondieran a los intereses comerciales estadounidenses. Después de 1933, con los costos de las intervenciones incrementándose y enfrentados a una creciente resistencia local, la administración cambió en algo su táctica hacia la región con su arrogante lenguaje de la Política del Buen Vecino. Esta política incluía distanciarse de las intervenciones militares directas y sustituir ese enfoque con la ayuda militar y económica a los gobiernos locales que estuviesen dispuestos a aceptar su dominación política y militar en la región, y continuar favoreciendo las inversiones privadas estadounidenses, en detrimento del comercio y las inversiones de otras regiones. Para Haití, la era post ocupación americana trajo algunas esperanzas. La ayuda de los EE.UU. facilitó cierto desarrollo de la infraestructura y la administración profesional del Banco Central. Para 1950, Haití había comenzado a tomar la delantera a algunos vecinos en la arena educacional y también a desarrollar la industria turística, atraída por la exuberante cultura del país. Este progreso estaba en correspondencia con el Nuevo Acuerdo (*New Deal*) y la Política del Buen Vecino, para que las economías latinoamericanas pudieran convertirse en un mercado para las exportaciones de los EE.UU., y no solo ser una fuente barata de recursos naturales y mano de obra.

Desafortunadamente para Haití, este período positivo fue efímero. En 1956, el líder militar modernista Paul Magliore fue derrocado y en 1957, con el apoyo de los militares, Francois Duvalier, un médico conocido como Papa Doc, se autoproclamó presidente y poco después se autodeclaró presidente vitalicio. En la era Duvalier, Papa Doc fue sucedido en la presidencia en 1971 por su hijo Jean Claude, quizás el más conocido de la tortuosa historia moderna de Haití.

Los Duvalier reprimieron sistemáticamente a la población mediante su odiada fuerza policial privada, los Tonton Macoutes, y se embolsaron las riquezas del país de una manera que limitó severamente su desarrollo político, económico y social. Jean Claude fue depuesto en 1986 por un levantamiento popular, que a la larga condujo a las primeras elecciones realmente

democráticas de Haití en 1990. En ese año, Jean Bertrand Aristide, un joven sacerdote, fue electo por una plataforma populista. Pero al año siguiente fue destituido por el general Raoul Cedrás, con lazos con las tradicionales élites dominantes que temían la dirección progresista de la administración de Aristide. A pesar de las sanciones impuestas por la comunidad internacional contra los gobernantes militares, Aristide solo pudo retornar al poder en 1994 bajo la presión militar de los EE.UU. De vuelta en el poder, Aristide no era el franco populista que había tomado el poder cuatro años antes. Él abandonó los esfuerzos por reformar radicalmente la sociedad haitiana. Esta posición era obviamente parte de un trato que la administración Clinton había acordado con él a cambio del apoyo de los EE.UU. por su restitución. Aristide también se apartó rápidamente para que Rene Preval, un colega del Partido Lavalas, ganara las elecciones de 1995. Este acto estuvo acorde con la Constitución de Haití, pero significó que Aristide solo cumplió dos años de los cinco de su mandato con pocas posibilidades de tener algún impacto real sobre el país.

Aristide ganó un segundo mandato en 2000, pero en 2004 fue expulsado del poder por las acciones armadas de los partidarios de las élites tradicionales. Los Estados Unidos y Francia rechazaron ir en su ayuda y él se exilió en Sudáfrica. A pesar de esos acontecimientos, continuó siendo una figura popular y en 2006 su protegido Rene Preval ganó las elecciones presidenciales en medio de un contexto de agitación política. En 2004, tras la partida de Aristide, las tareas de la seguridad haitiana fueron asumidas nuevamente por extranjeros, esta vez no fue una operación francesa o estadounidense, sino una misión para el mantenimiento de la paz de la ONU, llamada MINUSTAH, comandada e integrada básicamente por Brasil. Siete años después de su creación, la misión permanece allí y su papel es fuertemente cuestionado. Para algunos ha estabilizado el país, permitiendo las elecciones presidenciales en 2006 y 2010-11, pero para otros es la continuación del negativo pasado de ocupación militar. Fue en este contexto político y de seguridad que ocurrió el terremoto de enero de 2010.

Respuesta de los EE.UU. ante el terremoto

El carácter de la respuesta de los EE.UU. ante el terremoto fue esencialmente militar. En su punto máximo, la misión contó con un total de 22,000 efectivos; 7,000 ubicados en tierra y el resto en 15 barcos y 58 aviones, de acuerdo con el Comando Sur de los EE.UU., el cual dirigió la

operación. La misión militar estadounidense se complementó por la parte civil por la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) que cumplió numerosas tareas, entre ellas proporcionar refugios temporales y posteriormente viviendas permanentes para los desplazados. La USAID también participó junto con el gobierno haitiano en el restablecimiento de los servicios básicos como el agua y la electricidad, pero estas tareas avanzaron lentamente debido a la enormidad de la tarea. Aunque la misión militar norteamericana ejecutó algunas tareas necesarias para la recuperación, ésta no era la misión principal de las tropas. En operaciones enmarcadas dentro del esquema conceptual de “estado fallido” y “espacios no gobernados”⁵ del Pentágono, el mayoritario enfoque de la misión era la seguridad orientada a evitar disturbios generalizados en Puerto Príncipe en contra de los activos sobrevivientes de la élite haitiana y evitar un flujo de refugiados hacia los Estados Unidos. Más controvertido aún, durante la primera semana después del terremoto, cuando salvar vidas constituía la más alta prioridad, los militares de Estados Unidos tomaron el control del dañado aeropuerto de Puerto Príncipe y, a la vista de muchas agencias internacionales de ayuda, dieron demasiada prioridad a los aviones que únicamente tenían que ver con el despliegue de sus tropas encargadas de operaciones de seguridad, no de ayuda. Las fuerzas armadas estadounidenses contribuyeron con un buque hospital, el *Comfort*, que atracó en Puerto Príncipe y atendió 871 personas, pero este esfuerzo se vio eclipsado por las operaciones médicas terrestres realizadas fundamentalmente por haitianos y una gama de extranjeros, incluyendo cubanos, que atendieron decenas de miles de personas. La administración Obama, ansiosa por levantar su reputación en América Latina, le restó importancia al asunto, haciendo énfasis en la gran cantidad de suministros de ayuda distribuidos por las fuerzas de los EE.UU., pero realmente era una operación militar ejecutada fundamentalmente bajo sus criterios de la seguridad nacional. La realidad de este enfoque también se pone de relieve por el esquema político creado en el periodo subsiguiente al terremoto. Utilizando como justificación los graves daños sufridos por las estructuras gubernamentales haitianas y la pérdida de vidas entre el personal gubernamental haitiano, la comunidad internacional, encabezada por los Estados Unidos, estableció lo que viene a ser una

⁵ El concepto de espacios no gobernados aparece bien analizado en el libro de Anne L. Clunan y Harold Trinkunas, *Ungoverned Spaces: Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2010. Para dos excelentes críticas del concepto, ver Charles T. Call, “The Fallacy of the ‘Failed State.’”, *Third World Quarterly*, Vol. 29, No. 8, 2008, pp. 1491-1507, y de Justin Logan y Christopher Preble, “Fixing Failed States: A Cure Worse than the Disease?”, *Harvard International Review*. Invierno de 2008.

estructura paralela de gobierno para el país dominada por extranjeros. En la primavera de 2010, se creó la Comisión Interina para la Recuperación de Haití (IHRC) para canalizar la asistencia al país, presidida por el entonces Primer Ministro Jean-Max Bellrive y el expresidente estadounidense Bill Clinton. Todos los proyectos principales para la recuperación – oficialmente llamados de “importancia nacional” – deben ser sometidos para su aprobación por la Comisión, que tiene miembros haitianos y extranjeros en su junta directiva. Más importante aún, el director ejecutivo de la junta no es haitiano, sino un antiguo funcionario de la USAID. Este cuerpo fue creado a raíz de una reunión de marzo de 2010 en las Naciones Unidas, donde se prometieron \$5,3 miles de millones en ayuda y para la reconstrucción. Aunque era inevitable cierta supervisión internacional, el tratamiento de Haití como un caso especial surgió de opiniones dentro de los Estados Unidos. En Washington D.C., el Senador Richard Lugar, de Indiana, el Republicano de más alto rango en el Comité de Relaciones Internacionales del Senado, dio a conocer en junio y julio de 2010⁶ informes que de hecho advertían que en Haití, sin un liderazgo político confiable, el desarrollo se estancaría y los inversionistas huirían del país. Dado el gran escepticismo sobre el gobierno haitiano, la posición de Lugar resultó creíble, pero ha sido utilizada para continuar la ya antigua dominación extranjera de la política haitiana. Además del control sobre el dinero para la ayuda y la recuperación, la IHRC desempeñó un papel decisivo en las elecciones nacionales de Haití de noviembre de 2010 y marzo de 2011. El objetivo primario del gobierno de los EE.UU. y de sus socios europeos era asegurarse el control del liderazgo político que emergiese del pleito, lo que significaba la exclusión de Jean-Bertrand Aristide y el partido Lavalas de las boletas.

El terremoto solo había profundizado las divisiones de clases en la isla, y la elección de Aristide y de una mayoría parlamentaria para su partido Lavalas constituían una posibilidad muy real. Enfrentado a esta realidad, el IHRC presionó a la Comisión Electoral haitiana para excluir al partido Lavalas de las boletas y los Estados Unidos utilizaron su influencia para mantener a Aristide en el exilio en Sudáfrica, a pesar de sus repetidas solicitudes para regresar a su tierra

⁶ Comité de Relaciones Internacionales del Senado de los Estados Unidos. Junio de 2010. Haití: sin liderazgo – sin elecciones. Washington, DC: imprenta del gobierno de los Estados Unidos (en inglés) Link: lugar.senate.gov/issues/foreign/lac/haiti/pdf/report.pdf , y Comité de Relaciones Internacionales del Senado de los Estados Unidos. Julio de 2010. Sin reformas, no hay retorno sobre la inversión en Haití. Washington, DC: imprenta del gobierno de los Estados Unidos (en inglés) Link: lugar.senate.gov/issues/foreign/lac/haiti/pdf/investment.pdf

natal. Finalmente, Aristide sería autorizado a regresar en marzo de 2011, pero solo después de que el gobierno haitiano le permitiera lo mismo al exdictador Jean-Claude Duvalier, después de veinticinco años de exilio.

En ausencia de Aristide y del partido Lavalas, el ganador de las elecciones presidenciales fue Michel Martelly, un popular cantante de carnavales. Para el pueblo haitiano, el resultado representó una victoria parcial debido a que en el escrutinio inicial de la elección de noviembre Martelly había sido excluido de la segunda vuelta. No obstante, después de acusaciones generalizadas de fraude, Martelly fue certificado en segundo lugar, convocándose una segunda vuelta con Mirlande Manigat, ex primera dama, y candidata favorita de las élites tradicionales dominantes de Haití, de los Estados Unidos y sus aliados. No obstante, a pesar de un amplio boicot por los seguidores de Aristide, Martelly obtuvo una aplastante victoria con el 68% de los votos.

El nuevo presidente enfrenta una tarea difícil para cumplir al mismo tiempo con las expectativas de la IHRC y de sus electores. Su tarea se hace más difícil debido a que como candidato independiente, no tiene un partido de mayoría que lo respalde en el parlamento haitiano. En el futuro previsible, es probable que la política y la sociedad haitianas continúen dominadas por los intereses foráneos, junto con la retórica de evitar que Haití se convierta en un “estado fallido” o un “espacio no gobernado”.

CAPÍTULO 5. CONFLITOS ARMADOS EM “ÁREAS NÃO-GOVERNADAS” NA AMÉRICA DO SUL: O ATAQUE COLOMBIANO NO EQUADOR EM MARÇO DE 2008¹

Alberto Montoya Palacios Jr *

Em março de 2008, a Colômbia realizou um ataque armado contra lideranças das FARC localizadas em território equatoriano (chamado operação Fênix). O caso representava o mais significativo ato de violação de soberania territorial nas relações interamericanas da última década.

Sendo a Colômbia com notoriedade a principal aliada dos EUA no continente sul-americano, analistas, articulistas, políticos e governantes classificaram esse acontecimento como um indicador de que a administração do Presidente colombiano Álvaro Uribe Vélez havia incorporado a noção apregoada pela chamada “Doutrina Bush” de “guerra/ataque preventiva/preemptiva” em “áreas não-governadas” à sua política de defesa. (Christopher, 2008)

O fundamento dessas argumentações era o de que a Colômbia não havia sido atacada militarmente pelas FARC desde o território equatoriano, tampouco fora atacada pelas Forças Armadas equatorianas, assim, aquela não poderia atacar unilateral e antecipadamente os guerrilheiros no Equador. A atitude colombiana, seguindo essa linha argumentativa, figurava como truculência e desrespeito da administração Uribe não apenas à soberania do seu vizinho, mas também à segurança interamericana e à estabilidade sul-americana.

Decorridos mais de quatro anos dos acontecimentos, é a ocasião para indagar, procurando a objetividade que fornecem a cautela e a distância, em primeiro lugar, se esse episódio pode ser classificado como um caso inequívoco de ataque preventivo por parte da

¹ Este artigo é uma versão condensada dos resultados apresentados na dissertação de mestrado em Relações Internacionais defendida pelo autor em novembro de 2009 no Programa San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-Sp) intitulada “As Teorias das Guerras Preventivas e as Relações Internacionais”. Artigo finalizado em julho de 2011.

* Mestre e doutorando em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas / Pró-defesa (UNESP-UNICAMP-PUC-Sp). Pesquisador do GEDES-Franca e do Grupo de Extraterritorialidades e fontes de conflito nas relações hemisféricas – IEEU. Professor do curso de Relações Internacionais da ESPM-Sp. amontoya@espm.br

Colômbia, como acreditavam alguns analistas; em segundo lugar, se a política externa da administração Uribe comungou os princípios de “guerra preventiva/preemptiva” com a Doutrina Bush; terceiro, como a ideia de área “não-governada” apareceu na diplomacia colombiana e norte-americana como linguagem de justificativa para a agressão cometida.

O ataque colombiano às lideranças das Farc em território equatoriano

No sábado, dia 01/03/2008, por volta das 00h25min (horário de Brasília), as Forças Armadas da Colômbia perpetraram um bombardeio aéreo com munição tipo *cluster*, disparados por aviões Super Tucano, a um acampamento de lideranças das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) localizado em território equatoriano acerca de 1,8 km da fronteira entre os dois Estados, nas proximidades do povoado de Teteyé, no departamento de Putumayo (sul da Colômbia), que faz fronteira com o Equador na província de Sucumbíos. De acordo com o então Ministro da Defesa da Colômbia, Juan Manuel Santos, a localização desse acampamento das FARC foi obtida por meio da interceptação, pela CIA, de ligações telefônicas feitas por Raúl Reyes, que à época era considerado o segundo em comando na hierarquia das FARC e responsável por acordos diplomáticos desse grupo com autoridades estrangeiras, com o fito de libertar reféns em poder das FARC, dentre os quais ainda constava a cidadã e política franco-colombiana Ingrid Betancourt. (IISS, 2011)

Confirmado o sucesso do bombardeio no teatro de operações equatoriano, que resultou em 22 baixas do grupo insurgente, incluindo Raúl Reyes, sua esposa Olga Marín, o artista e ativista guerrilheiro Julian Conrado, uma estudante mexicana e 3 guerrilheiras feridas, o governo colombiano autorizou um grupo especial para cruzar a fronteira com o Equador em helicópteros e reaver os corpos dos guerrilheiros e quaisquer materiais com informações sobre as atividades do grupo, por exemplo, *notebooks*. Todas essas ações do Governo colombiano foram decididas de maneira unilateral (ou bilateral, se entendermos o apoio ou aquiescência dos EUA) e sem o conhecimento das autoridades equatorianas. (The Chronicle, 2008)

Por volta das 08 da manhã do mesmo dia, o Presidente equatoriano Rafael Correa recebeu uma ligação direta de seu homólogo colombiano Álvaro Uribe Vélez, informando das operações que as Forças Armadas colombianas realizaram no território vizinho. Supostamente, nessa primeira ligação, Uribe alegou que suas FA perseguiram o grupo de Reyes quando este adentrara a fronteira do Equador, buscando refúgio (*sanctuary, safe-*

havens). Na ocasião, o Presidente Rafael Correa teria respondido com calma a Uribe solicitando meramente um pedido de retratação.

Durante o mesmo dia, Santos alegou, em versão oficial, que a Colômbia efetuara uma operação de bombardeio tático adentrando o espaço aéreo do Equador. (Folha de São Paulo, 2008). Antes do fim do dia, as Forças Armadas do Equador visitaram o teatro de operações para investigar e apuraram que os guerrilheiros foram “massacrados” enquanto dormiam; divulgando fotos do acampamento em ruínas, desqualificaram o argumento colombiano de que se tratava de “perseguição em quente/ *hot-pursuit*” das forças de elite colombianas aos guerrilheiros; porém, esses realmente se encontravam em território equatoriano. Por essa razão, Uribe, por intermédio de seu chanceler Fernando Araújo, informalmente desculpou-se ao governo equatoriano. À noite, Rafael Correa convocou o embaixador colombiano em San Francisco de Quito para prestar esclarecimentos e acusou o governo vizinho de violação da soberania equatoriana e também à legislação internacional. Abaixo segue um mapa proposto da localização e principais etapas da Operação Fênix:

Ilustração 1



Fonte: IISS (*International Institute for Strategic Studies*) “*The FARC Files*”- relatório editado dos arquivos do *notebook* de Raúl Reyes. Lançado em 10 de maio de 2011, disponível em: <http://www.iiss.org/publications/strategic-dossiers/the-farc-files-venezuela-ecuador-and-the-secret-archive-of-ral-reyes/resources/>.

No dia seguinte, domingo 02/03/2008, após a divulgação do acontecimento pela imprensa, o Presidente da Venezuela, Hugo Chávez, responsável por mediar o diálogo com as FARC para a libertação de reféns, apregooou em rede nacional venezuelana que as ações da

Colômbia eram flagrante caso de violação da soberania do Equador e se o mesmo ocorresse em território da Venezuela, seu governo deflagraria guerra contra a Colômbia. Com sua usual eloquência, Chávez acusou Uribe de ser “criminoso, mafioso, paramilitar e narcotraficante”, também fez um minuto de silêncio em homenagem a Reyes, rompeu formalmente relações diplomáticas com Bogotá fechando sua embaixada em Caracas, autorizou o envio de dez batalhões à fronteira da Venezuela com a Colômbia. Passadas algumas horas, Correa, insatisfeito com a diplomacia colombiana, autorizou o envio de cerca de 3.600 soldados para a fronteira do Equador com a Colômbia, declarou a expulsão do embaixador colombiano em Quito e solicitou uma reunião de emergência na OEA para condenar as operações militares de Bogotá.

Como resposta, Bogotá alegou que o *notebook* capturado com o grupo de Reyes continha informações que ligavam a liderança das FARC com atividades de narcotráfico, com o recebimento de armas e da quantia de US\$ 300 milhões de parte da Venezuela, além de indícios de que as FARC buscavam comprar material radioativo, como Urânio. Para verificar a veracidade das informações, o *notebook* foi enviado para análises na INTERPOL. Ademais, Uribe declarou que seu objetivo não era iniciar uma guerra contra seus vizinhos e que, portanto, não procederia contramobilização de suas FA em resposta aos movimentos de tropas da Venezuela e do Equador. Em verdade, alegou mesmo que sua operação em território estrangeiro não poderia ser qualificada como agressão, mas como um caso de autodefesa legítima amparada no Capítulo VII, Art. 51, da Carta da ONU. (El País, 2012)

Na segunda-feira, 03 de março, a Presidente do Chile, Michelle Bachelet, condenou as operações colombianas; o governo do Peru, mesmo solidário com a situação do Equador, condenou as medidas venezuelanas de mobilização e traslado de tropas, e a chancelaria brasileira, em declaração do Ministro Celso Amorim, também condenou as ações de Bogotá, mantendo a tradição brasileira de proceder bons ofícios e abstenção do uso da força nas relações interamericanas, mas cobrando retratação formal e a promessa da Colômbia de não repetir tais ações contra seus vizinhos. (O Estado de São Paulo, 2008a).

Criados e aumentados os ruídos diplomático-estratégicos entre Equador, Colômbia e Venezuela, Bogotá sugeriu que a União Europeia mediasse a crise, proposta que foi rechaçada pelo embaixador, Caracas e Brasília que preferiam a alternativa proposta por San Tiago do Chile e Buenos Aires, de que correspondia à OEA realizar a mediação. (El Universo, 2012)

Diante dessa configuração diplomática, no dia seguinte, o embaixador colombiano na OEA, Camilo Ospina, após conversar com a chanceler equatoriana Maria Isabel Salvador, concordou que seria melhor convocar a OEA para mediar a crise (El País, 2012). Enquanto isso, Rafael Correa iniciou um plano de viagem a cinco Estados para angariar apoio à sua causa nas negociações. Seu itinerário foi Peru, Brasil, Venezuela, Panamá e República Dominicana (BBC, 2008a). Quando chegou ao Brasil para angariar mais apoio do Presidente Lula, que já estava empenhado na mediação da crise, rogou ao presidente brasileiro que a OEA tomasse medidas enérgicas contra a Colômbia. A posição da diplomacia brasileira foi novamente a de condenar as operações colombianas, mas pediu ao Equador para reatar suas relações diplomáticas com a Colômbia.

Finalmente, no dia 06, o Conselho Permanente da OEA procedeu à mediação da crise com a liderança dos Presidentes do Brasil, Luis Inácio Lula da Silva; do Chile, Michelle Bachelet, e da Argentina, Cristina Kirchner. A OEA desqualificou a Venezuela como mediadora envolvida na crise e nos processos de negociação com as FARC e optou por focar nas partes envolvidas: a Colômbia como agressora e o Equador como alvo da agressão. O pronunciamento da administração Bush foi, como esperado, de respaldo às ações colombianas, pois essas configurariam uma autodefesa legítima colombiana contra “organizações terroristas” em inferidas “áreas não-governadas” do território equatoriano. (CNN, 2008)

Na reunião da OEA em Santo Domingo, a Colômbia proferiu um pedido formal de desculpas a Quito reconhecendo que havia violado a soberania territorial do Equador, comprometendo-se a não realizar novamente estas operações contra seus vizinhos (O Estado de São Paulo, 2012). A resolução CP/RES. 930 (1632/08) aprovada pelo Conselho Permanente da OEA no dia 07 de março, baseando-se nos princípios expressos nos artigos 15, 19 e 21 da Carta da Organização dos Estados Americanos, cobriu basicamente os seguintes três pontos:

- 1) Reafirmou o princípio de inviolabilidade territorial nas Américas;
- 2) Constituiu uma Comissão para visitar ambos os países e averiguar o ocorrido e produzir um relatório;
- 3) Convocou uma Reunião de consulta de Ministros de Relações Exteriores na sede da OEA para o dia 17 de março. (OEA, 2008)

Para alguns analistas, essa resolução serviu para “afastar o fantasma do ataque preventivo/preemptivo” em “áreas não-governadas” das relações interamericanas. Servindo como uma espécie de primeira rodada de negociações, as partes acordaram em continuar negociando em uma reunião de ministros marcada para o dia 17 de março em Washington. (ABIN, 2008). De acordo com a avaliação do embaixador brasileiro na OEA, Osmar Chohfi, o Equador “não conseguiu tudo o que desejava, mas conseguiu os pontos que considerava fundamentais. E a Colômbia tampouco conseguiu tudo que queria. Mas, ao reconhecer que violou território equatoriano, preservou certa compreensão para seus problemas” (O Estado de São Paulo, 2012).

Durante o encontro do Grupo do Rio em Santo Domingo, Álvaro Uribe reconheceu sua incursão como violadora da soberania territorial do Equador e declarou que “todos vocês devem saber que eu, particularmente como Presidente da Colômbia, estou disposto novamente a pedir perdão por isso” (Presidencia Colombia, 2008) e se comprometeu a não realizar novamente tais operações. Rafael Correa aceitou as desculpas, prometeu reatar as relações diplomáticas com aquele país e deu a crise quase por encerrada. Ao final do encontro, os presidentes Uribe e Correa trocaram apertos de mão.

Na Reunião de Ministros realizada na sede da OEA em Washington D.C. em 17 de março, foi aprovada a resolução RC.25/RES. 1/08 rev. 1, que institui os seguintes pontos (OEA, 2012):

- 1) Reiterou a plena vigência do princípio de soberania territorial, consagrada no art. 21 da Carta da OEA;
- 2) Rejeitou a incursão armada da Colômbia no Equador e considerou esse ato como clara violação dos art. 19 e 21 da Carta da OEA;
- 3) Registrou as plenas desculpas da Colômbia e seu compromisso de que tais atos não se repetirão em nenhuma circunstância;
- 4) Reiterou o compromisso dos Estados membros da OEA em combater as ameaças à segurança provenientes das ações de grupos irregulares ou criminais, em especial as vinculadas com atividades do tráfico de drogas.

Conclusões sobre o caso

Reunidos esses elementos, pode-se passar às repostas das questões propostas: primeiro lugar, se esse episódio pode ser classificado como um caso inequívoco de ataque preventivo por parte da Colômbia, como acreditavam os analistas mencionados anteriormente; segundo, se a política externa da administração Uribe comungou os princípios de “guerra preventiva/preemptiva” com a Doutrina Bush; terceiro, como a ideia de área “não-governada” apareceu na diplomacia colombiana e norte-americana como linguagem de justificativa para a agressão cometida.

A resposta para a questão sobre se o episódio do ataque da Colômbia no Equador configurou um ataque preventivo é negativa; não cremos que o ataque colombiano configurou um ataque preventivo, apesar das alegações da administração Bush e Uribe de que sim se tratou de um ataque preventivo de legítima defesa. Isso, porque em relação à variável “tempo”, sabe-se que desde a aplicação do Plano Colômbia em 1998, foi bastante extensa durante a última década a quantidade de relatórios e análises alertando que os conflitos armados da Colômbia transbordariam as fronteiras desse Estado para os territórios vizinhos.

O governo colombiano alega que advertiu seis Estados americanos sobre a possível presença de guerrilheiros das FARC, ou da existência de ações do grupo em seus territórios, 43 vezes desde setembro de 2004, sendo: 7 ao Brasil, 4 à Argentina, 2 à Bolívia, 4 ao Peru, 16 ao Equador e 10 à Venezuela. Esses relatórios fazem parte de convênios de cooperação entre órgãos de inteligência desses Estados. Entretanto, é avaliado que apesar das advertências, nem a Venezuela nem o Equador responderam positivamente à informação entregue e que aproximadamente “80% das advertências foram respondidas com evasivas ou simplesmente não foram levadas em consideração” (BBC, 2008b).

Para Bogotá não houve vontade política dos governos vizinhos em combater as FARC, pelo menos, da maneira coercitiva como gostaria o governo Uribe. Trata-se de questão delicada, porque a “culpa” da presença da guerrilha em territórios estrangeiros pode ser atribuída inicialmente ao governo colombiano que não garantiu a soberania do seu Estado no controle das suas fronteiras nacionais e de que a Colômbia, em primeiro lugar, é quem possui extensas “áreas não-governadas”. De outra parte, o governo colombiano alegou que os Estados vizinhos da Colômbia não conseguem/desejam garantir sua soberania territorial, na medida em que exista presença de grupos guerrilheiros colombianos em seus territórios, portanto são seus vizinhos que possuem “áreas não-governadas”. Nesse caso, os vizinhos da

Colômbia afirmam que as FARC não são suas inimigas diretas, mas apenas do governo e do Estado colombiano, assim, não são obrigados a combater a guerrilha em seu território. Esse argumento é forte, mas em seu efeito colateral, alimenta a percepção da Colômbia de que os seus vizinhos são aquiescentes ou que apóiam as FARC em seu detrimento, o que, por sua vez, “impeliria” a Colômbia a combater unilateralmente a guerrilha no exterior.² Outro fator digno de nota é que os EUA, a União Europeia e a Colômbia “rotulam” as FARC como “organização terrorista”, enquanto que o Equador, a Venezuela e o Brasil, por exemplo, não aceitam esse rótulo.³

Quanto à variável da distribuição de poderes, ainda tomando como exemplo os clássicos, também não se verifica caso de prevenção/preempção, pelo que a Colômbia é certamente mais poderosa do que o Equador se for considerada sua extensão territorial, número de habitantes, volume da economia, quantidade e qualidade das suas Forças Armadas. Portanto, se a Colômbia é mais poderosa do que o Equador, sua operação militar nada tem em relação à prevenção/preempção, que é a guerra antecipada do fraco contra o forte.⁴

Mesmo assim, alegam alguns que a Colômbia realizou um exercício de hegemonia, ou ainda, um ato de imperialismo contra o Equador. Essa assertiva parece correta, mas não é completamente fiável, porque, se assim fosse, a Colômbia deveria ter atacado alvos reconhecidamente equatorianos e não acampamentos *farcianos*. Ademais, se o objetivo de Bogotá fosse exercer hegemonia ou império, sua operação militar seria seguida de tentativa de conquista e ocupação de território equatoriano ou, de contramobilização aos movimentos militares da Venezuela e do Equador, de modo que seu imperialismo não seria circunscrito ao aspecto de um ataque realizado com o que se poderia chamar de “incursão, *raid*, ou bombardeio cirúrgico”. Precisamente, enfatizamos a possibilidade de que o objetivo da

² Não pretendemos aqui tomar partido e ditar qual percepção está correta, se a do governo Uribe ou de seus vizinhos, mas apenas constatar a pluralidade “antitética” dessas percepções.

³ Dizemos que as FARC são “rotuladas” como “organização terrorista” e não “classificadas”, porque uma classificação demanda critérios rigorosos e coerentes, é sabido que esses critérios inexistem. Assim, o vocábulo “rótulo” figura aqui mais apropriado com a arbitrariedade com a qual a administração Bush criou sua lista de “organizações terroristas”. Sobre a definição da atividade terrorista. (ver Saint-Pierre, 2003, p. 129-162).

⁴ Ressaltamos que o ataque da Colômbia foi contra as FARC no Equador e não contra o Equador, mas, em termos de Doutrina Bush, o Equador nesse caso pode ser “rotulado” como um *Failed State*. Com efeito, a Colômbia também pode ser “rotulada” como *Failed State*, mas esta se distinguiria do Equador, de acordo com a percepção norte-americana, porque Bogotá é aliada dos EUA e reconhece as FARC como terroristas, o mesmo não acontecendo com o Equador.

hegemonia e do império é realizar conquistas e, como consequência, a conservação das conquistas feitas,⁵ o que também não se identificou nesse caso.

Mas, se o ataque da Colômbia não é classificável como ataque preventivo/preemptivo, tampouco como exercício de hegemonia ou de império, o que ele representou? Acreditamos que ele constituiu um “*spill over*”, um transbordamento do conflito doméstico colombiano para a segurança sub-regional. Isso não quer dizer que o conflito colombiano foi exportado, criando uma “guerra sub-regional” contra as FARC, mas que as ações e os impactos nocivos desse conflito extravasaram as fronteiras colombianas.

Como na avaliação de políticas é preciso considerar a intenção e os meios empregados, assim como - segundo Weber - as consequências desejadas, as imponderáveis e as inevitáveis da ação, é possível concluirmos que os efeitos desse episódio para as relações interamericanas foram os de uma situação de crise que poderia ter comprometido os processos de integração dos Estados da Comunidade Andina, e desses com os Estados do Mercosul, e de ambos os blocos, para com os primeiros passos da criação da UNASUL, o que sem dúvida teria significado um retrocesso para a integração no âmbito da paz, segurança e defesa no subcontinente sul-americano.

Em contrapartida, era de se esperar que o fortalecimento castrense da Colômbia, dirigida com o intuito de garantir o monopólio do uso legítimo da violência física em seu território, objetivariam a diminuição da “liberdade da ação” das FARC por intermédio do estrangulamento do meio geográfico onde esse grupo poderia realizar suas “manobras interiores”. O único resultado para esses movimentos táticos seria, da parte das FARC, que seus destacamentos acossados pelas Forças Armadas da Colômbia adentrassem em territórios contíguos a esta, onde pudessem novamente “submergir” para ampliar sua “liberdade de ação”. O efeito esperado seria que não podendo Bogotá, em sua percepção, contar com apoio do governo equatoriano, seja por incapacidade ou por alinhamento ideológico de Quito no combate aos *farceanos*, acabaria aquela invadindo o território vizinho para eliminar seus inimigos. Ressaltamos que essa percepção de Bogotá não justifica seu ataque no Equador, antes, realça a necessidade desses Estados de desenvolverem e aprimorarem canais diplomáticos e políticos para resolver seus problemas de segurança e defesa.

Finalmente, a coordenação sul-americana diplomático-estratégica de condenação ao ataque colombiano evidenciou para Santos, como presidente da Colômbia, que o uso

⁵ Montesquieu alega que “a conquista é uma aquisição; o espírito da aquisição traz consigo o espírito de conservação e de uso, e não o de destruição”. (ver: Montesquieu, 1987, p. 123.).

unilateral da força desgastaria seu prestígio e isolaria seu governo. Talvez por isso, distanciando-se de Uribe ao ponto de ser criticado por este, Santos optou por declarar que os acampamentos das FARC já não se encontram mais presentes em território venezuelano, ou, se os mesmos mudaram de lugar ainda dentro do território da Venezuela, não contam com o apoio de Hugo Chávez – declaração diametralmente oposta da sustentada por Uribe durante anos; assim como, almejando reaproximação com o Equador, autorizou, junto com Rafael Correa, que os seus Ministros da Defesa, Ricardo Rivera e Javier Ponce, celebrassem acordos de monitoração conjunta da fronteira entre os dois Estados, também com o fito de afastar a noção de áreas não-governadas das relações sul-americanas. Mesmo assim, a Defensoria Militar da Colômbia rechaçou, recentemente, o pedido de chamado equatoriano ao julgamento dos militares colombianos envolvidos na operação Fênix; o argumento de Quito é a morte de civis equatorianos tidos como “dano colateral” daquela operação; de outra parte, insistem os defensores militares colombianos que, mesmo condenados na OEA, aquela operação esteve amparada no artigo 51 da Carta da ONU e, neste caso, foi uma ação de legítima defesa. (Folha de São Paulo, 2011; El País, 2011).

Bibliografia

- ABIN. (2008). *Solução diplomática foi boa para a América do Sul*. Disponível em <http://www.abin.gov.br/modules/articles/article.php?id=2167&%20lang=spanish>. Acessado em 10/02/2009.
- BBC. (2008a). “Ataque às Farc impediu libertação de Betancourt, diz Correa”. Disponível em http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080304_equadorbetancourt_cj_a_c.shtml. Acessado em 10/02/2009.
- _____. (2008b). “Colômbia advertiu Brasil 7 vezes sobre presença das Farc, diz jornal” Disponível em http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080331_farcadvertenciasrw.shtml. Acessado em 10/02/2009.
- CHRISTOPHER, J. Borgen. (2008). *Colombian's incursion into Ecuador and Anticipatory Self-defence*. Disponível em <http://opiniojuris.org/2008/03/03/colombias-incursion-into-ecuador-and-anticipatory-self-defense/>. Acesso realizado em 05/02/2009.
- CNN (2008). *OAS passes resolution on Colombian raid*. Disponível em <http://www.cnn.com/2008/WORLD/americas/03/05/oas.colombia/>. Acesso realizado em 10/02/2009.
- EL PAÍS. (2011). *Defensoría militar rechazó llamado de Ecuador a oficiales colombianos*. Disponível em <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/defensoria-militar-rechazo-llamado-ecuador-oficiales-colombianos>. Acessado em 27/06/2011.
- _____. (2012a). *Colombia afirma que las FARC intentaban conseguir material radiactivo*. http://internacional.elpais.com/internacional/2008/03/04/actualidad/1204585216_850215.html. Acessado em 21/03/2012.
- _____. (2012b). *Colombia pide la mediación de la OEA para resolver la crisis diplomática con Ecuador*. http://internacional.elpais.com/internacional/2008/03/04/actualidad/1204585210_850215.html. Acessado em 21/03/2012.
- EL UNIVERSO 2008 “Presidente de Ecuador pide una ‘OEA sin EE.UU.’ tras crisis con Colombia”. Disponível em <http://www.eluniverso.com/2008/03/08/0001/8/2CB2CE6BD88547648A74A891C592BE1B.html>. Acessado em 21/03/2012.

FOLHA, de São Paulo. (2008). “Número dois das Farc foi morto no Equador, diz ministro colombiano”. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u377597.shtml>. Acessado em 10/02/2009.

_____. (2011). *Colômbia diz que campos das Farc na Venezuela mudaram de lugar*. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/904258-colombia-diz-que-campos-das-farc-na-venezuela-mudaram-de-lugar.shtml>. Acesso realizado em 27/06/2011.

INTERNATIONAL, Institute for Strategic Studies (IISS) (2011). “The FARC Files”. Disponível em <http://www.iiss.org/publications/strategic-dossiers/the-farc-files-venezuela-ecuador-and-the-secret-archive-of-ral-reyes/resources/>.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. (1987). *Do Espírito das Leis* (Rio de Janeiro: Editora Ediouro).

O ESTADO, de São Paulo. (2008). “Brasil condena violação de território e quer comissão da OEA”. Disponível em http://www.estadao.com.br/nacional/not_nac134201_0.htm. Acessado em 10/02/2009.

_____. (2012) “Ainda falta muito para resolver impasse equatoriano, diz OEA”. Disponível em: http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,ainda-falta-muito-para-resolver-impasse-equatoriano-diz-oea,135759_0.htm. Acessado em 21/03/2012.

OEA. (2008). “Convocatoria de la reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y nombramiento de una comisión”. Disponível em <http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res930.asp>. Acessado em 10/02/2009.

_____. (2012). “Vigésima Quinta Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores Washington, D.C., 17 março 2008”. Disponível em <http://www.oas.org/consejo/pr/RC/XXV%20reunion%20consulta%20marzo%2017%202008.asp>. Acessado em 21/03/2012.

PRESIDÊNCIA, da Colômbia (2008). “Intervención Del Presidente Álvaro Uribe ante Jefes de Estado Del Grupo de Río” (Santo Domingo-República Dominicana). Disponível em http://web.presidencia.gov.co/discursos/discursos2008/marzo/cumbrerio_07032008.html. Acessado em 10/02/2009.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. (2003). *A Necessidade Política e a Conveniência Estratégica de Definir ‘terrorismo’*, em *Idéias*, ano 10, Vol. 2, Unicamp, p. 129-162.

THE CHRONICLE. (2008). “Colombian attack in Ecuador leaves 1 Mexican student injured; another is feared dead”. Disponível em <http://chronicle.com/news/article/4097/colombian->

[attack-in-ecuador-leaves-1-mexican-student-injured-another-is-feared-dead](#). Acessado em 10/02/2009.

CAPÍTULO 6. A TRÍPLICE FRONTEIRA ENTRE ARGENTINA, BRASIL E PARAGUAI NO DEBATE SOBRE ÁREAS SUBGOVERNADAS E *SAFE HAVENS* TERRORISTAS¹

Marcos Alan S. V. Ferreira *

Introdução

Passados dez anos dos atentados terroristas capitaneados pela Al-Qaeda que vitimaram quase três mil pessoas em território norte-americano, o debate acerca do terrorismo se mantém presente entre acadêmicos e tomadores de decisão. Dentro desse debate, um conceito que tem sido amplamente discutido é o de *safe haven*² – ou santuário terrorista.

Proveniente dos estudos sobre refugiados internacionais, a terminologia *safe haven* passou a ganhar uma nova conotação nos relatórios governamentais e na perspectiva de diversos analistas internacionais que tratam da temática do terrorismo. De um conceito que identificava as áreas seguras para grandes massas deslocadas de conflitos armados (McQueen, 2006), aquele passou a ser comumente utilizado para identificar ou rotular uma área propensa a servir de refúgio ou abrigo para organização, financiamento e apoio logístico para grupos terroristas.

Conforme colocado por relatórios e estudos do governo dos EUA e *think tanks* relacionados com o mesmo, o conceito de *safe haven* só pode ser compreendido dentro de um referencial teórico mais amplo que abarque o entendimento das áreas não governadas ou

¹ Este artigo é uma extensão dos resultados apresentados na tese de doutorado em Ciência Política defendida pelo autor em novembro de 2010 na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), intitulada “*A Política de Segurança dos Estados Unidos e a Tríplice Fronteira no pós 11 de Setembro: uma análise dos interesses norte-americanos e o posicionamento brasileiro*”. Artigo finalizado em julho de 2011.

* Professor Adjunto do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). É também pesquisador associado ao Instituto de Estudos Econômicos Internacionais (IEEI-UNESP). marcosalan@gmail.com

² No português, a tradução livre de *safe haven* seria abrigo, santuário ou porto seguro. Como a tradução para o português abre margem para uma amplitude de outros entendimentos e dubiedades, o utilizaremos neste artigo em sua grafia inglesa.

subgovernadas. Para os analistas Angel Rabasa e John Peters (2007:7), um território não-governado traz consigo a falta de penetração e efetividade das instituições do Estado.

Já no relatório do Departamento de Defesa *Ungoverned Areas and Threats from Safe Havens* preparado sob a chefia de Robert Lamb, em uma área não-governada ou subgovernada, o Estado é “incapaz ou não deseja estender controle, efetivamente governar, ou influenciar a população local (Lamb *et. al.*, 2007:6)³”. Uma vez que exista uma área não-governada ou subgovernada, essa mesma região pode ser considerada um potencial *safe haven* terrorista que pode possibilitar atores ilícitos atuarem impunemente para “operar, levantar fundos, recrutar, treinar e atuar com relativa segurança” (Lamb *et. al.*, 2007:15).

Similar à concepção de *safe haven* apresentada pelo Departamento de Defesa, a Casa Branca também faz uso dessa terminologia como base de suas políticas contraterroristas ao redor do globo – como demonstrado na *National Strategy for Combating Terrorism 2006* (Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo 2006). Nesse documento, o órgão máximo do poder executivo norte-americano reforça a importância de eliminar os *safe havens*, inclusive os financeiros que “são usados pelas organizações terroristas como um santuário fiscal em que se pode guardar e transferir fundos que apóiam sua sobrevivência e operacionalização” (U.S. White House, 2006:16-17).

Embora passível de amplas críticas e discussões, o uso dos conceitos de áreas não governadas, subgovernadas e de *safe haven*, servem como base para a promoção de políticas governamentais por parte do governo dos EUA e é visto com força no caso da Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai (TF). Considerada uma região que serve aos propósitos de grupos terroristas islâmicos, essa área de confluência fronteiriça do Cone Sul voltou com força no debate de segurança internacional após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001.

Para melhor compreender essa percepção do governo norte-americano e por parte de alguns analistas internacionais, este artigo mostrará primeiramente o porquê da área da TF ser considerada uma área subgovernada. Em seguida, mostraremos como essa percepção se transformou em uma perspectiva de que a região é um *safe haven* operacional do terrorismo internacional. Após revisarmos a literatura crítica a essa visão, passaremos por fim para a

³ Todas as traduções do inglês e espanhol deste texto foram feitas do original diretamente pelo autor. Eventuais erros são de minha inteira responsabilidade.

análise da atuação dos EUA frente ao entendimento de que a confluência fronteiriça entre Argentina, Brasil e Paraguai serve aos propósitos de grupos terroristas.

A Tríplice Fronteira como área subgovernada

A polêmica área da Tríplice Fronteira congrega mais de 700.000 habitantes na confluência entre as cidades de Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazu (Argentina). Dentre as três cidades, aproximadamente 45% da população reside no território paraguaio. Embora o Brasil tenha outras nove tríplexes fronteiras, a TF se mostra como a mais problemática para os três países em termos de criminalidade.

Os problemas advêm de uma série de facilidades que a zona de fronteira possibilita para a atuação de indivíduos e quadrilhas. Uma destas facilidades é a própria densidade populacional da fronteira que gera um intenso fluxo de pessoas e mercadorias. Em nenhuma das outras oito tríplexes fronteiras do Brasil há tamanha densidade demográfica e intercâmbio comercial. Se aproveitando desse contexto e na impossibilidade do poder legítimo do Estado controlar esses fluxos, narcotraficantes, contrabandistas, ladrões de carros, traficantes de armas e de pessoas se utilizam da região para levar a cabo seus crimes. Com isso, estabelece-se a imagem de uma área subgovernada e fracamente controlada pelos órgãos políticos dos três países.

Conforme comentários de autoridades brasileiras atuantes na região, há uma forte preocupação e tentativas de controle do Estado daquela área. Porém, na impossibilidade das forças policiais estarem onipresentes no combate ao crime, a preocupação principal reside no tráfico de armas e narcóticos. Esse foco se justificaria por serem esses crimes os que geram maior impacto na sociedade brasileira como um todo, especialmente nas regiões Sul e Sudeste (Entrevista 1, 2010; Entrevista 2, 2010; Entrevista 3, 2010)⁴.

Em entrevistas com altos oficiais de segurança pública do Brasil que atuam na TF, foi freqüente o relato da dificuldade de controle da criminalidade na área. Segundo um destes oficiais, a maior dificuldade não seria tecnológica ou técnica, mas sim a falta de agentes do Estado – especialmente oficiais da Polícia Federal (PF) – que possam atuar na região (Entrevista 1, 2010). Além disso, é comum entre eles a opinião de que as Forças Armadas

⁴ Essas entrevistas foram feitas para a pesquisa de doutorado citada anteriormente. A pedido dos entrevistados, suas identidades foram preservadas.

poderiam ter um papel importante na área de fronteira se a legislação brasileira lhes fornecesse o papel de polícia em áreas críticas como a que se configura nessa região do Cone Sul (Entrevista 1, 2010; Entrevista 3, 2010). Com aproximadamente 400 agentes, a Polícia Federal não tem conseguido controlar amplamente a região e lidar com eficácia contra crimes como descaminho, contrabando, tráfico de drogas, tráfico de armas, entre outros. Em geral, quando a atuação da PF se concentra em uma área, os criminosos costumam migrar para outras regiões, como o lago de Itaipu ou áreas rurais da fronteira (Entrevista 3, 2010).

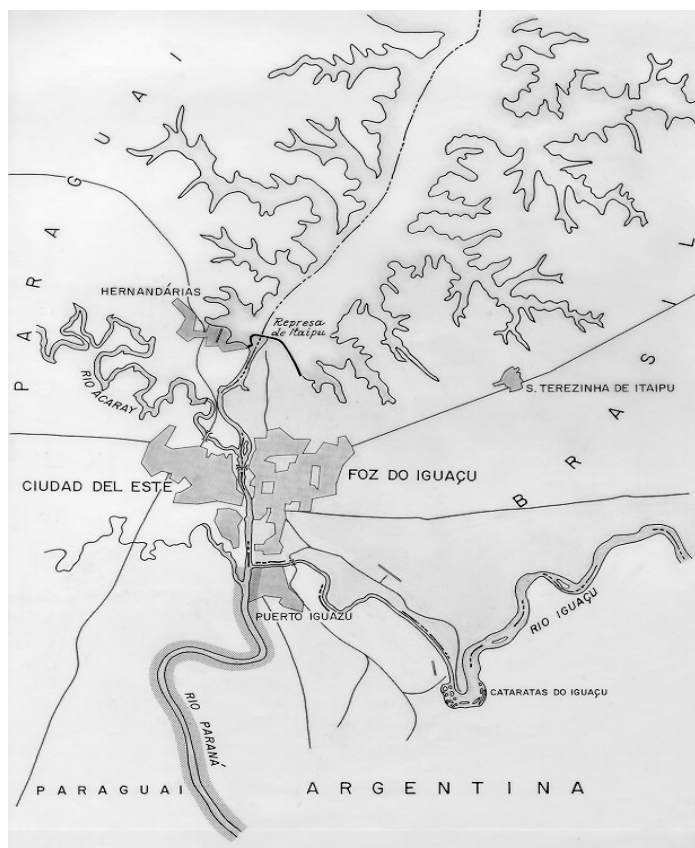
Esse contexto tem feito com que o índice de criminalidade na região seja bastante alto. Do lado brasileiro da fronteira, Foz do Iguaçu desfruta da infeliz estatística de ser o 5º município mais violento do Brasil (Gonçalves *et. al.*, 2010:28). Em uma ampla pesquisa feita sobre a criminalidade no estado do Paraná pelos economistas Jonas M. Gonçalves, Francisco C. Cassuce e Valdir A. Galante, constatou-se que

“A localização dos municípios em relação às regiões fronteiriças foi outro fator que afetou, consideravelmente, os índices de criminalidade. Os resultados encontrados comprovam que os municípios que fazem fronteira com o Paraguai têm seus índices de violência, na média, superiores aos demais. Isso comprova o fato dessa ser uma área crítica quando se trata de controle da violência, o que já não ocorre em municípios que fazem fronteira com a Argentina. Uma provável explicação seria a de que o comércio com a Argentina apresenta características diferentes daquelas do comércio realizado com o Paraguai” (Gonçalves *et. al.*, 2010:41).

Em complementaridade a esse fator comercial da Argentina lembrada por Gonçalves *et. al.* (2010), vale citar também que o lado argentino da TF apresenta uma densidade populacional muito menor, fator que pode facilitar o controle da criminalidade por parte do Estado argentino. Na Ilustração 1 é mostrada a conurbação da TF, na qual se nota que o lado argentino é dotado de um território povoado muito menor que seus vizinhos.

Ilustração 1

Mapa da área da Triplíce Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai



Fonte: Ministério de Relações Exteriores (MRE), 2010.

Segundo o Departamento de Defesa dos EUA, elementos como os acima enumerados fariam da TF uma área subgovernada. Diferentemente de uma região não governada, na qual prevalece um Estado falido ou colapsado, nas áreas subgovernadas

“(...) o Estado executa apenas algumas de suas funções de governança de forma eficaz, seja em uma área particular ou em todo o território, e os atores ilícitos exploram os vícios do vazio [da lei] (por exemplo, eles se aproveitam das falhas na aplicação da lei). Todas as áreas subgovernadas têm o potencial de se tornarem *safe havens* parciais. A maioria dos *safe havens* que hoje geram preocupação são áreas subgovernadas que têm sido exploradas por atores ilícitos, mas, como

as áreas não governadas, nem todas as áreas subgovernadas são exploradas como *safe havens*” (Lamb et. al., 2007:19).

A perspectiva da TF como área subgovernada é compartilhada por outros autores como Cristiana Kittner (2007) e pelo *think tank* norte-americano *The Fund for Peace* (2010). Esse último, em relatório publicado em janeiro de 2010, afirmou que a TF “continua como uma área subgovernada onde a capacidade das respectivas autoridades do Estado em garantir estabilidade e segurança é limitada”. (The Fund for Peace, 2010:9).

Diante da preocupação com a criminalidade e na busca de melhorar a governabilidade nessa crítica região, os três países historicamente têm feito esforços para lidar com esse desafio. Em 1996 foi criado o Comando Tripartite, um acordo entre Asunción, Buenos Aires e Brasília para a troca de informações no combate aos ilícitos transnacionais. Adicionalmente, em 1998 criou-se o Plano de Cooperação e Assistência Recíproca para a Segurança Regional do MERCOSUL, substituído posteriormente pelo Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíprocas para a Segurança Regional. Este último foi um avanço diante do Comando Tripartite, já que prevê também a coordenação de ações operativas entre as forças policiais dos três países.

Além dessas ações multilaterais, desde 1992 já existia também, a pedido da Argentina, o foro diplomático chamado “Grupo dos Três” – posteriormente chamado “Grupo 3+1” com a entrada dos EUA em 2002. Esse visa discutir diplomaticamente saídas para lidar com os ilícitos transnacionais, coordenar ações intergovernamentais e compartilhar informações de inteligência no combate aos diversos crimes na fronteira e também com a problemática do terrorismo.

Não obstante todos esses esforços feitos pelas autoridades dos três países, essas atitudes têm sido vistas como insuficientes para que a TF seja considerada somente uma área subgovernada. A preocupação com o terrorismo na área proveniente desde a primeira metade da década de 1990 transformaria a região não somente em uma área subgovernada, mas também em um *safe haven* terrorista segundo alguns autores e setores do governo norte-americano.

A criação de um mito ou uma realidade? A transformação da TF de área subgovernada em um *safe haven* terrorista

Na primeira metade da década de 1990, dois atentados de grandes proporções ocorreram na cidade de Buenos Aires (Argentina). Em 1992 e 1994, explosões atingiram alvos israelenses – respectivamente, a Embaixada de Israel e a *Asociación Mutualista Israelita Argentina* (AMIA) – vitimando 107 pessoas. As investigações, embora até hoje em aberto, indicaram que ambos os ataques foram organizados pelo grupo libanês Hizbollah utilizando-se da área da TF. Desde então, a TF passou a estar constantemente no debate sobre terrorismo.

Segundo Walter Goobar em seu livro *El Tercer Atentado: Argentina en la mira del terrorismo internacional*,

“Embora a Argentina não conte com provas judiciais para obter a condenação nos tribunais, existem contundentes evidências políticas, diplomáticas e de inteligência sobre a participação do Irã – por meio do Hizbollah – em ambos atentados. No entanto, não obstante a falta de evidências judiciais, o governo argentino optou por uma estratégia diplomática no qual negociou secretamente com o Irã diante do primeiro atentado, o denunciou histericamente quando se produziu o segundo – Carlos Menem declarou que existia prova semiplena contra o Irã – e, mais tarde, voltou a negociar com o pretexto de prevenir um terceiro atentado” (Goobar, 1996:s/p).

Soma-se aos atentados em Buenos Aires outro fator de grande relevância: a forte presença de uma população muçulmana na região da TF. Com aproximadamente 20.000 fiéis nas cidades de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazu, a comunidade islâmica tem sido sistemática e simploriamente envolvida com prováveis laços com grupos terroristas. A simples presença de uma massa de muçulmanos, somada a um passado de possível apoio ao Hizbollah em dois ataques terroristas, faz dessa população alvo de constante escrutínio e preocupação por parte de autoridades norte-americanas.

O histórico de ataques na região e a forte presença de muçulmanos na área têm feito com que a TF seja colocada como um *safe haven* operacional do terrorismo, segundo a concepção teórica trazida por Cristiana Kittner (2007). Para essa autora, os *safe havens* operacionais dão a base para que os terroristas possam planejar e conduzir seus ataques. Os *safe havens* operacionais se diferem dos organizacionais, na qual o grupo existe como entidade coesa (Kittner, 2007:208). Ou seja, o fato de não termos na TF evidências concretas da existência de um grupo terrorista na área faz dele um *safe haven* operacional e não um *safe haven* organizacional. Por outro lado, para a mesma autora o fato de não haver existência concreta da presença do Hizbollah ou outros grupos terroristas não invalidaria a preocupação com a TF, haja vista que os EUA “(...) devem focar não só nas ameaças conhecidas e visíveis, mas também naquelas em que as ameaças se mantêm desconhecidas” (Kittner, 2007:325).

Assim como Kittner (2007), uma série de outros analistas indica concordar como os argumentos de que a TF é um *safe haven*. Em todos eles, temos em comum a percepção de que essa fronteira com aproximadamente 700.000 habitantes, com presença deficiente dos governos e atividade criminal de amplas proporções, traz consigo grandes ameaças para a segurança internacional e dos EUA (ver Connell, 2004; Abbott, 2004; Stanilawski, 2006; Lustosa, 2008; Bartolomé, 2003; Cirino *et. al.*, 2004). Em todos esses autores, a tendência de rotular a TF como *safe haven* provém da percepção de uma área subgovernada, na qual as autoridades são incapazes de garantir o controle da lei na região.

Assim como os autores acima destacados, o Departamento de Estado dos EUA repetidamente afirma que a TF é um *safe haven* terrorista. Em seu relatório anual *Country Reports on Terrorism* é anualmente repetida essa percepção. Ainda que as edições mudem ano a ano, na prática sempre é replicado o trecho que afirma que

“Embora não haja informação corroborada que mostre que o Hizbollah, HAMAS [Harakat al-Muqāwamat al-Islāmiyyah/Movimento de Resistência Islâmica] ou outros grupos islâmicos usaram a TF para treinamentos militares ou planejamento de operações terroristas, os Estados Unidos continuam preocupados que esses grupos usem a TF como um *safe haven* para levantar fundos. Suspeitos apoiadores de grupos terroristas islâmicos, incluindo

Hizbollah, tomam vantagem de um território fracamente regulado e a proximidade de Ciudad del Este, Paraguai e Foz do Iguaçu, Brasil, para participar de uma ampla rede de atividades ilícitas e solicitar doações dentro da numerosa comunidade muçulmana na região e outros lugares da Argentina, Brasil e Paraguai” (U.S.D.S., 2008:189).

Fazendo coro a essa perspectiva do Departamento de Estado, a conceituada revista inglesa *The Economist* publicou em 2009 um mapa dos lugares “mais perigosos do planeta”. No mapa figuram na América do Sul as plantações de coca da Bolívia, na Colômbia e o *safe haven* terrorista da TF (The Economist, 2009).

Os conjuntos dessas visões oficiais, de imprensa e de alguns analistas auxiliaram na criação desta perspectiva de que a área serve para propósitos logísticos e financeiros de grupos terroristas que atuam em âmbito global. Porém, conforme veremos a seguir, em contraponto a esses pontos de vista há analistas que criticam o discurso criado em torno dos *safe havens* e áreas subgovernadas, haja vista que esses mascarariam outros interesses nacionais de potências como os EUA.

As críticas à ideia de *safe haven* e as consequências políticas do uso desse conceito

Em contraposição à percepção compartilhada pelo Departamento de Estado e alguns analistas internacionais, há uma série de posições críticas ao conceito de *safe haven* e suas consequências. Um dos pontos principais de crítica é a imprecisão desse conceito e a possibilidade do mesmo servir como legitimação para ações de potências estrangeiras em territórios alheios.

Um dos analistas que seguem essa linha é Michael Innes (2008:261). Para ele, a concepção de *safe haven* é demasiado aberta e proporciona a justificativa para amplitude de ações e reflexões. Reginaldo Nasser (2009:117) compartilha da mesma perspectiva de Innes e adiciona que a ideia de *safe haven* “pode também conduzir as grandes potências a uma intensa disputa por áreas ricas em recursos naturais”.

Assim como Innes (2008) e Nasser (2009), o analista internacional Richard Jackson é um ferrenho crítico da concepção de *safe havens* ou “santuários terroristas”. Por ser um

conceito aberto, passível de diversas interpretações, aquele pode servir perfeitamente para legitimar ações militares em um espaço mal governado. Segundo Jackson (2007:21),

“(...) o argumento central é claramente simples: o discurso de ‘santuários terroristas’ é profundamente problemático na sua atual forma, não menos por conta de sua indefinição, imprecisão, seletiva e politicamente aplicada, fundada em um número altamente contestado de suposições e narrativas, na função de obscurecer as fontes do terror. Mais importante, o atual discurso ‘santuário terrorista’ possibilita Estados poderosos a perseguir uma amplitude de seus projetos hegemônicos” (Jackson, 2007a:21).

Os contrapontos levantados por esses autores estão longe de refletirem uma crítica infundada. Apesar de ser inegável a dificuldade de governabilidade presente no contexto sócio-econômico e geográfico da TF – fato reforçado até mesmo por altos oficiais de segurança pública que atuam na área – a percepção de que a região é uma área subgovernada que se transformou em um *safe haven* terrorista proporciona ações políticas, militares e de inteligência por parte dos EUA.

Logo após os atentados de 11 de setembro, a região da TF foi cogitada como um dos alvos de retaliação militar contra grupos terroristas. Essa possibilidade foi pensada por Douglas Feith, então à frente da Subsecretaria de Políticas do Departamento de Defesa – o mesmo órgão que formulou o documento que delineia a concepção do governo dos EUA para áreas não governadas, subgovernadas e *safe havens* (Cf. Lamb, 2007). A excêntrica possibilidade cogitada por Feith, como se sabe, não foi levada a cabo e foi considerada posteriormente uma ideia absolutamente descabida pensada por aquele oficial do Pentágono⁵.

O então presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, afirmou em 2007 que nunca soube sobre essa possibilidade de ataque à América do Sul (Casado, 2007b:37). No

⁵ Posteriormente Douglas Feith ficaria isolado dentro do governo de George W. Bush e criaria diversos desafios que o atacariam publicamente. Um destes casos foi o do Gen. Tommy Franks, responsável pelas tropas que invadiram o Iraque, que afirmou que Feith seria “o sujeito mais estúpido da face da Terra” (Franks apud Casado & Passos, 2007:39). Por fim, Feith passou a ter seu nome envolvido em investigações relacionadas ao falseamento de informações que levaram o Congresso a apoiar a guerra no Iraque (Casado & Passos, 2007:39).

entanto, essa possibilidade foi reconhecida pelo seu embaixador em Washington na época, Rubens Barbosa (Casado & Passos, 2007: 39), no relatório da Comissão do 11 de Setembro, assim como pelo premiado jornalista Seymour Hersh em seu livro “Cadeia de Comando” – obra que mostra o contexto por trás das guerras capitaneadas por George W. Bush no Afeganistão e Iraque (Cf. Kean *et. al.*, 2004:559-560; Hersh, 2004:260).

Uma política de mão dupla: a atuação diplomática e as ações unilaterais dos EUA no tratamento da TF como *safe haven*

Ainda que a América do Sul não tenha sido atacada por seu presumível envolvimento com o terrorismo, diversas ações foram tomadas pelos EUA para lidar com uma imaginável ameaça proveniente da TF. Em termos diplomáticos, o governo de George W. Bush solicitou em 2002 sua entrada no foro do “Grupo dos Três”, que passa a se chamar “Grupo 3+1” após o aceite de seu pedido. Tal solicitação demonstrou inicialmente a busca de Washington em cooperar com os países da área no combate ao terrorismo. Nas reuniões anuais desse grupo, são unânimes as conclusões de que não há evidências concretas da presença de células terroristas na área.

Em paralelo, são comuns moções de preocupação e tentativas de mais controle da área por meio de resoluções no Congresso. Uma destas moções se transformou em projeto de lei na Casa dos Representantes. Aprovada em novembro de 2007, a resolução H.Res. 435 expressa claramente sua preocupação com a presença do Hizbollah na TF. O documento foi proposto pelo representante Ron Klein (Partido Democrata – Estado da Flórida) com o suporte pluripartidário de outros 43 representantes. Lê-se ali que em março de 2007 trinta e uma das pessoas presas por falsificação de passaportes no Brasil, que atuaram provavelmente durante os últimos catorze anos, tiveram seus passaportes emitidos por membros de grupos terroristas, incluindo o Hizbollah (U.S. House of Representatives, 2007).

Na mesma resolução, a preocupação principal na Casa dos Representantes é com a possível atuação do governo iraniano na América Latina e o seu suporte ao grupo Hizbollah. Para diluir essa possível ameaça, a H.Res. 435 deixa claro seu apoio contra os esforços contraterroristas por parte de Argentina, Brasil e Paraguai, enfatizando principalmente a importância de se eliminar a rede de financiamento ao Hizbollah na região da TF (U.S. House of Representatives, 2007). No entanto, nenhuma menção foi encontrada nos documentos

oficiais dos EUA com relação ao que seria essa rede e como ela funciona – sejam aqueles do Congresso ou de outros órgãos.

Além de elogiar os esforços individuais dos países do Hemisfério Ocidental contra o financiamento ao terror, a H.Res. 435 coloca que é urgente a necessidade de uma coordenação bilateral e multilateral “(...) com as nações no Hemisfério Ocidental para auxiliar na criação de uma legislação antiterrorista que daria às autoridades governamentais novas ferramentas de ação contra as redes terroristas (...)” (U.S. House of Representatives, 2007). Por fim, essa resolução legislativa recomenda ao presidente norte-americano que ele crie mais mecanismos de

“(...) operações conjuntas de contraterrorismo e compartilhamento intrarregional de informações entre nações que se apóiam no Hemisfério Ocidental, especialmente à luz do crescente envolvimento do Irã na região” (U.S. House of Representatives, 2007).

Essas operações conjuntas comentadas na H.Res. 435 se cristalizaram em políticas concretas. A cooperação intrarregional de informações já é vista com a criação do Centro Regional de Inteligência em Foz do Iguaçu. Segundo relatos informais de um membro de alta patente das Forças Armadas do Brasil, esse centro estaria localizado dentro da sede da Polícia Federal em Foz do Iguaçu, contando com equipamentos de alta tecnologia que estariam sendo subutilizados no atual momento.

Além das ações diplomáticas e as pressões do poder legislativo dos EUA, a partir de 2001 aumentou cada vez mais a pressão do corpo diplomático de Washington para que Brasil, Argentina e Paraguai colaborem com as ações contraterroristas levadas a cabo após os atentados capitaneados pela Al-Qaeda em território norte-americano. Nesta conjuntura Washington tem demonstrado por intermédio de sua embaixada em Brasília que encontra algumas dificuldades na cooperação com o Brasil. Segundo um telegrama secreto vazado na imprensa mundial em 2010,

“O governo do Brasil se recusa a legalmente ou retoricamente listar os grupos tidos como terroristas pelos EUA, HAMAS, Hizbollah ou as FARC – os dois primeiros considerados pelo Brasil como partidos políticos legítimos. Como resultado, o limiar para a aceitação de tais evidências de atividades de financiamento ao terrorismo na região, pelo menos publicamente, é muito alto e qualquer informação que indique que indivíduos na TF mandam fundos para grupos no Líbano, na sua visão, não constitui necessariamente uma atividade de apoio ao terrorismo” (United States Embassy, 2008:parágrafo 2C).

O mesmo telegrama reforça que embora haja uma recusa do Itamaraty em reconhecer a ameaça terrorista na TF, a Polícia Federal, Receita Federal e a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) estariam cientes das potenciais ameaças terroristas. Mais que conscientes, a PF inclusive estaria auxiliando os EUA na prisão de indivíduos envolvidos suspeitos de financiar grupos terroristas (United States Embassy, 2008, parágrafo 3; Rodrigues, 2010:A4). O conteúdo do telegrama contradiz abertamente um relato feito por um oficial brasileiro na TF, que afirmou em 2010 que as forças de segurança do Brasil nada poderiam fazer se encontrassem um indivíduo reconhecidamente simpatizante de um grupo como o Hizbollah (Entrevista 1, 2010).

Na busca de vigiar indivíduos presumidamente potenciais terroristas, o Brasil, em cooperação com os EUA, estaria estimulando a delação entre integrantes da comunidade árabe. Como relatado pelo então embaixador dos EUA no Brasil em telegrama secreto vazado na imprensa, John Danilovich, afirmou que

“(...) o governo brasileiro está apelando para árabes moderados de segunda geração, muitos dos quais empresários bem sucedidos no Brasil, para observarem de perto outros árabes que poderiam ser influenciados por extremistas” (Danilovich apud Rodrigues, 2010: A4).

Essa colaboração de membros da comunidade árabe seria feita na tentativa de mostrar boa vontade com as autoridades e evitar a constante vigilância das forças de segurança em suas atividades sociais, econômicas e religiosas (Entrevista 3, 2010). Segundo outro oficial brasileiro, antes de se apresentarem como inimigos, os árabes seriam constantes colaboradores com relevantes informações de inteligência para o governo brasileiro (Entrevista 2, 2010).

Além da busca por parte dos EUA de cooperar com forças de segurança pública de países da TF no combate a esse possível *safe haven* operacional, a principal potência global pôs em marcha políticas públicas de cunho militar na região. Após 2001, implantou-se um Centro de Comando e Controle (C2) na Embaixada do Paraguai. Segundo Averett, Cervantes e O'Hara (2007), o C2 serve como um Comando Avançado de Operações Especiais. Nesse sentido, são alocados para esses C2 profissionais de alta patente capazes de levar a cabo ações de inteligência que possam interromper, estabilizar ou interditar ações terroristas de forma rápida e eficaz.

Ao operar, conforme dito por Averett *et. al.* (2007:25-26), com baixa visibilidade, maximizando o alcance do USSOUTHCOM e conduzindo operações de longa duração, fica impossível saber se a atuação do C2 está restrita somente a interditar o terrorismo ou se outros interesses estariam envolvidos nessa presença militar. Porém, é fato que as características do C2 proporcionam a esse comando uma ampla margem de ação, inclusive com operações com possibilidade de violar a soberania dos países da região.

Adicionalmente, há diversas menções de que o Escritório Central de Inteligência (*Central Intelligence Agency*), a CIA, estaria também atuando fortemente na área. Segundo Béliveau & Montenegro, desde 2004 o jornal *Washington Post* cogita que há investigadores na área que permitiriam agir preventivamente contra ameaças aos EUA (Béliveau & Montenegro, 2006:61). Esse fato foi referenciado também por um repórter do jornal *The New York Times*, Mark Mazzetti:

“Tropas de Operações Especiais já foram enviadas em um número de países para realizar missões de reconhecimento, incluindo as operações de recolha de informações sobre pistas de pouso e pontes. Algumas das iniciativas do [ex-Secretário de Defesa, Donald]

Rumsfeld foram controversas, e encontrou resistência por parte de alguns [oficiais] no Departamento de Estado e a CIA, que viram as tropas como uma tentativa clandestina do Pentágono de afirmar sua influência fora das zonas de guerra. Em 2004, um dos primeiros grupos enviados para o exterior foi expulso do Paraguai depois de matar um assaltante que portava uma pistola que o tinha atacado quando saía de um táxi” (Mazzetti, 2010).

Uma possível evidência da atuação de forças de operações especiais na TF teria ocorrido seis dias depois dos atentados de 11 de setembro. Na ocasião, um jato militar dos EUA teria aterrissado na base militar de Mariscal Estigarribia em território paraguaio com aproximadamente 30 homens. Esses seguiram para Asunción e Foz do Iguaçu e teriam feito dezenas de prisões nas 48 horas seguintes, além de uma devassa nas remessas de dinheiro feitas pela comunidade árabe na região. Essa ação teria sido capitaneada pelo Centro de Contra-Terrorismo do FBI (*Federal Bureau of Investigation* – Escritório Federal de Investigação) e revirou Ciudad del Este, na qual “grupos de homens mascarados e armados com fuzis invadiram hotéis, lojas e casas (Casado, 2007a:38)”. Essa estranha ação contra a comunidade árabe de Ciudad del Este e Asunción foi reconhecida pelo então chanceler paraguaio, José Antonio Ruffinelli, e pelo então ministro do Interior, Julio Cesar Fanego (Casado, 2007a:38).

Diante dos fatos acima referenciados, nota-se que os EUA atuam em duas frentes no combate a um *safe haven* que na sua perspectiva ameaça sua segurança. Primeiro, por meio da cooperação diplomática e operacional com os países da região. Esse apoio ocorre tanto pela participação nos foros multilaterais anteriormente descritos, como por meio do apoio financeiro às forças de segurança da região.

No âmbito multilateral, além do “Grupo 3+1”, o Departamento de Estado vem incrementando o apoio para melhora no planejamento político e orçamentário do Paraguai (U.S.D.S., 2011:156). Além disso, ignorando o posicionamento diplomático contrário à criminalização da área demonstrado pela chancelaria dos países envolvidos, há auxílios financeiros previstos no orçamento do ano fiscal de 2011 que visam melhorar a atuação de órgãos de segurança específicos como a Polícia Federal do Brasil e a *Gendarmería Nacional*

Argentina (U.S.D.S., 2011:371). Embora os valores sejam pequenos em comparação à ajuda dada pelos EUA a outros aliados ao redor do globo, a presença de valores para Brasil e Argentina na rubrica *Non-Proliferation, Anti-Terrorism, Demining and Related Programs* (Não-Proliferação, Antiterrorismo, Antiminas e Programas Relacionados) mostra a permanência da preocupação com uma área considerada para Washington um *safe haven*, além de indicar uma política dos EUA de fortalecer as forças de segurança dos países que constituem a TF.

A segunda frente de atuação dos EUA é a via unilateral para interdição de ameaças e coleta de informações contra o terrorismo. Uma via de atuação é consequência da outra: na dúvida se um parceiro diplomático cooperará em assuntos que lhe dizem respeito, os EUA já se antecipam em ações pontuais que os permitam atuar como lhes convém. Isto é demonstrado nas evidências previamente relatadas de atuação de forças especiais na região, assim como no incremento das ações de inteligência por intermédio da presença da CIA e da criação do C2.

Considerações finais

Dentro do debate sobre os chamados *safe havens* terroristas, fica evidente que o governo norte-americano, bem como uma série de analistas internacionais, intitulam a TF como área subgovernada. Não há dúvida que a porosidade das fronteiras da área e suas características demográficas e sócio-econômicas criam enormes dificuldades de governabilidade e abrem margem para a criminalidade. No entanto, a criminalização da área foi além dos fatos comprovadamente reais. O contexto global após o 11 de setembro, assim como o histórico de ataques terroristas possivelmente organizados por meio da TF, ajudaram a criar uma percepção de que a região é propensa a servir como apoio logístico e financeiro para grupos como Hizbollah.

Frente a esse ponto de vista, Washington tem buscado pôr em marcha ações diplomáticas para a cooperação em temas de segurança no Cone Sul. Em paralelo, atitudes unilaterais são cristalizadas por meio do incremento das atividades de inteligência e de forças de operações especiais.

Essa última atitude denota uma falta de confiança na cooperação com o Brasil, Argentina e Paraguai. Independente dos esforços cooperativos dos três países, os EUA têm

atuado por conta própria quando há uma percepção de que uma área subgovernada se transformara em um *safe haven*. Essas ações têm resultado na prisão de diversos indivíduos de origem árabe na região. Ainda que seja provável que tenhamos na área pessoas ligadas a ações terroristas capitaneadas por grupos como Gama'al al Islamiyya, HAMAS e, principalmente, do Hizbollah, as prisões em geral são relacionadas a outros crimes como contrabando, tráfico de drogas e sonegação de impostos.

Conquanto seja difícil a defesa da atuação de um grupo como o Hizbollah, dado seu histórico de ataques perpetrados contra alvos civis, é motivo de intensa preocupação a criminalização de um grupo étnico específico como os cidadãos de origem árabe que já são parte da cultura e sociedade dos países da região, sem exceção entre os três países aqui estudados que compartilham sua fronteira.

Além disso, mais do que a busca de interditar ameaças que possam ameaçar a sua segurança, esse posicionamento norte-americano abre margem para as críticas que identificam essa postura como uma vontade desse país atingir projetos hegemônicos de maior monta (Cf. Jackson, 2007; Innes, 2007; Nasser, 2009). As ações futuras e potenciais dessa presença militar norte-americana são impossíveis de prever. Entretanto, entende-se que os pontos levantados pelos autores supracitados não podem ser negligenciados. Ao manter uma presença militar no Paraguai e atuar com forças especiais na região, os EUA implicitamente mantêm sua força militar na área, ampliando sua influência não só no combate ao terror, mas também em uma importante base de recursos naturais no Cone Sul.

Por fim, perante a dificuldade de governabilidade proporcionada pelas condições peculiares da TF, entende-se que caberia aos EUA utilizar positivamente suas medidas de cooperação com os países da região. Neste sentido, seria de grande valia se a potência hemisférica deixasse de lado ações unilaterais que abrem espaço para conjecturas que implicam Washington em uma atitude imperialista. Promover uma política transparente de cooperação coordenada entre Argentina, Brasil e Paraguai seria de benefício para todos os governos envolvidos, servindo como um grande passo para tornar a região um espaço em que prevaleça o total controle dos respectivos Estados e suas leis.

Bibliografia

ABBOTT, Philip K. (2004). *Terrorist Threat in the Tri-Border Area: Myth or Reality?* em *Military Review*, p. 51-55.

AVERETT, Christian; CERVANTES, Louis & O'HARA, Patrick. (2007). *An Analysis of Special Operations Command – South's Distributive Command and Control Concept*. (Monterey, CA: Tese de mestrado em Análise de Defesa defendida na Naval Postgraduate School).

BARTOLOMÉ, Mariano C. A. A. (2003). *Tríplice Fronteira: principal foco de insegurança no Cone Sul-americano*, em *Military Review (edição brasileira)*, p. 22-35.

BÉLIVEAU, Verónica; MONTENEGRO, Silvia. (2006). *La Triple Frontera: globalización y construcción social del espacio* (Buenos Aires: Mino y Dávila).

BRASIL – Ministério das Relações Exteriores. (2010) “Foz do Iguaçu/Ciudad Del Este (Itaipu e Cataratas do Iguaçu”. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/daa/amap1.html>. Acessado em 07 jul. 2010.

CASADO, José & PASSOS, José Meirelles. (2007, 04 de março). “A mente polêmica por trás da estratégia” em *O Globo*, p. 39.

CASADO, José. (2007a). “CIA e FBI lideraram operação de caça a suspeitos” em *O Globo*, p. 38.

_____. (2007b). “Região seria alvo de ataque americano” em *O Globo*, p. 37.

CIRINO, Julio A.; ELIZONDO, Silvana & WAWRO, Geoffrey. (2004). *Latin America's Lawless Areas and Failed States: An Analysis of the 'New Threats'*, in TAYLOR, Paul (ed.). *Latin American Security Challenges: A Collaborative Inquiry from North and South*. (Newport: Naval War College Press).

CONNELL, Curtis. (2004). *Understanding Islam and Its Impact in Latin America*. (Maxwell Air Force Base, Alabama: A Research Report Submitted to Air Force Fellows, CADRE/AR).

ENTREVISTA, 1. (2010). *Anônimo - funcionário de órgãos de segurança do Brasil em Foz do Iguaçu* [29 jun. 2010]. Entrevista concedida para elaboração o texto: FERREIRA, Marcos Alan. *A Política de Segurança dos Estados Unidos e a Tríplice Fronteira no pós 11 de Setembro: uma análise dos interesses norte-americanos e o posicionamento brasileiro*.

Campinas-SP: Tese de Doutorado em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas (IFCH-UNICAMP).

ENTREVISTA, 2. (2010). *Anônimo - funcionário de órgãos de segurança do Brasil em Foz do Iguaçu ligado ao setor de inteligência* [29 jun. 2010]. Entrevista concedida para elaboração o texto: FERREIRA, Marcos Alan. *A Política de Segurança dos Estados Unidos e a Tríplice Fronteira no pós 11 de Setembro: uma análise dos interesses norte-americanos e o posicionamento brasileiro*. Campinas-SP : Tese de Doutorado em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas (IFCH-UNICAMP).

ENTREVISTA, 3. (2010). *Anônimo – alto oficial das Forças Armadas em Foz do Iguaçu* [29 jun. 2010]. Entrevista concedida para elaboração o texto: FERREIRA, Marcos Alan. *A Política de Segurança dos Estados Unidos e a Tríplice Fronteira no pós 11 de Setembro: uma análise dos interesses norte-americanos e o posicionamento brasileiro*. Campinas-SP: Tese de Doutorado em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas (IFCH-UNICAMP).

GONÇALVES, J.M.; CASSUCE, F. C. C & GALANTE, V. A. (2010). *A influência das regiões de fronteira e de variáveis socioeconômicas na criminalidade no estado do Paraná em Perspectiva Econômica*, Vol. 6, No. 2, p. 23-44.

GOOBAR, Walter. (1996). *El Tercer Atentado: Argentina en la mira del Terrorismo Internacional* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana).

HERSH, Seymour. (2004). *Cadeia de Comando*. (Rio de Janeiro: Ediouro).

INNES, Michael A. (2008). *Deconstructing Political Orthodoxies on Insurgent and Terrorist Sanctuaries*, em *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 31, n. 3, 2008, p. 251-267.

JACKSON, Richard. (2007). *Critical Reflections on Counter-Sanctuary Discourse*, em INNES, Michael (ed.) *Denial of Sanctuary: Understanding Terrorist Safe Havens* (Westport : Praeger).

KEAN, Thomas et. al. (2004). *The 9/11 Comission Report* (New York: W.W. Norton).

KITTNER, Cristiana C. Brafman. (2007). *The Role of Safe Havens in Islamist Terrorism*, em *Terrorism and Political Violence*, No. 19, p. 307-329.

LAMB, Robert et. al. (2007). *Ungoverned Areas and Threats from Safe Havens*. (Washington, D.C.: Relatório final do projeto “Ungoverned Areas Project” preparado para o Escritório do Subsecretário de Defesa para Planejamento de Políticas do Departamento de Defesa dos Estados Unidos).

LUSTOSA, Fábio. (2008). *The South American Tri-Border Area: Governance and Security Challenges in the Post 9/11 Scenario*. (Washington, DC: Dissertação de mestrado em Estudos Estratégicos de Segurança defendida na School for National Security Executive Education da National Defense University).

MAZZETTI, Mark. U.S. (2010). *Is Said to Expand Secret Actions in Mideast*. (New York: The New York Times [online]). Disponível em: <http://www.nytimes.com/2010/05/25/world/25military.html>. Acessado em: 24 jul. 2010.

MCQUEEN, Carol. (2006). *Humanitarian Intervention and Safety Zones: Iraq, Bosnia, Rwanda*. (Nova Iorque: Palgrave Macmillan).

NASSER, R. M. (2009). *Os Estados Falidos: Novas Ameaças e novas oportunidades*, em NASSER, Reginaldo M. *Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões*. (São Paulo: Editora UNESP; Programa San Tiago Dantas).

RABASA, Angel & PETERS, John. (2007). *Dimensions of Ungovernability* em RABASA, Angel et alli *Ungoverned Territories: Understanding and Reducing Terrorism Risks* (Santa Monica, CA : RAND).

RODRIGUES, Fernando. (2010). “PF disfarça prisão de terroristas, dizem EUA” em *Folha de São Paulo*, p. A4.

STANISLAWSKI, Bartosz Hieronim. (2006). *Black Spots: Insecurity from Behind Horizon*. (Syracuse, NY: Tese de Doutorado em Ciência Política defendida na Syracuse Univ. [EUA]).

THE ECONOMIST. (2009). “Failed States: fixing a broken world”, *The Economist*. Disponível em: http://www.economist.com/node/13035718?story_id=13035718. Acessado em: 05 Jul. 2011.

THE FUND FOR PEACE. (2010) “Threat Convergence in South America’s Tri-Border Area (TBA)” (Washington D.C.: Center for Study of Threat Convergence). Disponível em: http://www.fundforpeace.org/tc/images/files/tba_factsheet.pdf. Acessado em: 05 Jul 2011.

U.S. House of Representatives. (2007). “Expressing concern relating to the threatening behavior of the Iranian regime and its leader Mahmoud Ahmadinejad, and the activities of terrorist organizations sponsored by that regime in Latin America” em *H. Res. 435, 110th Congress* (Washington, D.C). Disponível em:

<http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=hr110-435>. Acessado em: 16 jul. 2009.

U.S. White House. (2006). “National Strategy for Combating Terrorism 2006” (Washington, D.C.). Disponível em: <www.whitehouse.gov/nsc/nsct/2006>. Acessado em: 13 jan. 2009.

U.S.D.S. (United States Department of State) (2011). “Congressional Budget Justification – Foreign Operations” em *Fiscal Year 2011, Vol.2* (Washington, D.C.). Disponível em: <http://www.state.gov/documents/organization/137936.pdf>. Acessado em: 06 Jul. 2011.

_____ (2008). “Country Reports on Terrorism 2007” (Washington D.C.: Office of the Coordinator for Counterterrorism). Disponível em:

<http://www.state.gov/documents/organization/105904.pdf>. Acessado em: 13 jan. 2009.

UNITED STATES EMBASSY IN BRAZIL. (2008). “Counterterrorism in Brazil: looking beyond Tri-Border Area”. Telegrama diplomático #SECRET#0043/01 - FM Amembassy Brasilia to Ruehc/Secstate WASHDC.

CAPÍTULO 7. LAS MARAS, ESPACIOS CONTRAGOVERNADOS Y SOBERANÍA

Harry E. Vanden *

Hoy en día hay más que 100,000 mareros o pandilleros (miembros de pandillas o “gangas” juveniles) en el triángulo norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador) que según varias estimativas son responsables por hasta 70% de los homicidios en estas pequeñas naciones (Ver por ejemplo, Tobar, *Los Angeles Times*, April 1, 2007). Y las tasas de homicidio en El Salvador y Guatemala son similares o mayores de lo que eran durante las guerras civiles que estos países sufrieron en los setenta, ochenta y principios de los noventa. En El Salvador, la tasa anual de homicidio es de 56 muertos por cada 100,000 personas, lo cual es 5 veces más que en los Estados Unidos. O., MUGGAH, R., & la Organización Mundial de Salud considera una epidemia. Y los mareros se involucran en muchos otros tipos de crímenes. Violan a las muchachas jóvenes que se niegan a ser sus novias o cuyas familias resisten su control en los barrios o van a la policía para dar testimonio sobre sus crímenes, matan a otros jóvenes que se niegan a incorporarse a su pandilla o resisten su control, y hacen una guerra brutal contra las maras rivales, y muchas veces mutilan o decapitan a sus víctimas. En los últimos años están involucradas en secuestros y cada vez más en el negocio de narco-tráfico trabajando con los carteles que utilizan Centroamérica para transbordar las drogas que van a los Estados Unidos. Están, pues, enfrentando el estado en determinados territorios de la América Central, y creando un desafío a su poder y soberanía. Implica, entonces, que la naturaleza del estado y hasta del sistema de relaciones internacionales está cambiando.

En un número especial de *Small Wars and Insurgencies*, editado por Robert J. Bunker, el mismo autor escribe un artículo “Grand Strategic Overview: epochal change and new realities for the United States” en el cual observa que el sistema está cambiando y que varios autores notan una “transition and change from what we considered the modern state system (its origins

* El autor, Profesor de Ciencia Política, University of South Florida, fue becario Fulbright y Profesor visitante en UNESP en 2007. Ha estudiado las maras centroamericanas por más que 5 años. Vanden@usf.edu

roughly correlating with the Treaty of Westphalia in 1648) to some form of post-Westphalian (e.g. post nation-state) system that is still in its early formative stage. With this transition comes the loss of political authority, monopoly on war making, and the sovereign lands and rights enjoyed for so many centuries by modern states. This level of change is grand strategic and epochal in scale and ultimately witnesses the transition from one dominant political form to another”. Y que “all sorts of power voids are produced by the changing patterns of human existence and interaction. As these vacuums, gaps, and niches widen, they are exploited by competing non-state entities – both subnational and supranational – that gain economic, military, political, and religious standing and, eventually, power. (Bunker, 2011: 728) Concluyendo que “If left unchecked, belligerent and politicized non-state entities have the potential to continue to evolve into new and undesirable state forms organized into criminal-enclaves, cities, statelets, and potentially even much larger networks of criminal states.” (ibid.)

Es en este contexto que las Maras centroamericanas están actuando. Como base de operaciones, ocupan espacios en todas las ciudades grandes de Guatemala, El Salvador y Honduras y están cada vez más barrios en Managua y otras ciudades en Nicaragua. En estos espacios, los gobiernos nacionales no puede ejercer su soberanía plena y muchas veces no quieren -- o tienen miedo-- de enfrentar a las Maras en estos territorios, que pasan a ejercer efectivamente el poder obteniendo, como Max Weber y Vladimir Lenin decían, el monopolio del uso de la violencia, en detrimento de los gobiernos nacionales o municipales. Utilizando su capacidad de violencia y de coerción, son ellos que deciden quienes y cuanto tienen que pagar los impuestos que imponen (“renta” según la denominación que utilizan), envolviendo negocios, familias, personas, taxistas y autobuses que operan dentro del barrio-- o pasan por el barrio. Pueden ser unos 5 o 10 dólares por semana o 50 o más por mes para un negocio o una familia que tiene medios económicos. Y para continuar y aumentar su poder reclutan, a la fuerza, a jóvenes muchachos – y a veces muchachas—para ser nuevos miembros de la Mara, sus soldados.

El Estado-nación como concepto y la pérdida de soberanía en el siglo XXI

En Montevideo, Uruguay, el 26 de diciembre de 1933, en la Séptima Conferencia Internacional de los Estados Americanos, se firmó la famosa Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, más conocida como La Convención de Montevideo, que establece la definición de Estado, así como sus derechos y obligaciones. La más conocida conceptualización es la de su artículo 1, que define cuatro criterios característicos que han sido reconocidos como

una afirmación certera en el Derecho internacional público, en que el Estado como persona de Derecho Internacional debe reunir los siguientes requisitos:

- I. Población permanente.
- II. Territorio determinado.
- III. Gobierno.
- IV. Capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados

Tanto en las teorías clásicas de relaciones internacionales como en el derecho internacional público se supone que tal gobierno tiene jurisdicción sobre la población y territorio dentro de sus fronteras. Es en base de esto que el documento insiste que el reconocimiento del Estado debe de ser en base de su declaración de ser un Estado que satisface este criterio.

A pesar de la definición de esos criterios en los años treinta, existían todavía muchos territorios en el continente donde la presencia del Estado era mínima. Sin embargo, esta realidad ha ido cambiando. En el nuevo siglo, una característica de los Estados nacionales en América Latina es que están consolidando su poder en el territorio nacional a un nivel de control nunca alcanzado antes. Hay cada vez menos espacios remotos donde no se siente o se vea la presencia del gobierno. Por ejemplo, actualmente están construyendo una carretera tras-Andina, lo cual va a facilitar el ejercicio del poder del gobierno en esa región, hace años construyeron una carretera transamazónica que abrió grandes regiones a la colonización, y existen pocas regiones actualmente que no se puedan alcanzar en poco tiempo en avión o helicóptero. De esta manera, los Estados han consolidado su poder y tienen la capacidad organizacional de administrar el conjunto del territorio nacional, lo cual es consistente con el concepto histórico de Estado-nación.

Desde los Reyes Católicos en España en fines del siglo XV y Luis XIV en el siglo XVII en Francia el Estado-nación estaba germinando/surgiendo como la forma de organización política principal en el mundo, fortaleciendo la concepción de soberanía formulada por Jean Bodin (1530--1596) como "*le droit gouvernement de plusieurs ménages et de ce qui leur est commun, avec puissance souveraine*", y "*la Puissance absolue et perpétuelle d'une République*". O sea, que la soberanía de una nación es absoluta y que el soberano puede hacer ejercicio

completo del poder dentro del territorio nacional y con relación a sus ciudadanos. Y dado la modernización del estado Latinoamericano y el crecimiento de su poder administrativo, la tendencia hasta hace muy poco fue que el gobierno podía hacer ejercicio de poder legítimo dentro de estos países, llegando a superar hasta el final del siglo XX el último desafío de su poder, con el enfrentamiento y control territorial ejercido por grupos guerrilleros (con la excepción de Colombia). Pero mientras hicieron esto, estaban germinando otros grupos que iban enfrentar a los gobiernos en el corazón de su poder—las capitales y las grandes ciudades, especialmente en el triángulo norte de la América Central.

Como mostramos, los nuevos desafíos al poder del Estado y la soberanía nacional provienen de otros grupos: las pandillas o, como los llaman en Centroamérica, las Maras. Estos grupos se formaron en los años setenta y ochenta cuando miles de Centroamericanos huyeron de las violentas guerras civiles en sus países, dejando para atrás sociedades donde predominaban las violaciones de derechos humanos y una cultura de violencia. Muchos llegaron a los Estados Unidos donde vivieron en barrios pobres en Los Angeles y otras ciudades. Allí los jóvenes Salvadoreños, Guatemaltecos y Hondureños encontraron pandillas norteamericanas como los Crips y los Bloods y otros que dominaban muchos de esos barrios. Como forma de defensa, algunos formaron sus propias pandillas, como la Mara Salvatrucha (M.S. o M.S. 13) o se apoderaron de antiguas pandillas Mexicanas, como la Eighteenth Street Gang o M 18. Allí aprendieron las tácticas y prácticas de las pandillas juveniles Norteamericanas, y fueron inculcados con la cultura de violencia que predominaba en los barrios donde estas operaban. Y fue allí donde incorporaron el concepto de “turf”, de su espacio, de su tierra propia. Cada pandilla tiene sus cuadras, su espacio. Esto fue su “turf”, su territorio, su base de operaciones, en la cual eran soberanos con respecto a otras pandillas y grupos barriales, peleando hasta la muerte para protegerlo y no dejar que miembros de pandillas rivales u otros vecinos del barrio enfrentaran su poder o control.

Cuando sus acciones fueron siendo registradas en sus antecedentes criminales, las autoridades de inmigración se dieron cuenta, pasando a ser juzgados y a seguir deportados. Y fue así que miles de ellos fueron expulsados de los Estados Unidos a causa de sus crímenes o su status de no documentados y al llegar a Centroamérica buscaron seguridad y grupos de confianza que poco a poco llevaron a la constitución de nuevas pandillas, incorporando tanto la violencia de las pandillas norteamericanas como la violencia extrema que las fuerzas militares de El

Salvador y Guatemala utilizaron por años para liquidar los guerrilleros y reprimir a las poblaciones y la violencia que la guerrilla libraba para resistir y liberar sus países del control oligárquico.

Muchos de los chicos deportados dejaron sus familias en los Estados Unidos y vivieron con parientes que apenas conocían, en condiciones económicas muy marginales y sin el amor y apoyo de su familia nuclear. Para ellos, las Maras que iban formando les ofrecieron un tipo de familia sustituto. Agruparon en barrios utilizando calles y plazas como puntos de referencia y espacios de ocupación. Algunos vivieron con sus familias, otros en casas abandonados o en la calle. Poco a poco se iba desarrollando una identidad barrial y los varios grupos se iban apoderando de los barrios donde vivían y operaban. Se financiaron por robos de niños cuando frecuentaron las escuelas, jóvenes y mayores que encontraron en la calle, la “renta” o cuota semanal que ya mencionamos. Inicialmente se concentraban en los barrios pobres (colonias) en San Salvador, Santa Ana, San Pedro Sula, Tegucigalpa, o la Ciudad de Guatemala, pero en los últimos años se encuentran dispersas en casi todos los territorios nacionales, especialmente los locales pobres urbanos o semiurbanos donde los gobiernos apenas marcan presencia. Sus números han aumentado en los últimos años. Hace cinco años se estimaba que había 50.000 en El Salvador, Guatemala y Honduras. Ahora serían 100.000 o más en esos tres países. Muchas veces tienen números superiores a las policías locales y con frecuencias están mejor armados, utilizando no solamente pistolas y escopetas de fabricación casera, sino subametralladoras AK47, M 16 y hasta granadas.

Como funcionan las maras

En los barrios siempre son visualizados eventuales nuevos miembros. Después de contactos iniciales con jóvenes, empiezan a amenazarlos hasta que se integran a la Mara, sufren palizas, asesinatos y violaciones en el caso de mujeres, incluyendo aquellas que quieren obligar a que sean sus novias o que huyen de los barrios. Con respecto a la persona que no quiera someterse a sus pedidos, los mareros creen que pueden servir como ejemplo de resistencia para otros en el barrio o que se están burlando de ellos, o dar testimonio a la policía. Según su mentalidad, la Mara tiene que superar tal resistencia con los medios necesarios, inclusive la persecución de tales desafortunados a otro barrio, ciudad, región del país o hasta otro país. (Ver, por ejemplo el video “Sin Nombre.”) Y si aceptan integrarse a la pandilla, tienen que sufrir una

ceremonia de iniciación que consiste de una fuerte paliza de todo el grupo durante 13 segundos para la M 13 y 18 segundos para la M 18. En unos casos, las chicas pueden optar por “el tren” — tener sexo con todos los chicos en el grupo, uno tras otro.

Estas Maras no son como los carteles, ni siquiera como los grupos que actúan en las favelas en Rio de Janeiro u otras ciudades en Brasil. Son pandillas juveniles —algunos tienen solamente 9 años cuando ingresan y la edad más común varía entre 12 y 19 años, con algunos de a 20 a 22 y unos pocos que tienen unos años más. Pasando esta edad la gran mayoría o están muertos, encarcelados o son “calmados” que simpatizan, pero ya no participan en las actividades de la Mara y tienen trabajo o/y una familia. Por regla general, uno no puede salir de la Mara cuando es más joven, y el intento de hacerlo va a llevar al grupo local – “la clicca” – a colocar una luz verde en la persona, lo que significa que cualquier miembro de la Mara puede y debe matarle. La mentalidad dominante de las Maras es de un machismo juvenil inseguro. Abusan de las mujeres y son muy violentos e irracionales, aunque cada clicca tiene sus reglas y disciplina.

Las Maras se dividen en “clicas” locales (una clicca en cada barrio) dirigida por un “home boy”, tienen sus reglas y utilizan disciplina corporal y hasta mortal para mantener su control. Cuentan con su propia organización con división de tareas: robos, extorción, reclutamiento y hasta asesinato. Se tatúan hasta en la cara con el 13 o 18, o M 13 o M 18 y utilizan signos de mano para comunicar entre sí. Se admiten mujeres aunque son por regla general muchachos jóvenes. Se comunican entre sí y con otras cliccas con sus celulares y los pocos que van a la cárcel (que tienen que segregarse por afiliación para que no maten miembros de la Mara rival) utilizan la experiencia para perfeccionar sus habilidades criminales y hacer contacto con miembros de otras cliccas. Los líderes que queden en la cárcel por más tiempo frecuentemente mandan órdenes a sus compañeros afuera por celulares clandestinos o mensajes secretos.

En la revista Estadounidense *Military Review*, Boraz y Bruneau (2006,37-38) concluyen que “The maras present a serious threat to the democracies, economies, and security of Latin America. They overwhelm the governments, police and the legal systems with their sheer audacity, violence and numbers.” Según Anne Aguilera, la directora de la Oficina para la América Central del International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), Departamento de Estado, “We consider that the maras are the greatest problem for national security at this time in Central America and part of Mexico.” (La Prensa Gráfica, El Salvador, April 8, 2005, citado en Boraz y Bruneau). El Departamento de Estado y el Comando Sur incluyen presentaciones y

discusiones que tratan el tema de las Maras en sus conferencias sobre seguridad, incrementando el interés a partir del aumento de actividades de los carteles del narcotráfico en América Central.

Los gobiernos Centroamericanos han luchado para controlar el aumento del poder y violencia de las Maras, implementando políticas de “mano dura” y “súper mano dura”, coordinando a nivel regional y trabajando con el FBI, que estableció una escuela especial para combatir las Maras en El Salvador. Pero, de acuerdo con Lakshmanan (2006), “In Central America, governments have experimented with get-tough laws, only to see crime worsen every year” y “El Salvador’s murder rate has risen steadily since the implementation of Mano Dura in 2003”. Pero estos esfuerzos han tenido muy poco éxito y en los últimos años, las Maras se han adaptado, cambiando su atuendo de pandilla para un tipo “preppy”, quitándose los tatuajes, estableciendo mejores líneas de comunicación entre si y mejorando su comunicación con los carteles. En los tres países, hay un consenso de que el problema está fuera de control y ya están movilizand las fuerzas militares para trabajar con la policía porque es cada vez más obvio que esta no puede controlarles con sus propias fuerzas.

En su artículo clave “Governmentality and contragovernmentality: rethinking sovereignty and territoriality after the Cold War”, Timothy Luke observa que tales procesos enfrentan la soberanía estatal tradicional que los gobiernos esperan practicar. “During the past three decades... many contragovernmentalities have attacked the national-state order, contesting the triangular bloc of state power, national populations, and disciplinary discourses policing the behaviors of civil individuals/civic collectives inside nationalized territorial containments (Luke, 1996:491)”. Y añade que “these agencies have been proliferating more rapidly since 1989”. Además, “the dissolution of territoriality and degradation of sovereignty are not confined to Africa or the former Soviet Union (Ibid: 493).” Otras áreas que cita incluyen no solamente México y Brasil, sino Guatemala. Y entre los ejemplos de esta nogovernabilidad, cita organizaciones criminales y pandillas (“gangs”): “Asian crime gangs, Jamaican possess, Haitian toughs, Colombian drug lords and Nigerian syndicates are all exercising extraordinary levels of quasi-legitimate coercive and commercial power in hundreds of housing projects, poor neighborhoods and city halls [even] all over the United States (Luke 1996:493-94).”

Max J. Manwaring, en su publicación “ A Contemporary Challenge to State Sovereignty: gangs and other illicit criminal organizations”, observa que “ A government’s failure to extend a legitimate sovereign presence throughout its national territory leaves a vacuum in which gangs,

drug cartels, leftists insurgents, the political and narco-right, and the government itself may all compete for power. In that regard, ample evidence clearly demonstrates that Central American, Mexican, Caribbean and South American governments' authority and presence have diminished over large portions of those regions. (Manwaring, 2007: 9)". Y vá mas allá al notar que esos territorios son gobernados por gangs y otros actors que operan "where there is an absence or only a partial presence of state institutions". (Manwaring, *ibíd.*)

Y para destacar el desafío a la soberanía y gobernabilidad tradicional, John P. Sullivan y Robert J. Bunker, en el resumen de su artículo "Rethinking insurgency: criminality, spirituality, and societal warfare in the Americas" (2011), observan que

"Driven by globalization, Internet communications technology (ICT), and new economic forms the nature of states may be changing. Transnational criminal organizations (TCOs) – including what are commonly known as cartels – are early adopters to the new political/economic landscape. In addition to seeking to rule the illicit economy, criminal actors (networked cartels and gangs) are challenging states through high-order violence". (Sullivan and Bunker:742)

En 2011 el problema de las Maras sigue aumentando, la población civil está traumatizada y varios expertos como Manwaring ya creen que están funcionando como gobiernos *de facto* en los territorios que controlan (2007:9). Es, pues, un ejemplo del argumento de Luke. "As contragovernmentality displaces governmentality" otras fuerzas controlan tales espacios. "There local gangs, regional crime bosses or transnational drug lords [fill] government voids with contragovernmental goods and services... State sovereignty might try to pólce all these manifold sovereign spaces, but it is an on-going battle at best, rather than a foregone conclusion (Luke: 504)." Sin los cambios económicos y sociales necesarios, es dudoso que las Maras vayan a desaparecer y su trabajo con los carteles las está institucionalizando en redes de criminalidad transnacionales cada vez más fuertes.

Bibliografía

El listado que presentamos incluye las fuentes citadas en el texto y una bibliografía exhaustiva sobre el tema basada en Ilene Frank y Harry E. Vanden, *MARAS: Gangs in Central America. A Bibliography*. September 4, 2007 Last update August 15, 2011 <http://www.box.net/shared/m267o3f1is>

A Permanent tattoo: The systemic failure to squelch the proliferation of gangs in Honduras.

(2004, August). *Fola Report From: State Department*. MS-13 News and Analysis. Posted: 13 March 2007. Retrieved October 20, 2009 from <http://msthirteen.com/2007/03/12/foia-post.aspx>

ADAMS, D. (2006, April 17). *Threat of Central American gangs is growing in St.Petersburg Times (Florida)*, pp. 6A.

ADAMS, D. (2007, August 25). *With ruling, fear over gang melts away in St.Petersburg Times (Florida)*, pp. 1A.

ADAMS, J. J., & Pizarro, J. M. (2009). MS-13: *A gang profile* in *Journal of Gang Research*, 16(4), 1-14.

AGUILAR, J. (2004, May). *La mano dura y las 'políticas' de seguridad* in *Estudios Centroamericanos*, 667,439-449.

AGUILAR, J. (2006, Winter). *Los efectos contraproducentes de los Planes Mano Dura* in *Quorum*, 16, 84-94.

ANGELO, P. J. (2006). *To hell in a handbasket : Mano dura repression and the rule of law in Central America*. Unpublished honors paper, United States Naval Academy.

ARANA, A. (2005). *How the street gangs took Central America* in *Foreign Affairs*, 84(3), 98-110.

BARNES, N. (2007) *Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y los Estados Unidos: Resumen Ejecutivo*. (Mexico City: Centro de Estudios y Programas Interamericanos (CEPI), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)). Disponible en http://interamericanos.itam.mx/maras/docs/Resumen_Ejecutivo_Espanol.pdf

BODIN, Jean. (1583). *Les six livres de la République* (Paris).

BOERMAN, T. (2007). *Central American gangs: An overview of the phenomenon in Latin America and the U.S.* in *Journal of Gang Research*, 15(1), 35-52.

- BOERMAN, T. (2010, November 17). *Youth gangs in El Salvador: Unpacking the State Department 2007 issue paper.* " in *Immigration Daily*. Disponible en <http://www.ilw.com/articles/2010,1117-boerman.shtm>
- BORAZ, S. C., & Bruneau, T. C. (2006, November-December). *Are the maras overwhelming governments in Central America?* in *Military Review* 86(6), 36-40. Disponible en http://www.ccmr.org/public/library_file_proxy.cfm/lid/5553
- BRANDS, H. (2009, June 10). *Gangs and the new insurgency in Latin America* in *WPR: World Politics Review*. Retrieved October 25, 2009 from <http://www.worldpoliticsreview.com/article.aspx?id=3882>
- BREVÉ, F. (2007, July-August). *The maras: A menace to the Americas* in *Military Review* 87(4), 88-95. Disponible en <http://usacac.army.mil/CAC/milreview/English/JulAug07/Breve.pdf>
- BRUNEAU, T. C. (2005, May). *The Maras and national security in Central America* in *Strategic Insights*, 4(5), 1-12. Disponible en <http://www.ccc.nps.navy.mil/si/2005/May/bruneauMay05.asp>
- BUNKER, Robert J. (2011). *Grand Strategic Overview: epochal change and new realities for the United States*. Special Issue of *Small Wars and Insurgencies*, Criminal Insurgency in Mexico and the Americas Tomo 22, No. 5., paginas 728-741.
- CAMPO-FLORES, A. (2005, March 28). *The most dangerous gang in America. They're a violent force in 33 states and counting. Inside the battle to police Mara Salvatrucha* in *Newsweek*, p.22-55. También disponible en <http://www.streetgangs.com/topics/2005/032805MSbad.html>
- CARRANZA, M. (2005). *Detención o muerte: Hacia donde van los "pandilleros" de El Salvador*. Report prepared in the context of the study Neither War nor Peace: International Comparisons of Children and Youth in Organised Armed Violence (conducted by Viva Rio, Rio de Janeiro, Brazil, 2005). San Salvador, El Salvador: IUDOP. Disponible en <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/libros/Reporte%20COAV%20El%20Salvador.pdf>
- CASTRO, M. & CARRANZA, M. (2005) *Maras y pandillas en Honduras* (Tegucigalpa, Honduras: Editorial Guaymuras).
- CAVALLO, D. (2004, October 4). *Gang wars and the war on gangs*. Child and Youth Care International <http://www.cyc-net.org/features/ft-gangwars.html>

Central America's street gangs are drawn into the world of geopolitics. (2005, August 26.)

Power and Interest News Report. Disponible en

http://www.pinr.com/report.php?ac=view_printable&report_id=354&language_id=1

CENTRO de Estudios y Programas Interamericanos. Depto. de Estudios Internacionales.

Instituto Tecnológico Autónomo de México. Red Transnacional de Análisis sobre Maras.

Diagnósticos: Caso México; Caso El Salvador; Caso Honduras; Caso Guatemala; Caso

Nicaragua; Caso Washington, D.C. Disponible en

<http://interamericanos.itam.mx/maras/diagnosticos.html>

CERBINO, M. (2007). *El (en)cubrimiento de la inseguridad o el 'estado de hecho' mediático* in *Nueva Sociedad*, 208, 86-102. Disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/3419_1.pdf

CHABAT, J. (2006, March). *Franchises for crime: The 'maras' and North American security.*

Paper presented at the *annual meeting of the International Studies Association* (Town & Country

Resort and Convention Center, San Diego, California, USA) Online. Retrieved September 21,

2007 from http://www.allacademic.com/meta/p98108_index.html (Available for sale at

www.allacademic.com).

CORTEN, A. (2006, June). *Peur et religion: De la violence d'etat à la violence privatisée* in *Social Compass*, 53(2), 185-194.

CREEDON, K. (2003). *El Salvador: War on gangs* in *NACLA Report on the Americas*, 37(3), 1-2.

CRUZ, J. M. (1997). *Los factores posibilitadores y las expresiones de la violencia en los noventa*, in *Estudios Centroamericanos*, 52(588), 977-992.

CRUZ, J. M. (1999). *La victimization por violencia urbana: niveles y factores asociados en ciudades de America Latina y España* in *Revista PanAmericana de Salud Publica/Pan American Journal of Public Health*, 5(4-5), 259-267.

CRUZ, J. M. (2000). *Violence, democracy and political culture in Latin America* in *Estudios Centroamericanos*, 55(619-620), 511-525.

CRUZ, J. M. (2001). *Pandillas y capital social* in *Estudios Centroamericanos*, 56(637-638), 1099-1118.

CRUZ, J. M. (2005). *Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica* in *Estudios Centroamericanos*, p. 685-686, 1155-1182.

- CRUZ, J. M., (Ed.) (2006). *Maras y pandillas en Centroamérica. Las respuestas de la sociedad civil organizada*. Vol. IV (San Salvador, El Salvador: UCA Editores).
- CRUZ, J. M. (2007). *Street gangs in Central America* (San Salvador: UGA Editores).
- CRUZ, J. M. (2009, May 23). *Street gangs and democracy in Central America*. Paper presented at the *annual meeting of the MPSA Annual National Conference* (Palmer House Hotel, Hilton, Chicago, IL). Unpublished. Información Disponible en http://www.allacademic.com/meta/p267335_index.html
- CRUZ, J. M. (2010). *Central American maras: From youth street gangs to transnational protection rackets* in *Global Crime*, 11(4), 379-398. doi:10.1080/17440572.2010.519518
- CRUZ, J. M., & Armando Gonzalez, L. (1997). *Magnitud de la violencia en El Salvador* in *Estudios Centroamericanos*, 52(588), 953-966.
- CRUZ, J. M., & Carranza, M. (2006). *Pandillas y políticas públicas: El caso de El Salvador* en Javier Moro, (ed.) *Juventudes, violencia y exclusión: Desafíos para las políticas públicas* (Guatemala: IDB, Magna Torres ediciones).
- CRUZ, J. M., PORTILLO Peña, N., & Homies Unidos. (1998). *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador: Más allá de la vida loca* (San Salvador, El Salvador, C.A: UCA Editores).
- CRUZ, J. M., SANTACRUZ Giralt, M., Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Instituto Universitario de Opinión Pública, Programa Sociedad sin Violencia (El Salvador), Consejo Nacional de Seguridad Pública (El Salvador), & United Nations Development Programme. (2005). *La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador en 2004* (1.th ed.). (San Salvador, El Salvador: Ministerio de Gobernación, Consejo Nacional de Seguridad Pública).
- DECESARE, D. (2006, Fall). *Documenting migration's revolving door. (An essay in words and photographs)* in *Nieman Reports*, 60(3), 23-28.
- _____ (2009, November 23). *Salvadoran gangs: Brutal legacies and a desperate hope* in *NACLA Online News*. Disponible en <https://nacla.org/node/6260>
- DECESARE, D., & MONTAIGNE, F.(1999, July-August). *Deporting America's gang culture in Mother Jones*, p. 44-51.
- DEMOSCOPIA S.A. (2007, August 1). *Maras y pandillas comunidad y policía en Centroamérica: Hallazgos de un estudio integral* [Dr. José Alberto Rodríguez Bolaños, et al.,

principal authors]. (Stockholm: Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional / Swedish International Development Cooperation Agency -ASDI/SIDA). Retrieved October 25, 2009 from

<http://www.undp.org.gt/data/publicacion/Maras%20y%20pandillas,%20comunidad%20y%20politic%C3%ADa%20en%20centro%20am%C3%A9rica.pdf>

DIAZ, M. (2007, February 20). *The other war that Washington is not winning*. Real Instituto Elcano. Retrieved December 3, 2007 from

http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1102/1102_Diaz_US_fight_Maras.pdf

DIAZ, T. (2009) *No boundaries: Transnational Latino gangs and American law enforcement*. (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press).

DUDLEY, S.S. (2010, July 20). *How Mexico's drug war is killing Guatemala* in *Foreign Policy*. Disponible en

http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/07/20/How_Mexicos_Drug_War_Is_Killing_Guatemala

FAUX, F. (2006). *Les maras, gangs d'enfants : Violences urbaines en Amérique Centrale*. (Paris: Autrement).

FRANCO, C. (2008, January 30). *The MS-13 and 18th Street gangs: Emerging transnational gang threats?* In *CRS Report for Congress*. Disponible en

<http://opencrs.com/document/RL34233/2008-01-30/>

GANGS are the heart of violent crime in El Salvador, Central America. (2009, September 3). *France24.com*. Disponible en <http://www.france24.com/en/20090903-gangs-are-heart-violent-crime-France24.com>. Disponible en <http://www.france24.com/en/20090903-gangs-are-heart-violent-crime-salvador-central-america>

GAWRONSKI, V., & OWENS, L. (2008). *The transnationalization of Central American gangs: Penetrating the U.S. deep south?* Paper presented at the *Midwestern Political Science Association, 66th* (Chicago, IL), pp.1-22. Retrieved from Political Science Complete database.

GRAY, H. L. (2009). *Gangs and transnational criminals threaten Central American stability* Strategy Research Project (Carlisle, PA: U. S. Army War College). Disponible en

<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA498136>

[También disponible en <http://www.stormingmedia.us/63/6318/A631894.html>]

- GUTIERREZ Rivera, L. (2009). *Enclaves y territorios: Estrategias territoriales del estado y delas pandillas en Honduras*. (Doctoral dissertation, Freie Universitat Berlin). Disponible en http://www.diss.fu-berlin.de/diss/receive/FUDISS_thesis_000000009708?lang=en
- HANSON, Kylla. (2009). *My Life Crazy, A Gringa's Life with the Salvadoran Gangs* (Mustang, Oklahoma: Tate Publishing and Enterprises).
- HOW the street gangs took Central America* (review). (2005) in *Future Survey*, 27(7), 13 .
- HUME, M. (2007). '(Young) men with big guns': *Reflexive encounters with violence and youth in El Salvador* in *Bulletin of Latin American Research*, 26(4), 480-496. doi:10.1111/j.1470-9856.2007.00239.x
- IMMIGRATION and Refugee Board of Canada, El Salvador: "The gang called the Mara Salvatrucha (MS-13); its activities and recruitment of members; protection offered to witnesses and victims of violent acts perpetrated by gang members". (April 2006) , 7 April 2006, SLV101080.FE. Disponible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f147a311.html>
- IMMIGRATION and Refugee Board of Canada, (2010, January 28). "Honduras: The presence and activities of the gangs, Mara Salvatrucha (MS) and Mara 18 in Honduras, including their structure, the role of women, and the effectiveness of anti-Mara government measures (2007-January 2010)", HND103349.FE, Disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b8631d919.html>
- IÑIGUEZ, M. (2005). *Los maras ¿problema de seguridad pública o nacional?* In *Territorio y economía. no. especial* 4,19-26. Available from <http://www.inm.gob.mx/paginas/foros/primerforo/insumos/losmaras.pdf>
- JENKINS, B., & SERESERES, C. D. (1977). *U.S. military assistance and the Guatemalan armed forces* in *Armed Forces & Society*, 3(4), 575-594.
- JOHNSON, C. (2010, October 17). *Death to gang members: The feds' new tactic. [Feds seek capital punishment to curb gangs]* in *NPR Weekend Edition*. Retrieved from <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=130587304&ft=1&f=10>
- JOHNSON, M. H. (2006, April). *National policies and the rise of transnational gangs*. Migration Policy Institute. Migration Information Source. Disponible en <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=394>

JU'UTERSONKE, O., MUGGAH, R., & RODGERS, D. (2009). *Gangs, urban violence, and security interventions in Central America* in *Security Dialogue*, 40(4/5), 373-397. doi: 10.1177/0967010609343298

JUSTICE Policy Institute. (2007) "Gang wars: The failure of enforcement tactics and the need for effective public safety strategies". Available from

<http://www.justicepolicy.org/content.php?hmID=1811&smID=1581&ssmID=22>

KOONINGS, K., KRUIJT, D. (2004). *Armed actors: Organised violence and state failure in Latin America*. (London , New York: Zed Books).

LACEY, M. (2007). *Drug gangs use violence to sway Guatemala vote* in *New York Times* (Late New York Edition), A1, A5. Retrieved 30 May 2008, from Wilson OmniFile Full Text Mega database.

_____ (2008, April 11). *Abuse trails Central American girls into gangs*, in *New York Times*. Retrieved May 30, 2008, from Academic Search Premier database.

LAKSHMANAN, Indira A.R. (2006). *Gangs Roil Central America*, in *The Boston Globe*, National Edition, April 17.

LARA, Klahr M. (2006) *Hoy te toca la muerte: el imperio de las maras visto desde dentro* (Mexico, D.F.: Editorial Planeta).

LARENCE, E. R. (2010). *Combating gangs: Federal agencies have implemented a Central American gang strategy, but could strengthen oversight and measurement of efforts*, in *Report to Congressional Requesters*. (Publication No. GAO-10-395). Retrieved from <http://www.gao.gov/products/GAO-10-395>. [Transnational gangs; United States; El Salvador; Guatemala; Mexico; Central America].

LATIN American Special Report. (2010). "The changing face of gangs in Latin America". Retrieved from latinnews.com. [Special Report, 2010, Issue 4. (SR-2010-040). ISSN 17414474]

LOGAN, S., & BAIN, B. (2006, July 2). "Street gangs, a transnational security threat" in *ISN Security Watch*. Disponible en <http://www.isn.ethz.ch/news/sw/details.cfm?id=14715>

LUKE, Timothy W. (1996). *Governmentality and contragovernmentality: rethibnking sovereignty and territoriality after the Cold War* in *Political Geography* , Vol. 15, No. 6/7, 491-507.

- MANCE, H. (2009, July 12). *Gangs rule in El Salvador jails* in *BBC News*. Disponible en <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8119089.stm>
- MANWARING, M. G. (2006, August-November). *Gangs and Coups D' Streets in the New World disorder: Protean insurgents in post-modern war*. [Special issue on Criminal-States and Criminal-Soldiers] in *Global Crime*, 7(3-4), 505-543.
- _____ (2007). *A Contemporary challenge to state sovereignty: Gangs and other illicit transnational criminal organizations in Central America, El Salvador, Mexico, Jamaica, and Brazil* (Carlisle: U. S. Army War College, Strategic Studies Institute). Disponible en <http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/> [También disponible en <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA475687&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf> ISBN 1-58487-334-5]
- MANWARING, M. G. (2011). *Security, Stability and Sovereign Challenges of Politicized Gangs and Insurgencies in the Americas* in Special Issue of *Small Wars and Insurgencies*, Criminal Insurgency in Mexico and the Americas Tomo 22, No. 5., p. 860-889.
- MCGUIRE, C. (2006). *Working paper on Central American youth gangs in the Washington, DC Area* (Mexico City: Instituto Tecnológico Autónomo de México). Disponible en http://interamericanos.itam.mx/maras/docs/Diagnostico_Washington.pdf
- MENNONITE Central Committee. (n.d.) "Gangs in Central America". Disponible en <http://www.mcc.org/themes/04-01-gangs/>
- MEXICAN drug cartels based in Guatemala. (2008, April 3). In *Prensa Latina*. Retrieved April 9, 2008 from <http://www.plenglish.com/article.asp?ID=%7B5EA22C98-B9C0-4558-8E70-F51AAE70307C%7D&language=EN>
- MILLETT, R. L., & Perez, O. J. (2005). *New threats and old dilemmas: Central America's armed forces in the 21st century* in *Journal of Political and Military Sociology*, 33(1), 59-79.
- NAGLE, L. E. (2008). *Criminal gangs in Latin America: The next great threat to regional security and stability?* In *Texas Hispanic Journal of Law and Policy*, 14(1), 7-27.
- NEWS Service. (1995). *Bringing the gangs back home* in *Toward Freedom*, 44(2), 22.
- PALACIO, Z. (2007, November 30). *Gang violence spreads across US, Central American borders*. *Voice of America*. Disponible en <http://www.voanews.com/english/2007-11-30-voa32.cfm?rss=americas>
- PEETZ, P. (2009, February 15). *Discourses on youth violence and the demonization of youth gang members in El Salvador*. Paper presented at the annual meeting of the *ISA Annual*

Convention 2009. Exploring the past, anticipating the future. Panel “Youth, Violence and Social Change. (New York Marriott Marquis, New York, NY). Retrieved November 28, 2009 from http://www.allacademic.com/meta/p313108_index.html

QUIRK, M. (2008, May 30). *How to grow a gang. By deporting record numbers of Latino criminals, the U.S. may make its gang problem worse* in *Atlantic Monthly*. Retrieved April 23, 2008 from <http://www.theatlantic.com/doc/200805/world-in-numbers>

RAMÍREZ, M. y Sequeira, S. (1998). *Nicaragua: familia, pandillas y comunidad* en Castillo, M.I. e Piper, I. (Eds.) *Voces y ecos de violencia: Chile, El Salvador, México y Nicaragua* (Santiago, Chile: Instituto Latinoamericano de Salud Mental y Derechos Humanos (ILAS), Ediciones Chile, América). p. 341-400. [Referenced by Portillo, N]

RANUM, E. C. (n.d.). *Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y Estados Unidos*. IUDOP-UCA. Disponible en <http://www.fundadesc.org/documentos/64PandillasJuvenilesDiagnosticoGua.pdf> [También disponible en http://www.wola.org/media/Gangs/diagnostico_guatemala.pdf] (date of publication - 2007?)

REALITY Show Shines Bright Lights on Ex-Gang Members Trying to do Good (10 episodes). Retrieved August 7, 2007 from Creative Associates International website http://www.caii.com/CAIISTaff/Dashboard_GIROAdminCAIISTaff/Dashboard_CAIIAdminDatabase/CAIIAdminSupplemental.aspx?SurveyID=1932

RINEY, T. J. (2009). *How is MS-13 a threat to US national security?* [Research report] Air War College, Air University. Retrieved October 24, 2009 from <https://www.afresearch.org/skins/rims/home.aspx>

ROBERTS, K. (2007, October 3). *US sees Latin American armies as crime fighters* in *Reuters News Service*. Disponible en <http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSN0321503920071003>

ROCHA, J. L. (2000a). *Pandilleros: la mano que empuña el mortero* in *Envío* 216: 17–25. (También disponible en (También disponible en <http://interamericanos.itam.mx/maras/material.html>)

_____. (2000b). *Youth gang members: The hand that rocks the mortar launcher* in *Revista Envío*, 216. Disponible en <http://www.envio.org.ni/articulo/1409> (Also available <http://interamericanos.itam.mx/maras/material.html>

- _____ (2007c). *Mapping the labyrinth from Within: The political economy of Nicaraguan youth policy concerning violence* in *Bulletin of Latin American Research*, 26(4), 533–49.
- ROCHA, J. L., & RODGERS, D. (2008b). *Gangs of Nicaragua* (Manchester: Brooks World Poverty Institute, University of Manchester). Disponible en http://www.bwpi.manchester.ac.uk/aboutus/staff/rocha-rodgers_gangs_of_nicaragua.pdf [The texts collected in this volume were previously published in *Envío*, the Journal of the Central American University (UCA), Managua, Nicaragua. A Spanish version of this book was previously published as *Bróderes Descobijados y Vagos Alucinados: Una Década con las Pandillas Nicaragüenses 1997-2007*]
- RODGERS, D., & MUGGAH, R. (2009). *Gangs as non-state armed groups: The Central American case* in *Contemporary Security Policy* 30(2), 301-317. doi: 10.1080/13523260903059948
- SALTSMAN, T. W., & WELCH III, B. J. (2008). *Maras in Central America: National security implications of gang activity south of the border* in *Small Wars Journal*. Retrieved from <http://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/58-saltsman.pdf>
- SAVENIJE, W. (2009). *Maras y barras. Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica* (San Salvador: FLACSO El Salvador). Disponible en <http://igitur-archive.library.uu.nl/dissertations/2009-0403-200853/savenije.pdf>
- SAVENIJE, W., & VAN der Borgh, C. (2009, April 2). *Gang violence in Central America* [Comparing anti-gang approaches and policies.] in *The Broker: Connecting Worlds of Knowledge*, 13. Disponible en <http://www.thebrokeronline.eu/en/articles/Gang-violence-in-Central-America>
- SAVENIJE, W., BELTRÁN, M. A., FLACSO (Organization), & Programa El Salvador. (2005). *Compitiendo en bravuras : Violencia estudiantil en el área metropolitana de San Salvador* (1.th ed.) (San Salvador, El Salvador: FLACSO-Programa El Salvador).
- SCHULTZ, R., GODSON, R., HANLON, Q., & RAVICH, S. (2011). *The sources of instability in the twenty-first century: Weak states, armed groups, and irregular conflict* in *Strategic Studies Quarterly*, 5(2), 73-94. Retrieved from <http://www.au.af.mil/au/ssq/2011/summer/shultzgodsonhanlonravich.pdf>
- SEELKE, C. R. (2007, April). *Anti-gang efforts in Central America: Moving beyond mano dura?* [This paper expands on remarks delivered at the first session of Maras, Security and

Development in Central America Task Force, 2007] <https://www6.miami.edu/hemispheric-policy/SeelkeTaskForcePaper.pdf> [See also works by Ribando, C. in this bibliography]

STEINHAEUER, J. (2008, May 15). *Immigration and gang violence propel crusade* in *New York Times*. Retrieved May 27, 2008 from <http://www.nytimes.com/2008/05/15/us/15gangs.html?em&ex=1211083200&en=c2218c51897e33c7&ei=5087%0A>

STEVENSON, M. (2008, April 2). *Commission says Central American mara gangs have taken root in Mexico* in *SignOnSanDiego.com*. Retrieved April 9, 2008 from <http://www.signonsandiego.com/news/mexico/20080402-1535-mexico-centamgangs.html>

SULLIVAN, J. P. (2008, July). *Transnational gangs: The impact of third generation gangs in Central America* in *Air & Space Power Journal*. Disponible en <http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apj-s/2008/2tri08/sullivaneng.htm>

SULLIVAN, John P. and BUNKER, Robert J. *Rethinking Insurgencies: Criminality, Spirituality, and Society Welfare in the Americas*. Numero especial de *Small Wars and Insurgencies*, Criminal Insurgency in Mexico and the Americas. Tomo 22, No. 5, p. 742-763.

TOBAR, Hector (2007, April). *Salvadoran Gangs Push Violence to Record Levels* in *Los Angeles Times*.

UNITED Nations Development Program (UNDP). Human Development Report & Fuentes, J.A. (2005). "Violent conflict and human development in Latin America: The cases of Colombia, El Salvador and Guatemala!" Disponible en United States, Agency for International Development (USAID) & Creative Associates International. (2006). *Central America and Mexico gang assessment. Annex 3: Honduras profile*. Disponible en

http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/democracy/honduras_profile.pdf

UNITED States Congress House Committee on Foreign Affairs. Subcommittee on the Western Hemisphere (2007, June 26). *Violence in Central America : briefing and hearing before the Subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, One Hundred Tenth Congress, first session, June 26, 2007*. Disponible en <http://purl.access.gpo.gov/GPO/LPS86094>

UNITED States. Federal Bureau of Investigation. "Violent gangs".

http://www.fbi.gov/hq/cid/ngic/violent_gangs.htm [Includes short items such as: *Sharing intelligence to fight transnational gangs*. [Headlines Archive.] Disponible en

http://www.fbi.gov/page2/august09/gangs_081109.html and *Going global on gangs: New partnership targets MS-13*. Disponible en <http://www.fbi.gov/page2/oct07/ms13tag101007.htm>]

USAID. (2006). “Central America and Mexico gang assessment”. Usaid Bureau for Latin American and Caribbean Affairs, Office of Regional Sustainable Development.

USAID. (2006a). “Central America and Mexico gang assessment. Annex 1: El Salvador Profile”. Usaid Bureau for Latin American and Caribbean Affairs, Office of Regional Sustainable Development. Disponible en http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/democracy/els_profile.pdf

VANDEN, Harry E. (2011). *Violencia de las Maras de América Central en Nuestra América, Revista del Memorial de América Latina*. (São Paulo). No 42, 3º. Trimestre.

VIOLENCE in peace - violencia en tiempos de Paz. Forms, causes and possibilities of limitation of violent crime in Central America [Conference report.]. (2009, March). Leipzig. Retrieved from <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/tagungsberichte/id=2938>

VOSS, M. A. (2005, Fall). *Young and marked for death: Expanding the definition of 'particular social group' in asylum law to include youth victims of gang persecution* in *Rutgers Law Journal*, 37(1), 235-275.

WANGBERG, I. S. (2009, May 4). “Central American authorities' handling of gang related violence threatens democracy” [Elin Cecile Ranum's research on youth gangs] Norwegian Latin America Research - NorLARNET. Retrieved October 25, 2009 from <http://www.norlarnet.uio.no/research-in-norway/featured-research/2009/Gangs>

Washington Office on Latin America. WOLA. (2005) “Voices from the Field: Local Initiatives and New Research on Central American Youth Gang Violence”. Conference Report. WOLA. Disponible en <http://www.dplf.org/uploads/1190595636.pdf>

WOLF, S. (2008). *The politics of gang control: NGO advocacy in post-war El Salvador*. Doctoral dissertation. Aberystwyth University. <http://cadair.aber.ac.uk/dspace/handle/2160/1258>

YEARWOOD, D., & RHYNE, A. (2007, December). *Hispanic/Latino gangs: A comparative analysis of nationally affiliated and local gangs* in *Journal of Gang Research*, 14(2), 1-18.

ZÚÑIGA Núñez, M. (2010). *Heridas en la memoria: La guerra civil salvadoreña en el recuerdo de niñez de un pandillero* in *Historia Crítica*, (40), 60-83. [This article analyzes the childhood

memory of a gang member who grew up, from the mid-1970s through the 1980s, in the middle of El Salvador's civil war.]

CAPÍTULO 8. CONFLICTOS DE FRONTERA EN CENTROAMÉRICA

Ignacio Medina Núñez*

Resumen

El escrito ofrece un contexto histórico-político de los países centroamericanos con un diagnóstico sobre los principales conflictos fronterizos, tratando de ubicar aquellos espacios transterritoriales que pueden ser aprovechados por fuerzas externas como el narcotráfico o la presencia imperial de los Estados Unidos, dificultando los procesos de integración al propiciar enfrentamientos entre los gobiernos nacionales. El escrito se ubica de manera específica en el estudio de caso de la frontera Nicaragua – Costa Rica, en donde especialmente, a finales del año 2010, afloró de nuevo el conflicto limítrofe entre los dos países expresado en tres vertientes: la disputa territorial sobre la isla Calero en la parte de la desembocadura del río San Juan en el Caribe, la navegación y el patrullaje en el mismo río San Juan y el proyecto de minería abierta “Las Crucitas”.

Introducción

Los primeros procesos de conformación de los estados nación surgieron en Europa a partir del siglo XV y XVI procedentes de la desintegración del modo de producción feudal y nacimiento del sistema capitalista. Sin embargo, la región conocida como América Latina –y particularmente el área centroamericana- se independizó de España hasta el siglo XIX para dar cabida a los que hoy conocemos como múltiples estados nacionales latinoamericanos.

Los hoy países centroamericanos son una creación de las primeras décadas del siglo XIX, con un retraso de más de tres siglos con respecto a los estados europeos; para ellos, primero nació la identidad como parte de las colonias españolas en América; luego, durante casi dos décadas, tomaron el nombre de provincias dentro de la Federación Centroamericana –que por un año también perteneció a México-, un área

* Ignacio Medina es doctor en Ciencias Sociales y trabaja actualmente como profesor en el Departamento de Estudios Jurídicos y Políticos (DSOJ) del ITESO (Universidad jesuita de Guadalajara, México) y en el CUCSH de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: nacho@iteso.mx

geográfica que luego se fue dividiendo para dar origen a cinco repúblicas independientes: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Las identidades nacionales de estos cinco países se han consolidado durante los últimos 200 años dentro de los esfuerzos por constituirse realmente como estados (un territorio, una constitución legal y una población) bajo el modelo occidental de una república a partir de la existencia de tres poderes autónomos inspirados por Montesquieu.

Habiendo llegado tan tarde a la existencia de estados nación en una pequeña porción de territorio geográfico, los pobladores de la Centroamérica actual todavía discuten y pelean por sus límites geográficos y marítimos de su territorio y soberanía y tratan al mismo tiempo de buscar y luchar por mejores modelos de desarrollo con una difícil consolidación de sus instituciones democráticas.

El hilo conductor que guía esta investigación se enfoca a preguntas que giran alrededor de tres temas fundamentales: la identidad nacional o pertenencia cultural a un estado, los conflictos fronterizos vs los procesos de integración (tanto los formales entre gobiernos como las experiencias de agrupaciones binacionales de la sociedad civil) y los espacios geográficos conflictivos que pueden ser aprovechados tanto por el narcotráfico como por fuerzas externas como los Estados Unidos para promover la dispersión y confrontación entre las naciones latinoamericanas en beneficio de sus intereses imperiales.

Han existido choques entre gobiernos alrededor de las fronteras nacionales de Centroamérica, que se enfocan a los territorios como propiedad privada de las élites económicas y políticas, y que utilizan el nacionalismo de la población y las guerras en beneficio propio; este es un escenario que disminuye y debilita la tendencia a la integración que, perdida desde la experiencia de la Federación Centroamericana con Francisco Morazán, no volvió a aparecer formalmente en el ámbito gubernamental hasta la creación del Mercado Común Centroamericano en la década de 1960; esta tendencia fue interrumpida luego con la experiencia dolorosa de la guerra donde se involucraron de manera directa especialmente Nicaragua y El Salvador y con participación indirecta importante de Honduras y Costa Rica, pero que ha sido reactivada formalmente con muchas dificultades en la aparición del Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

En este escrito, no tocamos expresamente ni la migración ni el tema de las identidades nacionales ni la situación interna de los países como tampoco de manera extensa el problema del narcotráfico y la injerencia norteamericana en los espacios

fronterizos; aquí nos interesa de manera especial resaltar el caso de los conflictos de frontera y de los espacios extraterritoriales como parte de un proceso inacabado de la consolidación de los estados nacionales y cómo en ellos se desarrolla un enfrentamiento de nacionalismos extremos pero en un proceso incipiente de generación de comunidades binacionales. El estudio de caso enfocado al análisis de la frontera Nicaragua-Costa Rica nos permitirá examinar el ejemplo más conflictivo de Centroamérica en donde el río San Juan es escenario tanto de una disputa de territorio (parte de la isla Calero) entre ambos gobiernos como en la aparición de un espacio transfronterizo donde comunidades de ambos lados de la línea divisoria se han visto afectadas por el proyecto minero “Crucitas” del gobierno de Costa Rica.

Después de un diagnóstico sobre los principales conflictos de frontera que dificultan el proceso de integración, el estudio de caso particular sobre la frontera Nicaragua – Costa Rica ofrecerá un ejemplo particular de las contradicciones entre dos gobiernos por disputas de frontera para expresar cómo sus relaciones prácticas están muy lejos de los procesos de integración deseados, agravados por un contexto desigual de desarrollo y también por gobiernos que parecen tener modelos diferentes para el desarrollo.

Contexto histórico

La región centroamericana se encuentra en la frontera sur de México, donde comienzan actualmente los territorios de Guatemala y Belice; en el momento de la independencia frente a España, lo que entonces era conocido como el Reino de Guatemala¹ se integró en 1821 al territorio de los primeros Estados Unidos Mexicanos independientes durante el gobierno de Agustín de Iturbide. Actualmente se conoce como Centroamérica este territorio que va desde Guatemala hasta Panamá formando en la imaginación geográfica la cintura del continente, pero en un principio, Panamá perteneció políticamente a Sudamérica porque su territorio era parte de la actual Colombia. La región de lo que hoy son los países de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica fueron parte de México solamente durante un año cuando

¹ Este Reino de Guatemala también fue llamado Capitanía General de Guatemala durante el tiempo de la colonia española y estaba dividido en cinco provincias en 1821: Ciudad Real de Chiapas, Guatemala, San Salvador, Comayagua y Nicaragua-Costa Rica. Con excepción de Chiapas, que se convirtió en el estado 19 de México, el 14 de septiembre de 1824, a través de un plebiscito popular, las demás provincias se convirtieron en la República Federal de Centroamérica.

Agustín de Iturbide se declaró emperador, pero se independizó de México en 1823 con el nombre de Provincias Unidas del Centro de América para convertirse en 1824 en República Federal de Centroamérica, aun cuando en México se había llegado a fusilar a Iturbide proclamando al país como una república. Al sur de México surgió entonces la Federación Centroamericana, en donde emergió y permaneció por varios años el liderazgo de Francisco Morazán. Durante las primeras dos décadas de la independencia quedó la experiencia de la Federación Centroamericana como una propuesta de unidad política de la región que fracasó para dar origen a lo que hoy son las cinco naciones centroamericanas separadas e independientes una de otra.

Al igual que muchas regiones de la Nueva España, cuando se logró la independencia, se renunció al sueño de Simón Bolívar de constituir una gran patria americana o una unión de Repúblicas para dar nacimiento a una multitud de naciones independientes. Francisco Morazán había sido el líder de la Federación desde 1827 y le imprimió un sello liberal al funcionamiento de la república a través de sus proyectos educativos, libertad de prensa y separación de la Iglesia y el Estado; su proyecto fue atacado por numerosos grupos conservadores apoyados por la misma iglesia católica provocando conflictos políticos y guerra civil que llegaron a dividir la región en cacicazgos regionales que hicieron surgir las cinco repúblicas que hoy conocemos; sobre una federación ya muerta, Morazán² siguió proclamando su sueño de restaurar la unión centroamericana y por ello fue capturado y fusilado, consolidándose luego en el centro del continente americano los cinco pequeños países independientes con sus respectivos gobiernos, queriendo formar sus propios proyectos nacionales y queriendo también fijar con precisión las fronteras territoriales entre todos ellos, lo cual fue ocasión de numerosos conflictos entre ellos, incluso armados.

Conflictos de frontera en la región

Desde su origen, “América Central presenta una serie de disputas que abarcan desde líneas de demarcación impugnadas hasta ocupaciones territoriales, que se han atendido de modos que varían desde la negociación de tratados hasta la confrontación violenta. Históricamente la mayoría de las disputas se han resuelto mediante alguna

² Semejante a Bolívar en América del Sur, Francisco Morazán se presenta en la historia como el símbolo de la unión y del proyecto de integración centroamericana. José Martí (1964), en sus obras completas, lo describe como “un genio poderoso, un estratega, un orador, un verdadero estadista, quizá el único que haya producido la América Central”. Por su parte, Pablo Neruda (1976) en su Canto General, en un poema dedicado a la región, lo llama el “caudillo liberal”.

forma de arbitraje o de negociación bilateral. Hoy en día, sin embargo, casi todos los conflictos fronterizos en la región son una continuación de arreglos incompletos o de disputas pendientes que coinciden con el intento de algunos partidos por revivir viejos conflictos para su propia ventaja política” (Orozco, M., 2001: 131).

Entre Guatemala y Belice (que seguía siendo una colonia británica en todo el siglo XIX y en gran parte del siglo XX), por ejemplo, desde el inicio hubo una disputa territorial con Inglaterra, que se agravó cuando Belice se hizo independiente en 1981, en un contexto en que Guatemala incluso reclamaba soberanía sobre todo el nuevo país.

Entre Guatemala y Honduras, también hubo un conflicto de territorio desde 1843 hasta que en 1938 se firmó entre ambos países un tratado para delimitar las fronteras. Entre Honduras y El Salvador existieron negociaciones en 1869 para demarcar con precisión las fronteras pero sin llegar a un acuerdo definitivo; el crecimiento demográfico en El Salvador en el siglo XX llevó a un gran fenómeno de migración hacia Honduras que llevó a una invasión salvadoreña en 1969 y lo que muchos llamaron la “guerra del fútbol”; las tensiones fronterizas continuaron hasta que en 1999 se firmó un tratado definitivo.

Entre Honduras y Nicaragua, las negociaciones sobre fronteras comenzaron en 1858 pero, a pesar de ciertos acuerdos, las tensiones se sucedieron en todo el siglo XIX y XX ocasionando incluso enfrentamientos armados hasta un acuerdo fronterizo final en 1962; sin embargo, la insurrección sandinista en Nicaragua que derrotó a Somoza inició una nueva etapa de confrontación en donde se mezcló la intervención norteamericana que, desde Honduras, apoyaba militarmente la contrarrevolución nicaragüense durante toda la década de 1980; hubo numerosos enfrentamientos fronterizos hasta la firma del Plan Arias en 1987.

En el caso de la frontera Nicaragua-Costa Rica, se llegó en 1858 al tratado Cañas-Jerez que definió la soberanía nicaragüense sobre el río San Juan; durante finales del siglo XIX y parte del siglo XX se dieron diversas confrontaciones por la pretensión de Nicaragua de querer construir un canal hasta que en 1940 se firmó el Tratado Cordero-Reyes-Zúñiga Montufar, con la idea de materializar dicho canal que nunca se pudo concretar (el Tratado fue abrogado por Nicaragua en 1971); posteriormente, con el arribo de los sandinistas al gobierno, numerosos grupos anti-sandinistas se establecieron en territorio costarricense fronterizo al río San Juan, lo que ocasionó enfrentamientos armados graves como el de Crucitas en 1985; aunque los sandinistas perdieron el poder

en 1990, el problema fronterizo se hizo más complejo con el inicio desde la década del 80 de una migración masiva de nicaragüenses hacia Costa Rica, un fenómeno que todavía continua en la actualidad; en 1998, además, Nicaragua le niega a Costa Rica el derecho a patrullar el río San Juan; los reclamos de territorio permanecen en la actualidad entre ambos países (se va a tratar en este escrito específicamente lo sucedido en el segundo semestre del 2010), agravados por el fenómeno de la migración y por ciertos proyectos de minería a cielo abierto de Costa Rica que tienen graves repercusiones a lo largo del río San Juan.

Para el caso de la frontera entre Costa Rica y Panamá, durante el siglo XIX hasta 1903, las negociaciones y conflictos sobre límites territoriales se dieron con Colombia debido a que el territorio panameño pertenecía a ese país; para el siglo XX, van a continuar las disputas territoriales enfrentando a Costa Rica y Panamá pero con la intervención directa de los Estados Unidos debido a su posición en el canal; la disputa territorial parece haber terminado con el tratado de 1941 entre ambos países.

Aparte de los anteriores, hay que tener en cuenta otras disputas a nivel marítimo como, por ejemplo, cuando, en 1986, los presidentes de Honduras y Colombia firman un tratado en que se reconoce el límite marítimo entre ambos países pero en donde se acepta la cesión a Colombia de un área de agua que está en disputa con Nicaragua; el conflicto se da entre Honduras y Nicaragua, que llega hasta la Corte Internacional de Justicia en el año 2000 sin lograr aminorar las tensiones entre ambos países.

Por otro lado, se encuentra la disputa en el golfo de Fonseca, involucrando a tres países: Honduras, Nicaragua y El Salvador, porque hay disputas entre ellos por la posesión de varias islas del Golfo. En el siglo XX, los conflictos se agravaron con la firma del tratado Chamorro-Bryan en 1914 en donde el gobierno de Nicaragua cedía a perpetuidad terrenos para un canal interoceánico por el río San Juan y el lago de Nicaragua y rentaba por 99 años dos islas en el Atlántico y concedía permiso a los norteamericanos de construir una base naval en el Golfo de Fonseca; esta disputa terminó hasta 1971 cuando Nicaragua abrogó dicho Tratado. La intervención militar de los Estados Unidos contra la revolución sandinista en los 80s provocó también nuevos enfrentamientos entre patrullas navales de Honduras y Nicaragua en el Golfo de Fonseca. Además, posterior al término del conflicto armado, las aguas del Golfo siguen siendo objeto de disputa cuando en 1997, pescadores hondureños son arrestados por pescar supuestamente en aguas nicaragüenses, y sucede lo mismo con pescadores nicaragüenses por pescar en aguas hondureñas del Golfo.

En una visión histórica sintética, Pfetsch y Rohloff (2000) muestran la existencia de 693 disputas nacionales e internacionales en Centroamérica, 217 (el 31.36%) han sido relativas a conflictos de agua, fronteras o territorio. Por su parte, Orozco M. (2001) ofrece el siguiente cuadro que es muy ilustrativo para ubicar históricamente los conflictos que estudiamos, con algunos datos de fechas relevantes:

Cuadro 1
Disputas limítrofes en América Central

PARTES EN DISPUTA	AÑO DE INICIO DE LA DISPUTA	AÑO EN QUE ESCALÓ LA DISPUTA	ESTATUS
Guatemala-Honduras	1843	1928	Resuelto en 1933
Honduras-El Salvador II	1854	1999	En disputa
Costa Rica-Panamá	1879		Resuelto en 1941
Nicaragua-Honduras	1912	1957	Resuelto en 1963
Guatemala-Belice	1945	1963	En disputa
Honduras-El Salvador I	1910	1969	En resolución
El Salvador- Nicaragua	1913	1917, 1964	Disputa Golfo de Fonseca
Costa Rica Nicaragua	1981	1982	Resuelta en 1982
Honduras- Nicaragua I	1981	1984, 2000	En disputa (Golfo de Fonseca)
Honduras- Nicaragua II	1986	1999	En disputa (Caribe)
Honduras-Guatemala	1986	1999	Incierta
Costa Rica- Nicaragua	1997	1998	En disputa

Fuente: Orozco, M. (2001: 109)

Cada país de esa región del centroamericana ha seguido su propia historia nacional, aunque ya en el siglo XX se han plasmado los esfuerzos del inicio del Mercado Común Centroamericano (MERCOSUR) en 1960, el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) en 1991, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) en 1993 y la Corte Centroamericana de Justicia en 1994; en algunas de estas instancias participa incluso Panamá, que se había independizado de Colombia para poder satisfacer el designio de los Estados Unidos de construir un canal interoceánico en su territorio en 1903.

En el comienzo del siglo XXI

En general, el panorama de la región no es muy alentador en un contexto en donde han existido tres transiciones importantes: de situaciones de guerra abierta en algunos países (Nicaragua, El Salvador y Guatemala) a diversos procesos de paz; del militarismo dominante en donde gobiernos como el de Guatemala y El Salvador fueron

calificados como los peores violadores de los derechos humanos en la década de los 70s y 80s hacia una nueva etapa de gobiernos civiles electos mediante elecciones abiertas; de una situación de economías cerradas hacia una etapa de libre mercado donde han predominado los programas severos de ajuste.

Las dos primeras transiciones, aunque muy limitadas, han sido positivas para enfrentar actualmente los procesos de globalización, pero la tercera referida a la inserción en una economía de libre mercado plantea muchas interrogantes sobre el modelo de desarrollo de la región, especialmente cuando la pobreza y la violencia, con la actuación de los gobiernos civiles, no se ha detenido sino que se ha profundizado en muchos casos, y sobre todo cuando han aparecido otros fenómenos que provocan mayor inestabilidad: así lo expresaba el Informe Estado de la Región de 2008³: “La situación internacional que afronta el Ismo se caracteriza por una corrosiva geopolítica de seguridad vinculada al narcotráfico, la creciente vulnerabilidad de la inserción económica internacional de los países más rezagados del área y los altos precios internacionales de los hidrocarburos y los alimentos. Ninguno de estos factores se había manifestado con claridad hasta hace poco tiempo” (Estado de la región, 2008: 47).

Desde el punto de vista comparativo, puede ayudar el uso del Índice de Desarrollo Humano (IDH) utilizado por los reportes de la ONU, en donde, a través de los indicadores de ingreso, educación y salud, se ha intentado medir la situación prevaleciente en cada país. Así, utilizando los mismos indicadores para todos los países, podemos ver cómo al interior de América Latina hay países que sobresalen como Chile, Uruguay y Argentina mientras que los peores indicadores se encuentran en los países de Haití, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Bolivia. Para el área centroamericana, los indicadores nos siguen presentando a Costa Rica y Panamá que, en su calidad de vida, siguen teniendo el mejor nivel en la región.

En Latinoamérica, en general, se estima una población de 596.999,170, de los cuales solamente en Brasil existe la cantidad de 203 millones y en México 107 millones; en contraste, encontramos la distribución de los habitantes centroamericanos de la siguiente manera:

³ Así lo comprueba el Informe Estado de la Región (2008) en Desarrollo Humano Sostenible. Un informe desde Centroamérica para Centroamérica, editado en Costa Rica.

Cuadro 2

Centroamérica: Población

Guatemala	14.533.035
Honduras	7.601.144
El Salvador	7.185.817
Nicaragua	5.870.577
Costa Rica	4.587.661
Panamá	3.534.410

Fuente: Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica (CCP, 2010)

Cuadro 3

Índice de Desarrollo Humano 2010-2011 en Centroamérica y México

PAÍS	Lugar mundial	Población en pobreza % 2008 y 2011
Costa Rica	62 (2010) / 69 (2011)	23.9 (2008) / 21.7 (2011)
Panamá	54 (2010) / 58 (2011)	36.8 (2008) / 32.7 (2011)
El Salvador	90 (2010) / 105 (2011)	30.7 (2008) / 37.8 (2011)
Nicaragua	115 (2010) / 129 (2011)	45.8 (2008) / 46.2 (2011)
Honduras	106 (2010) / 121 (2011)	50.7 (2008) / 60.0 (2011)
Guatemala	116 (2010) / 131 (2011)	51.0 (2008) / 51.0 (2011)
México	56 (2010) / 57 (2011)	47.0 (2008) / 47.4 (2011)

Fuente: PNUD, 2010: 163-166, y PNUD 2011: 145-48; 161-62

Actualmente todavía sobresalen los casos de Panamá y especialmente Costa Rica hacia donde migra constantemente población de Nicaragua; el resto de Centroamérica experimenta factores de expulsión pero hacia el Norte (México y los Estados Unidos) que hacen que la población busque mejores horizontes en países más desarrollados. La única solución propuesta desde Norteamérica ha sido el modelo de la Alianza del Libre Comercio de las Américas (ALCA) que se ha particularizado en la región a través de los tratados bilaterales con Estados Unidos llamados el *Central America Free Trade Agreement* (CAFTA). Se trata de un modelo de globalización salvaje que está arrollando a esa población de más de 40 millones de habitantes de la cintura geográfica de América, no tanto porque no haya algún crecimiento económico sino sobre todo por la enorme desigualdad en la distribución de la riqueza social.

El Informe sobre la región centroamericana (Estado de la Región, 2008) hace esta síntesis de la situación en términos generales: “Durante los últimos años, todos los países de la región han mostrado, en promedio, tasas de crecimiento del PIB positivas, aunque no muy altas (inferiores al 5%), con fluctuaciones generadas por la coyuntura económica propia de cada país, condiciones climatológicas adversas y la situación económica internacional. La inflación promedio de los últimos años ha sido de dos

dígitos, sin alcanzar niveles excesivos, pero con notables diferencias entre países. El Salvador y Honduras son los extremos de baja y alta inflación, respectivamente. Hay un importante problema de productividad, relacionado en buena medida con la baja dotación de capital humano y con el desempleo y el subempleo, que se traducen en PIB per cápita muy bajo (cerca a los US\$ 1,000). Hay diferencias por países, pues los PIB per cápita de Costa Rica y Panamá son cerca de tres y cuatro veces superiores a los de Honduras y Nicaragua, respectivamente” (Estado de la Región, 2008: sinopsis).

En la última década del siglo XX y principios del XXI, el panorama político de los gobiernos nacionales se expresaba en la predominancia de gobiernos oligárquicos (Nicaragua de 1990 al 2006; El Salvador desde Napoleón Duarte hasta el gobierno de ARENA que terminó en 2009; Honduras y Costa Rica con su bipartidismo; Guatemala con su militarismo abierto hasta 2007); en los primeros años del siglo XXI, Manuel Rojas Bolaños, sociólogo político de la Universidad de Costa Rica, en la revista Nueva Sociedad de Marzo 2006, reafirmaba y vaticinaba la reafirmación de la derecha entre los gobiernos de la región.

Esto último, afortunadamente, no ha sucedido y, por ello, en cierta medida, podemos hablar de cierta reactivación de movimientos sociales y progresistas que se han llegado a expresar en posiciones de poder gubernamentales⁴ múltiples países del continente. Para el caso de Centroamérica, tenemos los hechos siguientes: en Guatemala, en las elecciones presidenciales del 2007, perdió la ultraderecha del ex-general Otto Pérez Molina que pretendía imponer la mano dura en país y, con ello, pudo llegar al gobierno una declarada posición socialdemócrata con el presidente Álvaro Colom; en Honduras, perdió a finales del 2005 el conservador Partido Nacional y ganó el Partido Liberal que se estuvo acercando a las posiciones de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA) hasta el momento del golpe de estado que derrocó al presidente constitucional Manuel Zelaya en junio de 2009; en Nicaragua, en 2006, perdió Eduardo Montealegre, el empresario de la derecha, y volvió al poder ejecutivo el FSLN con Daniel Ortega, después de varios intentos infructuosos del mismo candidato; en Costa Rica se rompió el bipartidismo tradicional y triunfó con escasos votos el Partido de Liberación Nacional (PLN) sobre una naciente fuerza autodenominada de izquierda; en

⁴ Se trata de una tendencia en el ámbito latinoamericano, especialmente a partir de los resultados de procesos de elecciones presidenciales del 2005-2008, en donde bajo las mismas normas de la democracia electoral encontramos el ascenso de gobiernos de izquierda. Un panorama de esta tendencia regional se encuentra en el libro de Ignacio Medina Núñez (2009) “Las elecciones presidenciales en América Latina: el ascenso de una izquierda heterogénea”, publicado por elaleph, en Buenos Aires, Argentina.

El Salvador, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) se había convertido durante muchos años en la segunda fuerza política del país hasta que ganó las elecciones presidenciales en marzo del 2009 con su candidato Mauricio Funes. Hay que hacer notar, sin embargo, el caso de Panamá, en donde, desde 2004 no gobernaba la derecha tradicional subordinada tan abiertamente a los Estados Unidos después de la invasión del 20 de diciembre de 1989 sino una tendencia centrista con Martín Torrijos, el hijo del general que logró la importante firma de los tratados Torrijos-Carter sobre el traspaso de la soberanía del canal de los norteamericanos a los panameños; se dio un giro en las elecciones del 2009 cuando llegó al poder ejecutivo, a partir del primero de julio, la derecha de un poder empresarial con el nuevo presidente Ricardo Martinelli reafirmando su adhesión a las directrices del modelo neoliberal.

Sin embargo, las disputas territoriales de frontera siguen prevaleciendo independientemente de los gobiernos en turno, porque, en primer lugar, están muy arraigadas en la identidad nacional histórica y, en segundo lugar, porque las áreas de terreno disputadas implican potencialmente una riqueza de recursos naturales a los que difícilmente puede renunciar cualquier gobierno. Un tercer elemento que se añade para el caso de la frontera Nicaragua - Costa Rica es el tema de la migración que, en un nivel de mucha menor intensidad como lo serían otros casos en el mundo como la frontera México-Estados Unidos o la de Alemania-Turquía o la del mar Mediterráneo entre África y el sur de Europa representa la vecindad de dos realidades diferentes en la confrontación de campos de desarrollo económico, que dan origen a una atracción simbólica masiva de un polo con mejor nivel de vida en relación a los habitantes del país vecino más inestable o más pobre.

La frontera entre Nicaragua y Costa Rica

Actualmente los dos países comparten una frontera en donde el símbolo de la división se encuentra en los cerca de 200 kilómetros de extensión que tiene el río San Juan, bautizado así desde que el capitán español Alonso Calero lo empezó a navegar el 24 de junio de 1539. La línea divisoria actual, yendo de este a oeste, comienza en Punta Castilla en el mar Caribe, por el río en una extensión de 140 kilómetros, sin llegar hasta su nacimiento en el lago de Nicaragua; cerca de Castillo Viejo, la frontera abandona el río -60 kilómetros después de su nacimiento en el lago de Nicaragua- y se extiende hacia el occidente bordeando la orilla sur del mismo lago a unos tres kilómetros para

llegar al océano Pacífico en Peñas Blancas, al norte de la provincia de Guanacaste, en Costa Rica, en la Bahía Salinas.

La historia original de las independencias a principios del siglo XIX todavía siguen pesando en la conciencia nacional, al recordar que la actual frontera divisoria entre los dos países no fue la original: la primera línea divisoria incluía dentro de territorio nicaragüense lo que hoy es el norte de Costa Rica (Península de Nicoya y provincia de Guanacaste); la frontera original era el río Matino y no el río San Juan. Desde los años de 1830, los cafetaleros costarricenses se extendieron hasta el área poco poblada de Nicoya y Guanacaste y Nicaragua paulatinamente llegó a aceptar la pérdida de ese territorio. Sin embargo, con la ocupación de William Walker (1856-57), quien llegó a designarse presidente de Nicaragua, la reacción nacional de todo Centroamérica llegó a expulsarlo y fusilarlo; Costa Rica había ayudado militarmente en la guerra contra Walker y se quedó definitivamente hasta el río San Juan llegando incluso a San Carlos, declarando el territorio un derecho de conquista. Fue la mayor disputa fronteriza entre ambos países que logró finalmente un acuerdo en el Tratado Cañas-Jerez firmado el 15 de abril de 1858. Ahí se estableció el límite fronterizo actual que va desde Punta Castilla hasta Bahía Salinas, pero con la particularidad de que se otorgaba la soberanía a Nicaragua sobre el río San Juan, dejando la frontera de Costa Rica solamente hasta la tierra que llega al río; Costa Rica podía navegar libremente por el río pero solamente con fines comerciales. De una manera semejante, Nicaragua podía transitar por el río Colorado (situado en la desembocadura del río San Juan hacia el Caribe, como un ramal que se desprende del mismo río pero ya dentro de territorio de Costa Rica). El tratado fue ratificado posteriormente por los laudos Cleveland en 1888 y Alexander en 1897. Durante el siglo XX solamente hubo tensiones relacionadas con la propuesta en el papel de la posible construcción de un canal interoceánico⁵.

Desde 1998, ambos países expresaron diversas interpretaciones del Tratado de 1858 en relación a la navegación en el río; Nicaragua empezó a negar el derecho a los costarricenses de navegar debido a que llevaban policías armados o transportaban turistas: “Así fue como en septiembre de 2005, ante el desacuerdo con Nicaragua por la navegación del río San Juan, Costa Rica inició un proceso ante la Corte Internacional de

⁵ Durante gran parte del siglo XX, ocurrieron diversas tensiones entre ambos países porque Nicaragua, a través de un tratado llamado Chamorro-Bryan en 1914, estaba cediendo a perpetuidad terrenos para un posible canal interoceánico que iría por el río San Juan para llegar al lago de Nicaragua; sin embargo, dicho tratado fue abrogado definitivamente por Nicaragua en 1971.

Justicia (CIJ), en La Haya. La sentencia fue finalmente dictada el 13 de julio de 2009, cuatro años después de la denuncia inicial. El fallo de la CIJ estableció que, aunque Nicaragua mantenía la plena soberanía sobre las aguas del río San Juan, Costa Rica gozaba de pleno derecho de navegación con fines comerciales, transporte de pasajeros y turistas en los 140 km del cauce fluvial en los que el río transcurre en la frontera entre ambos países” (Malamud y García, 2011: 2).

Sin embargo, ocurrió otra disputa por la interpretación sobre lo establecido en el mismo fallo de La Haya: Daniel Ortega, en el contexto de la lucha por establecer la posibilidad de su reelección como presidente para las elecciones del 2011, dio a conocer las normas reglamentarias para la navegación en el río San Juan, que incluían el proyecto de limpieza del río en la zona de los humedales en la desembocadura en el Caribe, algo que fue criticado por el gobierno de Costa Rica; dicho proyecto empezó a hacerse efectivo al año siguiente comprendiendo 33 kilómetros de dragado.

El conflicto detonó en el mes de octubre del 2010. Nicaragua realizó del 1 al 5 de octubre una operación antinarcóticos en su propio territorio al norte del río San Juan en donde fueron detenidos seis hondureños; dicha operación le fue notificada al gobierno de Costa Rica, particularmente porque algunos narcotraficantes nicaragüenses habían huido a tierra costarricense. Otro incidente se suscitó cuando Nicaragua detuvo a dos oficiales costarricenses de la Oficina de Investigación Judicial que llevaban armamento y un vehículo dentro de territorio de Nicaragua; dichos oficiales fueron entregados el 14 de octubre al jefe de migración en el poblado de Los Chiles. Posteriormente, el 18 de octubre del mismo año, bajo la dirección de Edén Pastora, Nicaragua comenzó el dragado del río San Juan con la intención de hacerlo navegable cerca de la desembocadura hacia el Atlántico. Con ello, el gobierno de Laura Chinchilla denunció primero el dragado como un atentado a la ecología de la región⁶ (perjuicio para las fuentes hídricas, el sedimento recogido del río y arrojado a tierra de Costa Rica con daño a los bosques) y luego como una invasión militar de Nicaragua sobre su territorio el día 22 de octubre y movilizó un contingente de policías.

En este contexto, hay que mencionar que Costa Rica no tiene ejército por decisión propia desde 1949, planteando a nivel internacional una postura muy interesante en el sentido de que el costo de un aparato militar no tiene beneficios para el país porque siendo una nación tan pequeña cualquier ejército de otro país podría

⁶ A partir de estas acusaciones, Costa Rica emitió una orden internacional de captura contra Edén Pastora, haciéndolo responsable de los perjuicios ecológicos causados a la región por el proyecto del dragado.

derrotarlo; desde entonces su única defensa es una postura neutral ante cualquier conflicto, dedicando los posibles gastos militares en una inversión social que han hecho de ese país junto a su modelo democrático un ejemplo de políticas gubernamentales que lo han llevado a tener uno de los mejores índices de desarrollo humano del continente. Sin embargo, algo lamentable ha estado ocurriendo en Costa Rica en la primera década del siglo XXI porque sus condiciones sociales se han deteriorado de tal manera que ha bajado el IDH del nivel número 48 que tenía en 2000 (PNUD, 2000: 157) al número 69 en el 2011 (PNUD, 2011: 157). De hecho, actualmente es un mito el hecho de no tener ejército porque destinó 240.3 millones de dólares en el 2010 para mantener sus 13,270 fuerzas policíacas con armas que son propias de un ejército, una cantidad de dinero que supera 5 veces más lo que Nicaragua dedica a sus fuerzas armadas.

De cualquier manera, el nacionalismo es un excelente argumento que puede distraer en relación a los conflictos internos y, por ello, el gobierno de Chinchilla hizo un despliegue extraordinario en los medios de comunicación para atacar al gobierno de Nicaragua de manera pública y de manera particular con una denuncia ante la Organización de Estados Americanos (OEA: instancia a la que Daniel Ortega no le reconoce jurisdicción); el objetivo era señalar la pretensión nicaragüense de apoderarse de la isla Calero, en el extremo noreste del país en un triángulo que estaría conformado por la desembocadura del río San Juan, la del río Colorado y la ribera del mar Caribe. Para el caso de Nicaragua, se podría suponer que este conflicto de tintes nacionalistas, en un período preelectoral con Ortega como candidato a reelegirse en el cargo, también pudo haber ayudado como parte de la mercadotecnia política; sin embargo, es difícil probarlo en una relación directa causa-efecto sobre las tendencias del electorado; lo que ciertamente ha quedado claro en la práctica es la reelección de Daniel Ortega como presidente por otro período de 6 años a la cabeza del gobierno, a raíz del nuevo triunfo del FSLN con más del 60% de los votos en la jornada electoral del 6 de noviembre del 2011.

Pero el conflicto real no versaba sobre la isla Calero sino sobre una pequeña porción norte de ella. Nicaragua reafirmaba su soberanía sobre todo el río San Juan incluyendo el control sobre todo tipo de navegación; el gobierno reconoce que la Isla Calero pertenece a Costa Rica, pero lo que realmente estaba en disputa es la isla Portillos (a un lado de la laguna llamada Portillos por los costarricenses y denominada Harbor Head por los nicaragüenses), la parte norte de isla Calero, en donde se pretende un dragado del río y un canal que comunique al río con la laguna Portillos; dicho canal,

en la versión nicaragüense, demostraría que, si el río San Juan es el límite fronterizo, entonces ese pequeño territorio de Portillos le pertenece a Nicaragua.

Esta disputa, que tiene raíces históricas por los enfrentamientos entre las dos naciones por una parte de territorio, en el momento presente tiene que ver también con las variantes del modelo de desarrollo de ambos países, que se contraponen en sus políticas sociales. Para Nicaragua, de nuevo con el FSLN en el gobierno a partir del nuevo triunfo de Daniel Ortega a finales del 2006, la activación de la navegación del río San Juan a través del dragado tiene que ver con el impulso al mercado interno y la exportación de sus productos locales hacia el mar Caribe; el río había devenido innavegable en desembocadura por todos los sedimentos acumulados en años y décadas; de ahí la necesidad de dragarlo junto con la libertad de utilizar también la navegación de los nicaragüenses por el río Colorado (que también desemboca en el Caribe), reconociendo que es propiedad de Costa Rica pero que puede ser utilizado por ellos para fines comerciales de la misma manera como dejan que los *ticos* utilicen el río San Juan que pertenece a Nicaragua según el tratado de 1858.

Costa Rica, por su parte, tiene una rica tradición democrática y sobresalientes características en el nivel de vida de su población que contrastan todavía con los países centroamericanos de la parte norte, especialmente con Nicaragua; ello ha llevado a una migración masiva de nicaragüenses que permanecen ya en territorio tico rebasando ya el millón de habitantes. Sin embargo, dentro de un contexto general de crisis económica, el gobierno anterior de Oscar Arias y el actual de Laura Chinchilla han optado por las medidas del consenso de Washington a través de los tratados de libre comercio, implementando los programas de ajuste que son típicos del modelo neoliberal; por ello se ha dado un declive del nivel de vida de los costarricenses en la primera década del siglo XXI como se nota con claridad en el descenso tan estrepitoso en el índice de Desarrollo Humano corroborado por el PNUD. A nivel interno del país, es fácil para muchos sectores el culpar de todos sus problemas (delincuencia y falta de empleo, sobre todo) a la migración nicaragüense; por ello, la campaña en contra de la supuesta invasión de Nicaragua sobre la isla Calero sirve de buen pretexto para intentar atraer la solidaridad del pueblo hacia un gobierno que se presenta como defensor del país frente a las amenazas del exterior.

Junto a la descripción de este problema fronterizo exacerbado a finales del 2010 y que solamente ha tenido un tiempo de reposo durante 2011 con la aceptación de ambos gobiernos de turnar el análisis y resolución del problema a la instancia de la

Corte Internacional de Justicia de la Haya, es necesario reconocer todo el territorio de la desembocadura del río San Juan como un espacio fronterizo transterritorial; ese espacio, debido a la lejanía de los respectivos gobiernos centrales que no tienen la capacidad suficiente para llegar con sus instituciones de estado a todos los rincones, debido también la poca población que se ha establecido para vivir permanentemente, se ha convertido en base de tránsito de circulación de drogas y armas de manera continua. Ese territorio se vincula también con otros espacios transfronterizos a nivel marítimo porque existe la disputa en el Caribe sobre los límites marítimos entre Nicaragua, Colombia y Honduras, que hacen imposible la vigilancia sobre todas las rutas del narcotráfico. De hecho, la reticencia del gobierno de Daniel Ortega a retirar al ejército de la zona se debía, en su propia concepción, a la posibilidad de dejar toda la región en manos del narcotráfico, lo cual, según múltiples fuentes, tiene bastante fundamento: “El narcotráfico está muy presente en Centroamérica, y más tras la lucha entre el Estado mexicano y los carteles de narcotraficantes. Según EEUU, el istmo que va desde Colombia a México es un gran territorio dominado por el narcotráfico y el crimen organizado. La agenda nicaragüense de la Casa Blanca ha estado en los últimos años centrada en la lucha contra el narcotráfico, mientras ha sido más cautelosa en los asuntos políticos... Costa Rica ha pasado de ser un país de tránsito de drogas a ser una importante base del narcotráfico con una creciente infiltración de los cárteles mexicanos, como aseguró Phillip Springer, el representante de la DEA en San José. El narcotráfico irrumpió en el conflicto cuando el gobierno de Managua aseguró que el personal militar desplazado al área en discordia desarrollaba labores antinarcóticos. Habló de una operación contra una banda de narcotraficantes que opera entre Honduras, Costa Rica y Colombia, conocida como *Los Tarzanes*, de la que ya no hemos oído hablar más. En su momento, Costa Rica rechazó estos argumentos asociando el incremento de efectivos militares nicaragüenses a la presencia policial costarricense. Cuando el gobierno costarricense pidió a su Congreso, a mediados de diciembre, autorización para el ingreso en sus aguas territoriales de buques de patrulla estadounidenses contra el narcotráfico, las alarmas saltaron en Managua, que asoció la autorización con una toma de partido en el conflicto fronterizo y como una posible petición de ayuda militar ante la falta de fuerzas armadas. Costa Rica negó la acusación alegando que sólo se trataba de un problema de narcotráfico. Tras la resolución de la OEA, Ortega aseguró que el narcotráfico dirige la política exterior costarricense y que los intereses de los carteles estaban detrás de la reclamación de Costa Rica contra la

presencia de tropas militares en isla Portillos, y que la zona fronteriza en conflicto es un área de continua actividad del narcotráfico internacional, en su intento de establecer una ruta entre Colombia y EEUU, pasando por Panamá y Costa Rica.” (Malamud y García, 2011: 6).

El segundo problema fronterizo que queremos resaltar es el proyecto de la mina de oro a cielo abierto “Crucitas”⁷, que está relacionado, por un lado, con los modelos de extracción de recursos por parte de empresas trasnacionales ubicadas en países subdesarrollados enarbolando el tema del desarrollo y del progreso y, por otro, con los efectos contaminantes de la naturaleza dejados comprobadamente por dichos proyectos de extracción, como en este caso de minería a cielo abierto, que están dejando una indiscriminada zona con bosques talados y además una contaminación de cianuro en el río San Juan y fuentes acuíferas que se encuentran en ambos lados de la frontera.

En 1993, el gobierno de Costa Rica concesionó el inicio de la mina de oro a cielo abierto CRUCITAS a la empresa canadiense Placer Dome Inc., que tenía una subsidiaria Placer Dome en territorio de Costa Rica. En 1999, la empresa Placer Dome se vendió a Lyon Lake Mines Ltd (también canadiense), que luego cambió su nombre por el de Infinito Gold Ltd.; la empresa subsidiaria en Costa Rica también cambió su nombre por el de Industrias Infinito S.A. (IISA) en 2001.

La región donde se ha ubicado el depósito de oro con la empresa Crucitas en Costa Rica cuenta con una concesión de explotación otorgada por el Ministerio de Ambiente y Energía del gobierno, el 17 de diciembre del 2001, cuando era presidente Miguel Ángel Rodríguez; la resolución fue publicada oficialmente el 30 enero 2002. Posteriormente, el presidente Abel Pacheco expresó dudas sobre el proyecto y planteó su deseo de anular la concesión: promulgó, en junio de 2002, un decreto con la “Declaración de la Moratoria Indefinida de la Minería a cielo Abierto”; posteriormente, el 11 marzo de 2003, la Secretaría Técnica Nacional (SETENA) decidió no otorgar la viabilidad ambiental al proyecto, aunque la empresa interpuso un recurso de revocatoria y apelación sobre dicha resolución. La concesión minera del proyecto había sido anulada, pero luego, atendiendo al recurso de apelación, se anuló la resolución que

⁷ Junto a numerosos documentos que hemos recolectado en fuentes oficiales y hemerográficas, hago mención especial a la investigación que está realizando el antropólogo Francisco Javier Mojica Mendieta, estudiante en el programa del Doctorado en Estudios Científicos Sociales (DECS) del ITESO (la Universidad Jesuita de Guadalajara), a quien estoy acompañando como parte de un comité tutorial; él tiene un extenso trabajo de investigación documental y de campo en la zona del río San Juan. El proyecto de Mojica sobre la minería trasnacional estará terminado en su redacción final hasta el 2013 y solamente hasta entonces podrá citarse en su redacción final.

había negado la viabilidad ambiental y, finalmente, el 12 de diciembre del 2005, la SETENA nuevamente le otorgó la viabilidad ambiental al proyecto por un período de dos años.

Se volvió a otorgar la concesión, aunque siguieron persistiendo las controversias jurídicas; sin embargo, el gobierno de Oscar Arias se mostró muy favorable al proyecto Crucitas a tal punto que, en el 2008, decidió alargar la concesión para explotar oro plata, cobre y minerales asociados, en un plazo de 10 años, declarando en el decreto publicado el 17 de octubre del 2008 que el proyecto era interés público, autorizando la tala de numerosas hectáreas de bosque primario y secundario⁸. A pesar de protestas y varios recursos de amparo, el entonces presidente Arias, a unos días que terminara su período en la presidencia, logró, el 16 de abril de 2010, que se dictaminara la viabilidad ambiental del proyecto Crucitas. De hecho, la tala de árboles fue empezando a ser más conocida incluso a nivel nacional y generó indignación entre la población.

Las contradicciones sociales y políticas a raíz de este proyecto han hecho variar las decisiones: ahí sigue el operativo minero aunque a veces parece detenerse y a veces retoma su carrera. El Tribunal Contencioso Administrativo de Costa Rica, por ejemplo, volvió a anular la concesión el 11 de noviembre del 2010, dando marcha atrás al decreto expedido por Oscar Arias. Sin embargo, la empresa Infinito Gold presentó en enero del 2011 un recurso de apelación que ha dejado sin efecto la sentencia del Tribunal. Los sectores a favor y en contra de la minería en ambos lados de la frontera siguen enfrentados.

La misma Compañía minera ha logrado hacer labor social y educativa y de apoyo a la infraestructura del lugar para ganarse el apoyo de parte de la población ofreciendo fuentes de trabajo, escuelas, caminos y numerosos apoyos puntuales en una región pauperizada. Se presenta el proyecto Crucitas como un símbolo de desarrollo para Costa Rica, ridiculizando a los oponentes como ignorantes que no creen en la modernización de la nación. El tema del desarrollo a favor de las comunidades y la gente de la región es el discurso de los representantes empresariales de la empresa, como lo señalaba Arnoldo Rudín Arias, gerente de Crucitas a partir de Febrero de 2007:

⁸ Resulta muy contradictorio este proyecto con la fuerte tradición existente en Costa Rica en defensa del medio ambiente. Prácticamente el gobierno de Oscar Arias dejaba el camino abierto para la destrucción de gran parte del bosque. Y aquí se encuentra la gran pregunta sobre los costos de un proyectado desarrollo producido por las trasnacionales que puede derramar ciertamente beneficios residuales a la zona y a la población (como infraestructura, empleos con bajos salarios, etc.) pero cuya principal ganancia, a costa de la destrucción ambiental, siempre saldrá hacia fuera de la región. En agosto 2007, la gerencia de la empresa afirmaba que su acción se iba a circunscribir solamente a 50 hectáreas.

“Económicamente nos enfocaremos en dos puntos: que el proyecto sea rentable y que la compañía se convierta en un motor generador de ideas y proyectos en favor de las comunidades. En lo social apostamos a las propuestas que nuestro equipo ha venido desarrollando, en áreas como educación, electricidad y caminos. Estamos desarrollando un ambicioso programa para la creación de pequeñas y medianas empresas... Quiero que estén seguros de que nos interesa la gente” (Crucitas Informa, 2007). No habrá, según ellos, ningún problema con el medio ambiente porque piensan reforestar miles de árboles; tampoco habrá problema –señalan- con el cianuro por la alta tecnología que manejan.

En este contexto, diversos sectores de la población se han enfrentado: el gobierno lo apoya pero también hay gente que ve el proyecto de manera favorable porque ve infraestructura, servicios, empleos, seguridad, etc.; sin embargo, también hay sectores sociales de ambos lados de la frontera que ven un gran peligro para la contaminación ambiental, primero en la destrucción del bosque y, segundo, en las consecuencias de los desechos mineros, especialmente el cianuro que puede correr por arroyos y ríos hasta el río San Juan, ocasionando ya un conflicto fronterizo entre dos países. El planteamiento simple es que se trata de un proyecto económico de una transnacional apoyada por el gobierno que piensa extraer enormes recursos⁹; de esta manera, Costa Rica produce desechos mineros y contaminación de diversos arroyos que van al río San Juan, que ya no es territorio costarricense. Todo esto ha convertido a la oposición contra el proyecto de minería a cielo abierto en una lucha ideológica, una lucha política, que se expresa en numerosos fenómenos.

Conclusiones

Centroamérica, después de casi 200 años de independencia, no ha terminado de definir con precisión sus límites fronterizos. Por otro lado, ante la existencia de estados bastante débiles todavía en sus instituciones democráticas, ante los conflictos fronterizos se abre siempre la perspectiva de una discordia abierta o enfrentamiento político-militar relacionados con la posible apropiación de recursos naturales que pueden pertenecer a uno u otro país. La presencia de los estados vecinos es considerada

⁹ Según la propia empresa, su Boletín señala lo siguiente: “A precios del oro del 2002, Crucitas hubiera generado ventas por el orden de los \$262 millones (c 134,930,000,000). Calculado al precio actual, \$650 por onza, la mina producirá ventas superiores a los \$415 millones (c213,725,000,000). Para dar una idea, hace 5 años la construcción de la mina se estimó en \$35 millones (c18,025,000,000), ahora ese costo será de \$56 millones (c 28,840,000,000)” (Crucitas Informa. No. 25. Agosto 2007).

no como una posibilidad de colaboración sino como un potencial peligro que pone siempre en guardia el nacionalismo del gobierno y de los habitantes y que, en la práctica, aleja la perspectiva de los procesos de integración.

Hay conflictos fronterizos que han llevado a la guerra como la ocurrida entre El Salvador y Honduras en 1969; hubo también enfrentamientos bélicos durante la primera etapa del gobierno sandinista en Nicaragua (1979-1990), cuando la contrarrevolución nicaragüense apoyada por los Estados Unidos se ocultaba tanto en territorio hondureño como en territorio costarricense; ha habido también intervención de las fuerzas públicas en la disputa por las aguas del Golfo de Fonseca. Sin embargo, sin necesidad de guerra abierta, la tensión diplomática sigue siendo fuerte y aguda entre Nicaragua y Honduras en relación a la frontera marítima (incorporando también en ocasiones a Colombia); entre Nicaragua, El Salvador y Honduras con el objeto de establecer el límite de las aguas del mismo Golfo de Fonseca; entre Nicaragua y Costa Rica tanto por la navegación en el río San Juan y el dragado del mismo cerca de su desembocadura en el Caribe como por la porción territorial al norte de isla Calero y el proyecto minero Crucitas. El enfrentamiento por estos conflictos no favorece los procesos de integración a tal punto que funcionarios costarricenses han llegado a llamar nación enemiga a la vecina Nicaragua, y acusando a los migrantes procedentes de ese país de la delincuencia y de ser causantes de los problemas sociales de Costa Rica.

Sin embargo, las disputas por espacios de frontera en momentos determinados son perfectamente aprovechados por los gobiernos nacionales para que el sentimiento de la población se vuelque coyunturalmente a favor de los dirigentes gubernamentales internos para enfrentarse a los vecinos; puede plantearse la posibilidad de que la disputa por la porción de terreno en Isla Calero favoreció el proceso posterior de reelección de Daniel Ortega en el 2011 y que, en el caso del gobierno de Laura Chinchilla, le sirvió para distracción del deterioro del nivel de vida de la población que está teniendo Costa Rica en los últimos años y también para volver a levantar la bandera por la protección del ambiente, acusando al proyecto del dragado del río San Juan llevado por el gobierno nicaragüense de perturbar el orden ecológico de la región. Sin embargo, es claro que hay una falta de entendimiento entre ambos gobiernos tanto en sus tendencias ideológico políticas diferentes como en sus distintos proyectos de política económica y su concepción del desarrollo.

Finalmente, en el caso específico del proyecto minero Crucitas, se puede observar con claridad la formación de una comunidad binacional que ha tomado la defensa del medio ambiente, sin importar la pertenencia específica a un país u otro; se trata de un espacio transterritorial en donde, si bien el proyecto es del gobierno de Costa Rica, las consecuencias ambientales afectan necesariamente la ecología de una tierra que es común y que les pertenece a los habitantes de ambos lados de la frontera.

Bibliografía

ARAGONÉS, Ana María. (2011). *Migración centroamericana y México en Periódico La Jornada* (Ciudad de México).

AYÓN, Tomás. (1993). *Historia de Nicaragua. Tomo I. Serie Histórica. Colección cultural del Banco Nicaraguense. Fondo de Promoción Cultural Banic.* (Managua, Nicaragua).

BACA, Víctor Giudice. (2005). *Teorías geopolíticas en Gestión en el Tercer Milenio.* Revista de Investigación de la Facultad de Ciencia Administrativas, UNMSM. Vol. 8, no. 15.

BARRY, Tom and PREUSCH, Deb. (1986). *The Central America Fact Book* (New York: Grove Press. New York).

BERRIOS, Bertha. (2004). *San Juan River – Border dispute between Costa Rica and Nicaragua.* Disponible en www.geog.umd.edu/academic/undergrad/harper/Berrios.pdf

COLLADO, Carmen; DUTRÉNIT, Silvia; GUILLÉN, Diana; LÓPEZ, Selva y YANKELEVICH, Pablo. (1988). *Centro América I y II Textos de la historia de Centroamérica y el Caribe.* Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/ Universidad de Guadalajara / Nueva Imagen. México.

CCP: Centro Centroamericano de Población. Universidad de Costa Rica. <http://ccp.ucr.ac.cr/>

CLARK, Victor Figueroa. (2011). *The Nicaragua-Costa Rica Border Dispute – A symptom of Tico'Decline?*. The London School of Economics and political science (LSE). International affairs of LSE. Posted on March 27, 2011, by Chloe Pieters: <http://blogs.lse.ac.uk>

CRUCITAS Informa. (2007). “Boletín informativo”. Industrias Infinito S.A. Año VI, Número 24. (San José, Costa Rica).

DOMÍNGUEZ, Jorge I. (2001). *Conflictos territoriales y limítrofes en América Latina y el Caribe. Pensamiento Propio, Revista bilingüe de Ciencias Sociales.* No. 14. Julio-Diciembre 2001. Año 6. Pag. 5-31. Ediciones Cries, Managua, Nicaragua.

ESTADO de la Región en desarrollo humano sostenible: “Un informe desde Centroamérica para Centroamérica”. (2008). Programa Estado de la Nación, en Costa Rica. <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/02232.pdf>

GARCÍA, Juan Pérez. (2005). *Conflictos territoriales y luchas fronterizas en América Latina durante los siglos XIX y XX en Norba. Revista de Historia*. Vol. 18. Pags. 215-241. Universidad de Extremadura. España.

GARRIDO, Guillermo Torriello. (1976). *Tras la cortina del banano*. (México: Fondo de Cultura Económica).

JIMÉNEZ, Bonifacio Pereira. (1961). *Historia de Panamá*. Texto de los Colegios Oficiales y Particulares de la República de Panamá.

JOUBERT-CECI, Berta. (2010). *U.S. role in Costa Rica-Nicaragua border dispute. Workers World*. <http://www.workers.org> Published Dec 5, 2010.

MALAMUD, Carlos; ENCINA, Carlota García. (2011). *El conflicto fronterizo entre Costa Rica y Nicaragua: ¿medio ambiente, soberanía, narcotráfico o mero instrumento electoral?* en *Real Instituto Elcano*. No. 22. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CO NTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari22-2011

MEDINA, Ignacio Núñez. (2011). *Cultura, Desarrollo y procesos de Integración en América Latina. Un acercamiento a la cultura como clave del desarrollo*. Editorial Académica Española (publicado en Saarbrücken, Germany).

_____ (coordinador). (2010). *Centroamérica: Democracia, Militarismo y conflictos sociales en el siglo XXI*. (Buenos Aires: Ediciones El Aleph).

_____ (2009). *Elecciones presidenciales en América Latina. El surgimiento de una izquierda heterogénea*. (Buenos Aires: Ediciones El Aleph).

MENDIETA, Francisco Javier Mojica. (2011). *Minería Transnacional, Colonialidad de la Naturaleza y Emancipaciones para la vida en Nicaragua Costa Rica: el proyecto Crucitas (1993-2011)*. Proyecto de investigación en el programa de Doctorado en Ciencias Sociales del Iteso (Guadalajara, Jalisco).

MERCADO, Edgardo Jarrin. (2001). *La revolución geoestratégica* (Lima: Cepel, Konrad Adenauer Stiftung, Ipege).

OROZCO, Manuel. (2001). *Conflictos fronterizos en América Central: tendencias pasadas y sucesos actuales en Pensamiento Propio*, Revista bilingüe de Ciencias Sociales. No. 14, Año 6. Pag. 105-144 (Ediciones Cries, Managua, Nicaragua).

PFETSCH, Frank R. y ROHLOFF, Christoph. (2000). *National and International Conflicts, 1945-1995. New Empirical and Theoretical Approaches* (Londres: Routledge).

PNUD. (2010). “Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones. Caminos al desarrollo Humano”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Ediciones Mundi-Prensa México S.A.).

_____ (2011). “Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos”. Publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Ediciones Mundi-Prensa México S. A. de C.V.).

PRATT, Martin. (2001). *The maritime boundary dispute between Honduras and Nicaragua in the Caribbean Sea* en *International Boudaries Research Unit*, University of Durham. A revised versión of a paper originally published in Ibru’s *Boundary and Security Bulletin*. Vol 9 No. 2 Summer 2001. Disponible en: www.dur.ac.uk/resources/ibru/publications/full/bsb9-2_pratt.pdf

PRATT, Martin. (2007). *Case concerning Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras)* en *Hague Justice Journal*. Volume 2, Number 3.

ROJAS, Roy. (2010). *Costa Rica: Border Conflict with Nicaragua. Translated by Silvia Viñas*. <http://globalcitizenblog.com/?p=2690> Published November 8, 2010.

SCAAN. (1983). *Revolution in Central America*. Edited by Tanford Central America Action Network (Scaan) (Boulder, Colorado: Westview Press).

SELSER, Gregorio. (1989). *Panamá. Érase un país a un canal pegado* (México: Universidad obrera de México).

UNITED Nations. (2006). "Reports of international arbitral awards. Recueil des sentences arbitrales". The Border Dispute between Honduras and Nicaragua. 23 December 1906. Volume XI pp. 101-117.

CAPÍTULO 9. LA UNASUR FRENTE A LAS PROBLEMÁTICAS QUE AMENAZAN LA GOBERNABILIDAD EN LA REGIÓN

Sandra Colombo*

Introducción

La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) constituye la primera organización regional de la historia que logró reunir a la totalidad de países independientes de América del Sur. La diversidad político-ideológica de sus miembros, la permeabilidad hacia sectores de la sociedad civil, la aspiración de construir una ciudadanía suramericana, o la vocación de convertirse en una instancia de diálogo político para enfrentar los retos comunes al desarrollo, convierten a esta experiencia en un espacio político interestatal de rasgos originales que busca consolidar a Sudamérica como un actor relevante en el escenario global.

Dentro de este marco, el texto se propone indagar acerca de la creación, evolución, alcances y características de la Unasur como resultado de la síntesis de las transformaciones sociopolíticas internas de cada país y los factores más vinculados a condicionantes de carácter sistémico. El trabajo demuestra que la Unasur es un emergente del período pos neoliberal y que se ha constituido en un instrumento que contribuye a garantizar la gobernabilidad y la paz en la región bajo paradigmas contra-hegemónicos.

Antecedentes y contexto de la creación de la Unasur

Se ha señalado que la creación de la Unasur es una iniciativa de Itamaraty para fortalecer el papel de Brasil como potencia en el escenario mundial a partir de la consolidación de su liderazgo regional. De hecho, el primer antecedente de la Unasur se lo ubica en 1993 cuando el presidente Itamar Franco presenta el Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA), una

* Docente investigadora del Centro de Estudios Internacionales en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL) – Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires – Argentina. s_s_colombo@yahoo.com

propuesta destinada a defender la autonomía regional y el liderazgo brasileño en la región frente al proyecto del área de libre comercio hemisférica lanzado por el presidente George Bush en 1990, denominado Iniciativa para las Américas.

En el año 2000 nuevamente un presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, convoca a la primera cumbre de mandatarios de América del Sur en Brasilia, para discutir sobre la liberalización del comercio, la democracia y el desarrollo de la región. Allí, se establecen entre otros, los objetivos de constituir para enero de 2002 una zona de libre comercio entre Mercosur-CAN; promover la integración energética y física a través del Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA); instalar la cláusula de condicionalidad democrática para la participación en este proceso; fomentar la ciencia y la tecnología con el objetivo de incorporar valor agregado a las exportaciones; y desarrollar acciones para luchar contra el crimen organizado y el narcotráfico.

En esta ocasión, los presidentes señalaron que el proceso de formación de un espacio económico en la región obedecía a los principios del regionalismo abierto y reafirmaron su apoyo al proceso de construcción progresiva de un área de libre comercio en las Américas, cuyas negociaciones debían estar terminadas a más tardar en 2005, sobre bases equitativas y equilibradas (Comunicado de Brasilia, 2000).

Otro presidente brasileño, Inácio Lula da Silva, fue el principal promotor del antecedente directo de Unasur, la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), establecida en 2004 en Cusco (Perú). El objetivo de la CSN fue “desarrollar un espacio integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura” que permitiera “utilizar mejor las aptitudes regionales y fortalecer las capacidades de negociación y proyección internacionales”¹. Si bien en el documento final se reconoce que “la promoción del desarrollo económico, no puede reducirse sólo a políticas de crecimiento sostenido de la economía” y se destaca el rol protagónico que los

¹ En la Declaración de Cusco, además de una declaración de principios históricos, se afirma que el espacio suramericano se desarrollará impulsando las siguientes acciones: 1. Concertación y coordinación política y diplomática de la región; 2. Convergencia entre Mercosur, Comunidad Andina y Chile en una zona de libre comercio. Surinam y Guyana se podrán asociar a este proceso sin perjuicio de sus obligaciones con el CARICOM; 3. Integración física, energética y de comunicaciones en América del Sur. Impulsado por la Iniciativa de Integración Regional Suramericana (IIRSA); 4. Armonización de políticas de desarrollo rural y agroalimentario; 5. Transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura; 6. Creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil en la integración. Declaración del Cusco sobre la Comunidad Suramericana de Naciones - III Cumbre Presidencial Suramericana, Cusco, 8 de diciembre de 2004

pueblos deben tener en el proceso de integración, la propuesta no se distanció de los acuerdos tradicionales, esencialmente económicos, donde primaba la voluntad de alcanzar la apertura y complementación económica entre los integrantes del bloque, muy especialmente por medio del desarrollo de la infraestructura física².

Sin dudas, estos antecedentes corroboran que los gobiernos de Brasil dinamizaron y dieron su impronta a la integración suramericana ejerciendo un liderazgo benigno en la región a partir de un núcleo duro constituido por el Mercosur, con el objetivo de potenciar su proyecto de convertirse en potencia mundial. Sin embargo, para entender las características de la Unasur es necesario incorporar otros componentes.

En primer lugar, debe mencionarse la contundente irrupción en la escena pública internacional de los movimientos sociales que cuestionaban la globalización y la hegemonía neoliberal. Esta ofensiva al pensamiento único, tuvo como acontecimientos inaugurales las manifestaciones contra la Cumbre de la OMC en Seattle en 1999 y la realización del Foro Social Mundial en 2001. Las movilizaciones populares que generaron el nuevo clima de ideas, surgieron como reacción a los desastrosos efectos económicos y sociales de las reformas estructurales implementadas desde la década del ochenta, agravados por las consecuencias restrictivas que tuvieron las crisis internacionales en la segunda mitad de la década del noventa³.

El rechazo a la globalización neoliberal se produjo con singular intensidad en los países de América el Sur. Los movimientos sociales que se desarrollaron como resistencia a la exclusión y la desintegración estructural impuestas por el modelo neoliberal, lograron -a pesar de su diversidad, y de la multiplicidad en su composición, organización y metodología-, constituirse en una alternativa política que asentada en un ideario de izquierda, buscaba construir un sistema económico y político inclusivo en el espacio nacional. Como correlato, las políticas exteriores estuvieron dirigidas a fortalecer la integración latinoamericana y la autonomía regional frente a

² Ver Declaración de Cusco, III Cumbre Presidencial Suramericana, Cusco, 8 de diciembre de 2004 y Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria, Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Suramericana de Naciones, Brasilia, 30 de setiembre de 2005.

³ La plena vigencia del capitalismo financiero global durante la última década del siglo XX, con la disociación entre el sector productivo y los flujos de capital -y las consiguientes especulación, volatilidad e inestabilidad de las inversiones-, ocasionaron crisis financieras de impacto mundial en 1994 (México), 1997 (sudeste asiático), 1998 (Rusia), 1999 (Brasil) y 2001 (Argentina). Esta situación derivó en una disminución del dinamismo de la economía internacional durante los años 2000-2002, que se reflejó en la declinación del PBI de las principales economías, la reducción de las ganancias de las empresas, la contracción de la inversión y la producción, y el aumento del desempleo. América Latina se vio particularmente afectada por este contexto internacional.

la hegemonía de Estados Unidos y del capital financiero, representado por los organismos financieros internacionales. Entre las expresiones más contundentes de resistencia al neoliberalismo se encuentran el Partido dos Trabalhadores (PT) en Brasil, el Movimiento al Socialismo (MAS) y las movilizaciones que desataron la “Guerra del Agua” (2000) y provocaron las renuncias de los presidentes Gonzalo Sánchez de Lozada (2003) y Carlos Mesa (2005) en Bolivia, las organizaciones de piqueteros en Argentina, y el movimiento indígena en Ecuador que causó la destitución del presidente Jamil Mahuad en el año 2000 y de Lucio Gutiérrez en 2005.

La grave situación económica derivada de las políticas de ajuste del neoliberalismo, el descontento social y la crisis de representación de las formas tradicionales de mediación política - que en algunos casos provocó quiebres institucionales-, permitieron que durante la primera década del siglo XXI emergieran gobiernos de carácter progresista como el de Hugo Chávez en Venezuela, Lula da Silva en Brasil, Evo Morales en Bolivia, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, Tabaré Vázquez y José Mujica en Uruguay, Michelle Bachelet en Chile, Rafael Correa en Ecuador y Fernando Lugo en Paraguay. Más allá de las divergencias, estos gobiernos coincidieron en la reivindicación del rol del Estado para construir sociedades más justas y en la proyección de posiciones autónomas en el escenario internacional, lo que los ha impulsado a avanzar en procesos de cooperación política y económica regionales que pretenden superar las instancias de integración económico-comerciales propias del regionalismo abierto neoliberal de los años ‘90.

Entre los nuevos gobernantes, el presidente Hugo Chávez ha sido una figura fundamental y un antecedente de peso en la conformación de la Unasur debido a que instaló nuevamente en la agenda regional, el sueño bolivariano de construir la Patria Grande latinoamericana. Desde que asumió la presidencia en 1999, señaló la necesidad de construir una nueva integración, alejada del neoliberalismo que colocaba al comercio y a la inversión como fines en sí mismos y no como instrumentos para alcanzar un desarrollo justo y sustentable de las naciones latinoamericanas. De acuerdo con esta concepción, en 2001 propuso la creación de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), un espacio regido por la política y no por el mercado, y

cuyos principios rectores fueron la solidaridad entre los pueblos, la cooperación genuina y la complementariedad entre los países (Declaración Conjunta, 2004)⁴.

La estrategia de integración impulsada por Hugo Chávez aspiraba a convertir a la región en un actor político no subordinado al poder unipolar. En este sentido, luego del triunfo en el referéndum presidencial de 2004 que consolidó su liderazgo interno, comenzó un fuerte activismo internacional con el objetivo de profundizar la integración creando instancias multilaterales como el Banco del Sur (2004), Telesur y Petrosur (2005). Estas instituciones intentaban cuestionar el control de Estados Unidos en tres ámbitos que son fundamentales para construir poder: el dinero, la palabra y la energía (Sader, 2008).

Un hecho casi anecdótico que sirve para demostrar la influencia de Hugo Chávez en el avance de una nueva integración, se produce cuando en el transcurso de la I Cumbre Energética en la isla Margarita (Venezuela) en 2007, el presidente venezolano propone que el nombre de la Comunidad Suramericana de Naciones fuera cambiado por el de Unión de Naciones Suramericanas porque “habla de una unión por la que han peleado muchos patriotas desde el Caribe hasta la Patagonia y la nación suramericana es todo un concepto, un sueño”⁵.

Otro elemento clave en la caracterización del sistema internacional durante el proceso de gestación de la Unasur fue el 11/S. Los atentados terroristas en Nueva York dieron un nuevo impulso a la securitización de la agenda global, alentaron el militarismo y señalaron el inicio de una nueva etapa en el sistema global donde el unilateralismo primó sobre la institucionalidad multilateral a partir del empleo de la fuerza por parte de Estados Unidos en la guerra contra Irak, amparado en la Doctrina de la Guerra Preventiva enunciada en 2002.

La Guerra Global contra el Terrorismo, con las intervenciones militares en Afganistán e Irak tuvo implicancias para América Latina que quedó, aparentemente, fuera del radar de los principales responsables de formular políticas en los Estados Unidos. La región no fue una zona de preocupación inmediata para Washington, “salvo las puntuales y obvias excepciones de Colombia, México y Cuba, que por razones de distinto orden permanecieron siempre dentro la

⁴ El ALBA se constituyó sobre la base de las relaciones de colaboración entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Cuba. En 2006 se incorpora la República de Bolivia con el presidente Evo Morales, quien además propone el Tratado de Comercio de los Pueblos. En 2009 se suma un segundo país de América del Sur, la República de Ecuador, con el Presidente Rafael Correa.

⁵ Palabras del Presidente Hugo Chávez, Periódico La República, Uruguay, 18/4/2007.

agenda” (Tussie, 2004:83). En este sentido, si bien durante toda la primera década del siglo XXI, América Latina continuó ocupando un lugar fundamental en la política exterior norteamericana⁶, la focalización de sus intereses geopolíticos en Medio Oriente y otras regiones del mundo a partir del 11 de septiembre de 2001 benefició, una mayor autonomía regional y la emergencia de un amplio espectro de gobiernos de corte progresista o de izquierda en Sudamérica.

Las transformaciones enunciadas brevemente hasta aquí han influido en la redefinición de las estrategias de inserción internacional y específicamente en el replanteamiento de las políticas de integración de los países de la región (Chaves García, 2010). Tales tendencias vienen siendo agrupadas por algunos analistas bajo el concepto de “regionalismo posliberal”⁷. Dentro de esta misma línea de análisis se encuentra Serbin (2010) para quien el nuevo mapa geopolítico regional en América del Sur responde a la emergencia y consolidación de nuevos liderazgos y de nuevos esquemas de articulación e integración regional funcionales a ellos.

No se puede dejar de mencionar que las transformaciones encaradas por los países de la región se vieron alentadas por una buena coyuntura económica y comercial internacional. Cabe destacar que las tendencias comenzaron a mejorar a partir del año 2003, cuando las condiciones de financiamiento para los mercados emergentes fueron muy favorables y las tasas de interés se encontraban en sus mínimos históricos lo que generó una abundante liquidez de capitales y excelentes condiciones de financiamiento. La situación del comercio internacional también era positiva ya que los precios de las principales *commodities*, productos claves en las estructuras de exportación de muchos países latinoamericanos, se encontraban en alza, alentados

⁶ Para corroborar el interés de Washington por la región, se pueden mencionar entre otros ejemplos, el seguimiento de la crisis económica de Argentina en 2001, el permanente condicionamiento de la ayuda financiera a los países de acuerdo a los programas de reestructuración económica establecidos por el Fondo Monetario Internacional, el apoyo oficial al fallido golpe de Estado contra el presidente Hugo Chávez de Venezuela en 2002 y la lógica de confrontación que le sucedió, el interés en militarizar la zona de la Triple Frontera, la continuación del Plan Colombia y la creación de la Iniciativa Andina Antidrogas, la insistencia en la conformación de un área de libre comercio hemisférica, la instrumentación del muro fronterizo con México, el inicio de la Alianza del Etanol con Brasil, la intromisión en la crisis boliviana por el status de los departamentos autonomistas, y la falta de revisión de la política del bloqueo a Cuba. Por último, el resurgimiento de la IV Flota en 2008 y el establecimiento de las bases militares en Colombia en 2009 constituyen elementos relevantes en este sentido.

⁷ Tal vez, uno de los mejores ejemplos que demuestran el avance de una alternativa de integración opuesta a la mera liberalización comercial, sea la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata (2005), cuando los países del Mercosur y Venezuela desbaratan la estrategia de los Estados Unidos para avanzar con el ALCA. Asimismo, en 2006 en la II Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Suramericana de Naciones, en Cochabamba (Bolivia), se presenta el Documento Final de la Comisión Estratégica de Reflexión sobre la Integración, que expresa la necesidad de profundizar un cambio de orientación bajo principios de solidaridad y cooperación para una mayor equidad regional, democracia y pluralismo, respeto a los derechos humanos y desarrollo sostenible.

primordialmente por la expansión de países como China e India (CEPAL, 2008). De esta manera, la región creció a tasas superiores al 4%, impulsada, en un primer momento por el incremento de la demanda externa de productos de la región y luego, en muchos casos, por la recuperación de la demanda interna, como ocurrió en Argentina.

En síntesis, si bien los gobiernos brasileños lideraron el proceso de integración suramericano, la creación de la Unasur no puede comprenderse si no se incorporan otros factores explicativos como la crisis de los modelos de acumulación neoliberales, la focalización de los Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo internacional, el surgimiento de nuevos gobiernos que proponen estrategias de desarrollo alternativas, y el activismo del presidente Hugo Chávez en pos de construir un regionalismo contra-hegemónico. Estos factores han abonado el camino para el abandono de proyectos de integración comercialista propios del regionalismo abierto, por una concepción posliberal de la integración anclada en el retorno de la política y la cooperación estratégica.

El Tratado Constitutivo de la Unasur ¿expresión de un cambio de época?

La Unasur nace formalmente cuando las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de los 12 países suramericanos firmaron el Tratado Constitutivo luego de un trabajo diplomático que llevaron adelante a partir de la declaraciones de Cusco (2004), Brasilia (2005) y Cochabamba (2006).

El Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericana fue firmado en Brasilia el 23 de mayo de 2008, y entró en vigencia el 11 de marzo de 2011 cuando se logró la ratificación legislativa de nueve de los doce países miembros⁸. Este documento reconoce a la región como un conjunto de naciones multiétnicas y multiculturales. Afirma en su Preámbulo, “la determinación de construir una identidad y ciudadanía sur-americanas”, y desarrollar un espacio regional integrado, “para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes” (Unasur, 2008).

⁸ Los países que ya habían ratificado el Tratado eran Bolivia, Ecuador, Guyana, Venezuela, Perú, Argentina, Surinam, Chile, Colombia y Uruguay. Brasil lo hizo en julio y Paraguay en septiembre de 2011.

Ratifica que “la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros” (Unasur, 2008).

El Artículo 2 señala que el objetivo de la Unión de Naciones Suramericanas es construir, “de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”.

Los objetivos específicos de la Unasur presentes en el Artículo 3 de su Tratado Constitutivo, hacen referencia a aspectos económicos, políticos y sociales, y de seguridad y defensa del proceso de integración.

En cuanto a los objetivos económicos se mencionan: el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías; la cooperación económica y comercial para complementar las economías; la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas y en las cooperativas; definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica, con miras a incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios; la integración energética y la interconexión de las regiones y pueblos para un desarrollo integral, sostenible y solidario; la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros; y la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas.

Los objetivos específicos referidos a temas políticos y sociales señalan el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros para reforzar la integración suramericana y la participación de Unasur en el escenario internacional; el desarrollo social y humano con equidad e inclusión; el acceso universal a una educación de calidad, a la seguridad social y a los servicios de salud; la participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre Unasur y los diversos actores sociales; la consolidación de una identidad suramericana a través

del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana; y la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales.

En comparación con experiencias de integración previas, la Unasur pone énfasis en los temas de índole política y social, y fundamentalmente valoriza aspectos vinculados con los derechos humanos y la ciudadanía, destacándose el objetivo de alcanzar una ciudadanía pos-nacional⁹.

La acción ciudadana está también presente en el Artículo 18 cuando señala que “Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de Unasur”.

Por último, los objetivos específicos relacionados a temas de seguridad y defensa, estipulan la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana; y la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas.

En cuanto a la normativa, el Tratado reconoce que el proceso de construcción de la integración y la unión suramericanas es ambicioso en sus objetivos estratégicos, por lo tanto deberá ser flexible y gradual en su implementación, asegurando que cada Estado adquiera los compromisos según su realidad. Toda la normativa de Unasur se adoptará por consenso (Art.12) y los actos normativos emanados de los órganos de Unasur, serán obligatorios para los Estados

⁹ Es necesario reconocer como lo hacen Servin (2007) y Vitória Schmidt (2010), que en el MERCOSUR se han hecho esfuerzos para institucionalizar la consulta aunque no el empoderamiento de la sociedad civil, a través del Foro Consultivo Económico Social; la Comisión Sociolaboral; el Grupo de Trabajo N° 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social; el Foro de Municipios del MERCOSUR; la Reunión Especializada de la Mujer; la Reunión Especializada de Agricultura Familiar; la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR; y la Reunión de Altas Autoridades de DDHH del MERCOSUR. En 2006, se desarrolló el espacio SOMOS MERCOSUR, y se realizó la I Cumbre Social del MERCOSUR en Brasilia, para impulsar un Mercosur político, productivo y cultural; y en 2007 inició sus actividades en Montevideo el Parlamento del MERCOSUR con legisladores designados por sus respectivos gobiernos.

Miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos.

Por último, los órganos de Unasur (Art. 4) son: El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; el Consejo de Delegadas y Delegados; la Secretaría General con sede en Quito. Se realizarán cumbres presidenciales anuales, reuniones ministeriales semestrales, y citas de delegados bimestrales. Por último, en el Artículo 17 se establece “la conformación de un Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia”.

Como conclusión, se puede señalar que Unasur tiene diferencias con procesos de integración previos que se constituyeron bajo el paradigma del regionalismo abierto, los cuales establecieron objetivos eminentemente comerciales y económicos, y reprodujeron la correlación de fuerzas de la globalización hegemónica. De este modo, la integración buscó ampliar mercados y conformar economías de escala para ganar competitividad, al tiempo que entorpecía la concreción de formas democráticas de participación y mostraba una escasa consideración hacia la agenda social condenando a la exclusión económica, social y cultural a la gran mayoría de las personas. La Unasur, surgida en un contexto histórico distinto, se aleja de la supuesta inexorabilidad del mercado y se erige como una iniciativa de fuerte perfil político. Se constituye bajo un paradigma que exalta la cooperación y la coordinación de las políticas públicas de los Estados Miembros para alcanzar un desarrollo sustentable, equitativo y equilibrado; lograr la erradicación de la pobreza y la superación de las desigualdades sociales; y avanzar en la valorización de los derechos humanos y la ciudadanía.

La Unasur y los desafíos a la gobernabilidad en el escenario regional

La Unasur es el proceso resultante de una etapa histórica donde la globalización y el neoliberalismo perdieron su hegemonía en América del Sur y representa la decisión de construir un camino alternativo hacia el desarrollo. Desde su creación en 2008, se evidenció un gran dinamismo por parte de los gobiernos suramericanos para acordar respuestas endógenas a los problemas y conflictos que afectaban a la región.

La Unasur y la crisis económica internacional

A fines de 2007, estalló la crisis financiera y económica internacional debido a las dificultades originadas por el sobre-endeudamiento del sector privado en Estados Unidos. Rápidamente afectó a los países europeos de la euro-zona provocando la mayor contracción del PBI mundial desde la Segunda Guerra Mundial con las consiguientes secuelas negativas sobre el desempleo y la pobreza. Si bien los países latinoamericanos se encontraban en una situación más favorable que los desarrollados -debido a los relativamente bajos niveles de endeudamiento, al elevado stock de reservas internacionales y a políticas de estímulo del mercado interno-, sus economías se vieron afectadas por la reducción de la inversión extranjera directa, la caída del turismo y las remesas, y el debilitamiento de la demanda externa.

Las soluciones propuestas por la región suramericana para enfrentar la crisis, estuvieron alejadas de las medidas impulsadas por los países centrales –basadas en un mayor endeudamiento y recorte fiscal-, las cuales han beneficiado a la fracción financiera más concentrada del capital aún dominante, y perjudicaron a amplios sectores de la población. Por el contrario, los gobiernos de la región aseguraron que la crisis fue causada por la falta o la ineficiencia de adecuadas regulaciones en el sistema financiero, y que por lo tanto, los graves problemas de la economía internacional sólo podrían superarse otorgando a los Estados nacionales una mayor centralidad, tanto para promover el desarrollo sustentable con equidad en los espacios nacionales como para coordinar políticas de regulación en los foros multilaterales pertinentes. Asimismo, sostuvieron la necesidad de democratizar las instituciones internacionales para que reflejaran la realidad de un mundo complejo, con gran cantidad de actores y donde los países en desarrollo adquirieron un papel fundamental.

En este marco conceptual, decidieron proponer esquemas de pagos en monedas locales para reemplazar a la divisa norteamericana en las transacciones comerciales entre los países de América del Sur. Argentina y Brasil han avanzado en el denominado Sistema de Pagos en Moneda Local, y los países del ALBA formularon un sistema llamado Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE).

Asimismo, estipularon coordinar regionalmente el volumen y el uso de las reservas para estabilizar desequilibrios transitorios en la balanza de pagos ocasionados por movimientos

especulativos, explorar mecanismos de seguimiento conjunto a los flujos de capitales internacionales, y construir paulatinamente un sistema financiero regional que no sólo incluya el uso de monedas locales, sino que signifique la disponibilidad de fondos financieros para ser aplicados a proyectos de desarrollo e integración en condiciones más ventajosas que las ofrecidas por el mercado. En este marco, el Banco del Sur adquiere una importancia fundamental para financiar proyectos que impulsen el desarrollo regional sin que necesariamente deban responder a los intereses de las grandes corporaciones.

El texto del Acta fundacional del Banco del Sur expresa el objetivo mismo de la institución:

“... crear una institución primaria y esencial de la nueva arquitectura financiera regional que permita financiar proyectos de desarrollo en sectores claves de la economía, orientados a mejorar la competitividad y el desarrollo científico y tecnológico, agregando valor y priorizando el uso de materias primas de los países miembros; financiar proyectos de desarrollo en sectores sociales para reducir la pobreza y la exclusión social; así como financiar proyectos que favorezcan el proceso de integración suramericana y crear y administrar fondos especiales de solidaridad social y de emergencia ante desastres naturales, todo ello mediante la realización de operaciones financieras activas, pasivas y de servicios.” (Acta Fundacional del Banco del Sur, 2007)

El Banco del Sur fue propuesto por el presidente venezolano Hugo Chávez en 2004, cuando señaló la necesidad de conformar una entidad financiera regional para “dejar de depositar nuestras reservas en los bancos del Norte” y poder disponer de esos recursos para “ayudarnos”, en vez de pedirle prestado al FMI y al Banco Mundial. El proyecto contó con la adhesión inicial de Argentina, luego se sumaron Ecuador y Bolivia y finalmente Brasil, Paraguay y Uruguay, aunque la intención ha sido sumar a otros países integrantes de la Unasur. Luego de varios años de negociación en diciembre de 2007, los jefes de Estado firmaron el Acta Fundacional en Buenos Aires, y en septiembre de 2009 el Convenio Constitutivo en la Isla Margarita¹⁰.

Otro hecho fundamental, fue la creación en el marco del Tratado Constitutivo de la Unasur del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas. Uno de los objetivos de este Consejo

¹⁰ La iniciativa tuvo que sortear diferencias puntuales entre sus miembros. Brasil, por ejemplo, quería que los votos fueran proporcionales al capital aportado, mientras que el resto de los participantes se inclinaba por una impronta igualitaria y democrática que lo diferenciara de instituciones como el FMI y el Banco Mundial, posición que terminó primando. El capital inicial se estableció en 20.000 millones de dólares, y las sedes en Caracas, Buenos Aires y La Paz.

creado en 2010 y conformado por los Ministros de Economía y los Presidentes de los Bancos Centrales de la Unasur, es la elaboración de medidas conjuntas monetarias, financieras y comerciales a fin de adoptar una postura regional frente a la crisis internacional¹¹.

En síntesis, la Unasur plantea afrontar de manera coordinada y concertada el actual escenario internacional, formulando políticas económicas, monetarias y fiscales que están en las antípodas de las medidas sugeridas por las instituciones financieras internacionales y por los países centrales.

La Unasur y las crisis políticas en la región

Por primera en la historia de América del Sur, los países de la región están resolviendo sus conflictos políticos sin la presencia de Estados Unidos. Una señal en este sentido se produjo en marzo de 2008 con el rol desempeñado por el Grupo de Río en el conflicto generado por la violación a la integridad territorial de Ecuador por parte de tropas colombianas para atacar una base de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. La Reunión de Santo Domingo consiguió que Colombia se comprometiera a no hacer incursiones militares desautorizadas y reconociera que las fronteras nacionales son inviolables, pese a la resistencia de Estados Unidos que pretendía que la lucha contra grupos terroristas –como califican a las FARC– justificara tales violaciones.

La primera acción de la Unasur en la resolución de conflictos políticos generados en la región, se produjo en septiembre de 2008 cuando la gravedad que adquirió el movimiento secesionista de los departamentos de la Media Luna Oriental de Bolivia, estaba provocando una crisis de gobernabilidad en el país. En esa oportunidad, la Unasur realizó en Santiago de Chile una reunión extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado, los cuales emitieron la Declaración de la Moneda, donde se señala que:

“Los países integrantes de la Unasur: 1) Expresan su más pleno y decidido respaldo al Gobierno Constitucional del Presidente Evo Morales (...); 2) Advierten que sus respectivos Gobiernos rechazan enérgicamente y no reconocerán cualquier situación que implique un intento de golpe civil (...); 3) Instan a todos los miembros de la sociedad boliviana a preservar la unidad nacional y la integridad territorial, 4) Hacen un llamado al diálogo en el marco del respeto al Estado de Derecho; 5) Acuerdan

¹¹ Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas. Buenos Aires, agosto 2011.

crear una comisión (...) para acompañar los trabajos de esa mesa de diálogo conducida por el legítimo Gobierno de Bolivia”.

En junio de 2009, ante el golpe de Estado ocurrido en Honduras que desplazó al presidente Manuel Zelaya, la Unasur ratificó la defensa de la democracia y el orden institucional democrático, y se negó a reconocer al gobierno de Porfirio Lobo debido a que las elecciones en que fuera electo, se habían realizado bajo un gobierno *de facto*¹².

En julio de 2009, se hace público la existencia de un acuerdo de Cooperación en Defensa y Seguridad entre Colombia y Estados Unidos, por el cual Estados Unidos tenía acceso a siete bases colombianas e inmunidad para el personal norteamericano en ese territorio. Este acuerdo provocó que Hugo Chávez retirara su embajador de Bogotá y denunciara una estrategia de Washington para derrocar a su gobierno. Frente a esta situación, la Unasur convoca a una Cumbre extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno en la ciudad de Bariloche (Argentina). En esta cumbre, realizada el 28 de agosto, se suscribió un documento donde se plasma el compromiso de “fortalecer a Suramérica como zona de paz” estableciendo mecanismos de confianza mutua en materia de defensa y seguridad, y se señala que la presencia de fuerzas militares extranjeras no pueden, con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios, amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia, la paz y la seguridad en la región¹³.

Durante 2010, siendo Néstor Kirchner Secretario General, la Unasur actuó con rapidez y efectividad en la resolución de dos problemas políticos surgidos en la región. El primero de ellos fue el conflicto entre Venezuela y Colombia desatado en julio de ese año, cuando el presidente Hugo Chávez anunció la ruptura de relaciones debido a que el gobierno colombiano de Álvaro Uribe, en la sesión de la OEA en Nueva York, presentara las supuestas pruebas de que la guerrilla colombiana actuaba en territorio venezolano.

El segundo conflicto se produjo en ocasión del intento de golpe de estado en Ecuador a fines de septiembre. En esa oportunidad, los Jefes y Jefas de Estado se reunieron rápidamente en

¹² A lo largo del año 2010, Colombia, Perú y Chile decidieron reconocer al gobierno de Porfirio Lobo, mientras que Argentina, Brasil, Venezuela, Ecuador y Bolivia mantienen su posición, evidenciando la dificultad existente en la tarea de avanzar en la concertación de políticas en la región.

¹³ En agosto de 2010, la Corte Constitucional de Colombia declaró la invalidez jurídica del Acuerdo porque no tuvo su trámite en el Congreso, por lo tanto no tiene aplicabilidad en el ámbito interno.

la capital argentina y acordaron la Declaración de Buenos Aires, el 1 de octubre de 2010, donde por primera vez se mencionan sanciones automáticas en caso de alteración del orden constitucional en un país miembro. Esta declaración derivó poco después en el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre Compromiso con la Democracia, el cual se aplicaría en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, provocando la “suspensión del derecho a participar en los distintos órganos, e instancias de la Unasur; el cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros”.

La resolución de estos conflictos –que en otro momento hubieran provocado rupturas institucionales o conflictos militares-, demuestra que la Unasur se ha constituido en un importante instrumento de coordinación política y en un organismo encargado de contribuir a la solución pacífica de las disputas en la región, restándole protagonismo a la Organización de Estados Americanos, donde Estados Unidos mantiene un rol fundamental (Servin, 2009).

La Unasur y las problemáticas regionales

El Tratado Constitutivo la Unasur hace referencia a la necesidad de avanzar en la cooperación sectorial como mecanismo para profundizar la integración. En este sentido, se crearon ocho Consejos sectoriales conformados por Ministras y Ministros de las áreas correspondientes para debatir, conocer y establecer en forma articulada y complementaria, las acciones y planes necesarios para enfrentar en forma conjunta las problemáticas afectan a la región.

- El Consejo de Salud Suramericano (CSS) fue creado en Río de Janeiro (Brasil), el 28 de noviembre de 2008, ante la necesidad de contar con un órgano de consulta y consenso en temas de salud, considerada como un derecho fundamental del ser humano y de la sociedad. En la “Declaración del Consejo sobre el fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Salud” (Montevideo, 7 de diciembre de 2011), se reconoce la importancia de reforzar las políticas públicas destinadas a profundizar el acceso equitativo y universal a la salud en los países de la Unasur, en especial los sistemas basados en la atención primaria como medio para lograr el desarrollo.

En julio de 2011 comienza a funcionar en Rio de Janeiro el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS) creado por el CSS, para contribuir al mejoramiento de la calidad del gobierno en salud en América del Sur a través de la formación de liderazgos, gestión del conocimiento y apoyo técnico a los sistemas de salud.

- El Consejo de Desarrollo Social Suramericano (CSDS), fue creado el 10 de agosto de 2009 en la ciudad de Quito. Este Consejo es una instancia de diálogo, reflexión, coordinación y cooperación sobre desarrollo social y humano integral. Busca desarrollar un conjunto de acciones y planes para asegurar la integridad y la complementariedad de las políticas sociales que deben estar orientadas a erradicar la pobreza y la vulnerabilidad social, superar la desigualdad y favorecer la inclusión social (Estatuto de Creación, 2009).

- El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), fue aprobado en Quito el 28 de enero de 2009, para constituirse en una instancia de integridad y complementariedad de las políticas, programas y proyectos de infraestructura regional que propendan al equilibrio y la cohesión territorial, y que promuevan la identidad suramericana. El Estatuto de Creación, reconoce y propone continuar con los logros y avances de la IIRSA, que son incorporados a su marco de trabajo.

En II Reunión del Consejo celebrada en noviembre de 2011, se aprueba el Plan de Acción Estratégico 2012-2022 encaminado a mejorar las herramientas para la ejecución de proyectos; incorporar mecanismos de participación social; atender al financiamiento de proyectos; y compatibilizar los marcos regulatorios e institucionales de los países.

- El Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI) fue creado en Quito, el 10 de agosto de 2009, y su Estatuto se aprueba en la I Reunión de Ministros, celebrada en esa ciudad el 14 de abril de 2010. Es una instancia política de carácter intergubernamental para la integración, destinada a definir, concertar y promover políticas y proyectos comunes con el objetivo de coadyuvar, desde éstas áreas del conocimiento, al proyecto integrador de Unasur.

- El Consejo Energético Suramericano, fue creado el 4 de mayo de 2010 en la ciudad Los Cardales (Argentina), donde se aprobaron también los Lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana, en cumplimiento con el mandato establecido en la Declaración de Margarita en 2007. El Consejo debe considerar instancias que en materia energética tengan en común las

naciones que conforman la Unasur, como la articulación de las políticas energéticas nacionales y a la necesidad de construir redes regionales de gasoductos, sistemas de interconexión eléctrica, programas de producción de biocombustibles y actividades industriales conexas en el sector de plataformas de explotación y sistemas de transporte de combustibles.

- El Consejo Electoral fue propuesto por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el 24 de agosto de 2011 en Buenos Aires, como una instancia técnica de cooperación, coordinación, investigación, promoción de la participación ciudadana y de la democracia y, en los Estados que lo soliciten, de observación y acompañamiento electoral. En esa ocasión se crearon grupos de trabajo para avanzar con el estatuto y con los criterios y normativas.

- El Consejo de Defensa Suramericano (CDS) fue creado el 16 de diciembre de 2008 en Salvador de Bahía, para constituirse en una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa.

El Consejo no aspira a crear una fuerza militar regional de defensa sino que, según lo expresa el Estatuto de creación, los objetivos son: a) Consolidar Sudamérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial; b) Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales, y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; y c) Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.

Las acciones prioritarias que se propusieron para cumplir con estos fines son: intercambiar información de políticas de defensa de los países en cuestión, medir los gastos que cada país realiza en dicha materia, realizar un inventario de las capacidades de defensa que los países ofrecen para apoyar las acciones humanitarias, consolidar el diagnóstico de la industria y la tecnología detentada por los países miembros, desarrollar e implementar un sistema de información integrado sobre los temas mencionados, promover la investigación y la transferencia de tecnología para poder así llegar a identificar las áreas estratégicas de la región.

El 28 de noviembre de 2009 en Quito, los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los Estados Miembros de Unasur aprobaron el “Mecanismo de Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad”, un hito fundamental hacia una política de defensa común. Este mecanismo tiene los siguientes objetivos: 1) Transparencia: se crea una red para intercambiar

información sobre los ministerios de defensa y las fuerzas militares respecto a efectivos, armas y equipo; por otro lado se acuerda un mecanismo de notificación y registro ante la Unasur del texto integral de los acuerdos de cooperación intra y extra regionales en materia de defensa y seguridad; 2) Garantías: todos los países miembros de Unasur se comprometieron a garantizar formalmente que los acuerdos de cooperación en materia de defensa que impliquen presencia en sus territorios de personal militar o civil extra regional no serán utilizados para atentar contra la soberanía, la seguridad, la estabilidad y la integridad territorial de los Estados Suramericanos; 3) Zona de Paz: Se garantizó que Suramérica se conserve como una zona libre de armas nucleares y se respeta los principios de la igualdad soberana de los Estados, de la integridad e inviolabilidad territorial y de no intervención en sus asuntos internos.

Durante la II Reunión Ordinaria de Ministros de Defensa de Unasur, realizada el 6 de mayo de 2010 en Buenos Aires, se aprueba el proyecto de Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano, destinado a promover el intercambio de información, realizar análisis sobre la situación regional e internacional y contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales. El objetivo es convertirse en una usina generadora de pensamiento estratégico regional, que pondrá a disposición de los países y del CDS la identificación de desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios relevantes para la adopción de políticas que respondan a intereses comunes¹⁴.

A pesar del grado de heterogeneidad intrarregional que aún poseen las instituciones misiones e ideas relacionadas con la defensa y la seguridad en América del Sur, están apareciendo en los últimos años concepciones interesantes: en principio, la defensa está asociada al multilateralismo, la cooperación regional y el respeto al derecho internacional. En segundo lugar, se considera que los problemas de la región deben resolverse con ideas, procedimientos y mecanismos propios. En tercer lugar, la defensa deja de tener una connotación estrictamente militar y pasa a estar asociada al desarrollo económico y social de los países. Por último, aparece con mucha fuerza la idea de que las fuerzas armadas deben proteger los recursos naturales estratégicos de la región en beneficio de sus pueblos, y generar desarrollo económico a través de la generación de industrias militares.

¹⁴ El CEED fue inaugurado en Buenos Aires el 27 de mayo de 2011.

- El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, es una instancia de consulta, cooperación y coordinación para enfrentar esta problemática en concordancia con las disposiciones del Tratado Constitutivo de Unasur. Este Consejo fue creado en la reunión del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la Unasur, que tuvo lugar en la ciudad de Quito, el 10 de agosto de 2009, con el nombre de Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico. El 4 de mayo de 2010 en la ciudad de Los Cardales (Argentina) el Organismo adopta el nombre que lleva en la actualidad.

El Estatuto de este Consejo señala que la acción contra el problema mundial de las drogas es una responsabilidad común y compartida, que requiere de cooperación internacional y exige un enfoque integral, multidisciplinario y equilibrado de las estrategias de reducción de la oferta y la demanda. Estipula asimismo, que el enfrentamiento de esta problemática debe realizarse bajo los principios de respeto irrestricto al derecho internacional, la soberanía, la autodeterminación, la integridad e inviolabilidad territorial, y la defensa de los derechos humanos, poniendo énfasis en la no discriminación de los dependientes de drogas en el marco de las políticas de inserción social.

Para concluir, desde un comienzo la Unasur ha demostrado gran impulso en la creación de instituciones regionales que den un marco legal y legítimo a sus acciones. La finalidad ha sido enfrentar las problemáticas comunes desde la región, bajo un paradigma distinto al neoliberalismo y desde una concepción que rechaza la securitización de las problemáticas sociales y la solución militar de los conflictos.

En este sentido, tanto las acciones de carácter económico financiero en respuesta a la crisis internacional, como las intervenciones realizadas ante conflictos políticos regionales, o la creación de Consejos sectoriales con el objetivo de enfrentar problemáticas fundamentales, fueron consecuentes con la decisión de reducir la subordinación en relación a los intereses del capital financiero internacional, y demostraron excepcionales márgenes de autonomía respecto del actor regional más poderoso: los Estados Unidos. Esto se evidencia especialmente en las iniciativas propuestas por los Consejos de Defensa, de Economía y Finanzas, y de acción contra el Problema Mundial de las Drogas.

Conclusión

La Unasur nació con características que la distinguen del resto de los procesos de integración vigentes. En primer lugar, porque lo acontecido durante los últimas décadas del siglo XX en los países suramericanos, demostró que la adopción, desde la subordinación y la obediencia, de políticas ortodoxas impulsadas por los poderes estructurantes del sistema internacional, no condujo al desarrollo sino que causó terribles efectos económicos y sociales que derivaron en crisis de representación, deslegitimación de los sistemas políticos y situaciones al borde de la disolución social. Los gobernantes que llegaron al poder como consecuencia de estas crisis, entendieron que la gobernabilidad seguiría amenazada mientras se continuaran aplicando las políticas basadas en el paradigma de Estado mínimo y autorregulación de los mercados.

Debido a ello, durante la primera década del nuevo milenio los gobiernos suramericanos ensayaron distintas alternativas que, más allá de sus diferencias político-ideológicas, coincidían en la necesidad de recuperar y fortalecer la capacidad del Estado para garantizar, mediante la implementación de políticas relativamente autónomas de los centros de poder mundial, el crecimiento, la seguridad y la gobernabilidad de sus territorios.

Sumado a esto, es necesario señalar que muchas de las principales amenazas a la gobernabilidad y a la seguridad de la región, trascienden las fronteras nacionales, lo que torna muy difícil que los Estados en forma individual puedan enfrentarlas con expectativas de éxito. No hay que pensar sólo en las redes transnacionales del crimen organizado, sino en el poder que mantienen las corporaciones empresarias y los organismos financieros internacionales a la hora de formular las políticas públicas, debido la extranjerización, concentración y endeudamiento que aún persisten en las economías nacionales.

En este contexto, la integración suramericana propuso consolidar y potenciar las transformaciones internas que se estaban produciendo en los países, a partir de la coordinación de políticas públicas dirigidas a lograr un desarrollo equitativo, armónico e integral. La finalidad de la Unasur ha sido constituirse en un espacio de colaboración y cooperación para enfrentar las problemáticas que afectan a la región desde un paradigma distinto al neoliberalismo ya que prioriza la reducción de los desequilibrios regionales y las desigualdades sociales, y con una concepción que rechaza la securitización de las problemáticas sociales y es contraria a la solución

militar de los conflictos. De esta manera, América del Sur se convirtió en vanguardia del cuestionamiento al neoliberalismo y al poder de hegemónico de los Estados Unidos.

Si esta iniciativa que aspira a convertirse en una garantía de gobernabilidad regional, estabilidad democrática, cohesión social y paz en América del Sur, continuará en el tiempo y reforzará sus políticas de acuerdo a los intereses regionales, o por el contrario se convertirá en una aspiración trunca, va a depender en última instancia de la correlación de fuerzas al interior de cada uno de los países.

Bibliografía

BRICEÑO-RUIZ, José. (2010). *Unasur: ¿continuum o nuevo inicio del regionalismo suramericano?* en ALFONSO, Laneydi Martínez; RAMANZINI Júnior, Haroldo y VAZQUEZ, Mariana (coord.) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010*, N° 8, Cries / Cegre / Ieei.

CHAVES, Carlos García. (2010). *La Inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la Unasur* en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 38 (FLACSO: Quito).

DECLARACIÓN Conjunta entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de la República de Cuba para la Creación del Alba (2004, 14 de diciembre) (La Habana).

DECLARACIÓN de Ayacucho (2004, 9 de diciembre) (Pampa de La Quinua – Ayacucho).

DECLARACIÓN del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas 2011. (Buenos Aires).

DECLARACIÓN del Cusco sobre la Comunidad Suramericana de Naciones

III Cumbre Presidencial Suramericana (2004, 8 de diciembre) (Cusco).

DECLARACIÓN Presidencial y Agenda Prioritaria. Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Suramericana de Naciones (2005, 30 de septiembre) (Brasilia).

PROTOCOLO Adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre Compromiso con la Democracia (2010, 26 de noviembre).

SADER, Emir. (2008). *Posneoliberalismo en América Latina*. Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CTA Ediciones - Instituto de Formación de la CTA. Disponible en

<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/sader/>>

SCHMIDT, Rafael Vitória. (2010). *A constituição da Unasul e as possibilidades de avanços para a cidadania e os direitos humanos na América do Sul* en *Conjuntura Austral*, Revista do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais da Universidade do Rio Grande do Sul, Vol.1, No. 2. Disponible en <<http://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/16581>>

SERBIN, Andrés. (2007). *Entre Unasur y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?* en SERBIN, Andrés; ISA-CONTRERAS, Pável y PEÑA, Lázaro: *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, N° 6, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries).

SERBIN, Andrés. (2009). *América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?* en *Revista Nueva Sociedad*, No 219.

TUSSIE, Diane. (2004). *Argentina y EE.UU bajo el signo de la era K* en *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y presente* (Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars). Disponible en <www.wilsoncenter.org/topics/pubs/LAP_argentina_sp.pdf>.

UNASUR. (2008). *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*.

VILOSIO, Laura E. (2010). *Mercosur y Unasur, Posturas de la Argentina frente a ambos procesos – sólo un ejemplo* en *Civitas* (Porto Alegre), Vol. 10, No. 1, p. 63-76.

CAPÍTULO 10. DISPUTAS TERRITORIAIS ENTRE MOVIMENTOS CAMPONESES E AGRONEGÓCIO

Bernardo Mançano Fernandes*

Introdução

Este artigo está organizado em duas partes. Na primeira apresentamos um ensaio teórico sobre o conceito de território por meio de tipologia e modalidade de territórios. Discutimos os paradigmas da questão agrária e do capitalismo agrário como referências para uma análise das práticas das instituições na produção da realidade e dos pensamentos construídos para estudo dessa produção. Na segunda parte, utilizamos este ensaio para analisar as disputas territoriais entre movimentos camponeses e agronegócio e suas conflitualidades. Os conflitos são componentes das conflitualidades que também é formada pela disputa de diferentes modelos de desenvolvimento. A conflitualidade é um processo constante alimentado pelas contradições e desigualdades do capitalismo.

A conflitualidade é compreendida pela complexidade das relações sociais construídas de formas diversas e contraditórias, produzindo espaços e territórios heterogêneos, mas subordinados à hegemonia do capital. A historicidade e a espacialidade dos processos e conflitos sociais, dinamizadoras e não determinadas desafiam cotidianamente a hegemonia por intermédio de manifestações de resistência. A construção política de uma perspectiva relacional das classes sociais em trajetórias divergentes e diferentes estratégias de reprodução social possibilita o aprofundamento das disputas. O reconhecimento da polarização regra/conflito como contradição em oposição à ordem e ao “consenso” é um procedimento importante para considerar a conflitualidade. Posicionar-se ante aos efeitos da globalização da sociedade, da economia e dos espaços e territórios, marcados pela exclusão das políticas neoliberais, produtora de desigualdades e ameaçando a consolidação da democracia tem sido a postura dos estudiosos e das instituições que veem a conflitualidade como um processo que explica as disputas territoriais.

* Cátedra UNESCO de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial da UNESP. bmfunesp@terra.com.br

Analizamos as disputas territoriais nas diversas regiões brasileiras apresentando referências do Censo Agropecuário de 2006 para explicitar mais que as desigualdades, o paradoxo desse processo.

Entrando nos territórios do Território

Na Geografia e noutras ciências, a concepção predominante de território é a de *espaço de governança*, entendido como território nacional, estadual e municipal onde os governos desenvolvem políticas de gestão e políticas públicas. Segundo essa concepção, nessas políticas de desenvolvimento, muitas vezes em parcerias com o capital, com agências multilaterais ou com movimentos camponeses, as conflitualidades entre as diferentes classes e modelos de desenvolvimento não são consideradas como objeto de análise. Para contribuir com o estudo das conflitualidades, elaboramos uma tipologia de territórios, ampliando as possibilidades de aprofundamento das análises por meio da multiescalaridade e das multidimensionalidades formadas por diferentes políticas e relações sociais.

Nessa elaboração, apresentamos nossa tipologia, como primeiro, segundo e terceiro territórios, e modalidade como material e imaterial. Tipologia e modalidade compreendem os territórios como indissociáveis. O primeiro território contém todos os outros, porque são suas frações ou dimensões. A novidade que apresentamos neste artigo é o esforço do aprofundamento para melhor definição dos tipos e formas modais (Fernandes, 2008b).

Primeiro território

O primeiro território é o espaço de governança da nação. O definimos como ponto de partida da existência das pessoas. Nesse se constituem outros territórios produzidos pelas relações entre as classes sociais que os disputam.

O estudo dos territórios contribui com a compreensão das disputas geradas pela expansão das políticas neoliberais e o processo de espoliação, que é também um processo de desterritorialização. Todavia, como alertou Haesbaert (2004), a desterritorialização deve ser compreendida no interior da multiterritorialidade. Portanto, a ideia de espoliação de Harvey (2003) não é aqui utilizada como um fim, mas parte de um processo de disputa territorial gerador de conflitualidades.

Nos últimos anos, as transnacionais têm comprado enormes extensões de terras em diversos países da América Latina, África e Ásia para expandir seu modelo de desenvolvimento baseado na produção de commodities. Movimentos camponeses e indígenas têm resistido a essa política pelo menos por duas razões: 1) porque a expansão dos territórios das transnacionais ocorre sobre seus territórios, provocando sua desterritorialização, empurrando-os para novas áreas, provocando o desmatamento e produzindo novos territórios que no futuro poderão ser controlados por elas (Stavenhagen, 2005). Esse processo tem gerado uma ampla disputa territorial, êxodo rural, mudanças nas relações campo-cidade-florestas, ou seja, provocando fortes impactos socioterritoriais. A resistência dos movimentos socioterritoriais aos processos de desterritorialização tem gerado a multiterritorialidade, promovendo também a desterritorialização das transnacionais.

Essas realidades têm gerado debates sobre a venda de terras às transnacionais como uma questão de segurança nacional. Para além da questão geopolítica, está a questão do modelo de desenvolvimento socioterritorial em disputa. A produção de commodities está associada a um modelo de desenvolvimento que, além de atingir diretamente a população, desafia a soberania dos países. A produção de alimentos, fibras e combustíveis para o mercado internacional está relacionada ao uso dos territórios dos países pobres e à dependência tecnológica e econômica dos países ricos. Exemplos são as monoculturas de árvores, de soja e laranja. A constituição de um modelo de desenvolvimento organiza as infraestruturas e os serviços, determinando os tipos de usos dos territórios, expropriando os sujeitos e relações sociais que não são incorporadas ou cooptadas.

O primeiro território ou espaço de governança está organizado em diversas escalas e instâncias. Estados, províncias, departamentos e municípios são frações integradas e independentes do primeiro território. São diferentes escalas dos espaços de governança. As propriedades também são frações do primeiro, mas compõem o segundo território. Essa classificação tem como referências as relações praticadas pelas classes sociais. Elas produzem e organizam diversos territórios configurando o primeiro território. A eliminação da propriedade privada não elimina o segundo território. Mesmo em países onde as propriedades individuais – familiares pertencem ao Estado, há um território – propriedade. A relação entre primeiro e segundo território é intrínseca.

Segundo território

A moradia pode ser ponto de referência para a compreensão de propriedade que apresento neste artigo. Estou me referindo a propriedade como espaço de vida, que pode ser particular ou comunitária. Todos os sistemas políticos criam propriedades com diferentes formas de organização do espaço. As propriedades podem ser definidas pelo seu valor de uso e/ou pelo seu valor de troca. As sociedades capitalistas criaram as propriedades capitalistas. Embora, o poder hegemônico do capital tenha criado a imagem da propriedade capitalista como totalidade, a maior parte das pessoas e das propriedades das sociedades capitalistas não são capitalistas. Pelas relações de dominação articuladas no campo e na cidade, o capital concentra propriedades de modo a controlar os territórios.

As propriedades privadas não capitalistas, que são as familiares ou comunitárias, e as propriedades capitalistas, formam o segundo território. Territórios capitalistas e não capitalistas produzem permanente conflitualidades pela disputa territorial. Territórios indígenas, quilombolas, camponeses, de moradia, com suas várias identidades, são constituídos na multiterritorialidade rural e urbana. São movimentos socioterritoriais disputando o primeiro território em todas suas escalas. As empresas transnacionais, de modo diferenciado, agem para disputar esses territórios. Em alguns casos a disputa pelo primeiro território também ocorre entre as próprias empresas capitalistas. O primeiro território e o Estado são disputados permanentemente. Os segundos territórios são frações do primeiro, e entendemos ser fundamental distingui-los, tanto porque as relações sociais que os criam são diferentes e produzem dois campos (Fernandes, 2007), como porque a análise dessa fração nos possibilita aprofundar o estudo dessas diferenças. É por meio das formas de uso dos territórios que podemos mapeá-los dentro do primeiro território, de modo a ter mais detalhamentos das conflitualidades. Quando se confunde um território propriedade – privada com um território espaço de governança, perde-se a condição da análise diferenciada e produz-se generalidades.

A disputa territorial ocorre de dois modos: pela desterritorialização ou pelo controle das formas de uso e de acesso aos territórios, ou seja, controlando as suas territorialidades. Exemplos são os estudos de geógrafos e sociólogos que analisam essas disputas e conflitualidades. Oliveira (1991) discute essas disputas denominando-as de territorialização do capital ou do campesinato e de monopólio do território pelo capital, chamando-as de frações do território. Ramos Filho (2008) estuda as disputas territoriais pelas formas de acesso

ao território, tanto pela ocupação da terra quanto pela compra da terra. Palau (2007) enfatiza a leitura territorial ao denominar de refugiados os camponeses expropriados pela territorialização da monocultura da soja. Souza Júnior (2008) estuda a luta pela moradia em João Pessoa, denominando-as como lutas por territórios. Indígenas, camponeses e sem-teto, na floresta, no campo e na cidade disputando territórios para garantirem suas existências a partir de suas identidades. Territórios como propriedades nas florestas, campo e cidade possuem configuração e modos de usos distintos. Na cidade são usados predominantemente para moradia. Nas florestas e nos campos, além da moradia são usados para a produção de alimentos e mercadorias.

O Território recoloca a questão das classes sociais. As classes sociais são formadas por pessoas que ocupam a mesma posição nas relações sociais de produção em função das propriedades dos meios de produção, de seus territórios e dos poderes de decisão. Não é suficiente estudar as classes sociais somente pelas relações sociais. A propriedade é relação social e território, que nos possibilita estudar os territórios das classes sociais.

A afirmação de Haesbaert (2004, p. 20) de que “não há como definir o indivíduo, o grupo, a comunidade, a sociedade sem ao mesmo inseri-los num determinado contexto geográfico, ‘territorial’”, nos traz outra questão. Os sujeitos produzem seus próprios territórios e a destruição destes territórios significa o fim desses sujeitos. O desapossamento também destrói sujeitos, identidades, grupos sociais e classes sociais. A ideia de acumulação por espoliação de Harvey (2003) revela seus próprios limites. E aí está o ponto forte da luta territorial, da disputa territorial. Sujeitos, grupos sociais, classes sociais não existem sem seus territórios. Esse é o sentido supremo da luta pelos territórios dos povos camponeses e indígenas. O capitalismo sempre apropriou e ou subalternizou outras relações sociais e seus territórios. O desapossamento significa a intensificação da destruição dos territórios não subalternos e é exatamente nesse ponto que destaco as formas de resistências que emergem dos campos, dos territórios rurais, muito mais que nas cidades.

As disputas territoriais são diferentes no campo e na cidade. Nas cidades, os movimentos socioterritoriais (Fernandes, 2005; Fernandes, 2008a) lutam principalmente por moradias. Os locais de trabalho e de moradia na cidade e no campo são distintos. A propriedade camponesa reúne moradia e trabalho em um só território. Na cidade, com a supremacia do trabalho assalariado, os territórios dos trabalhadores são suas moradias. Os locais de trabalho são predominantemente territórios do capital. De modo que, em parte, as

conflitualidades entre assalariados e capitalistas não são necessariamente disputas territoriais, são disputas pelas riquezas produzidas pelo trabalho.

Terceiro território

O terceiro território é o espaço relacional considerado a partir de suas conflitualidades e reúne todos os tipos de territórios. O caráter relacional, por unir as propriedades fixas e móveis, promove os seus movimentos de expansão e refluxo. Esse movimento é determinado pelas relações sociais e as conflitualidades entre as classes, grupos sociais, sociedade e Estado. Enquanto a ideia de segundo território obedece ao caráter jurídico da propriedade, o terceiro se apropria dessa condição, mas não está subordinada a ela. Cavalcante (2008) e Girardi (2008) exemplificam esse movimento com os processos de territorialização da soja e de outras culturas que disputam as formas de usos dos segundos territórios. Exemplo semelhante é a denominada “república da soja” criada pela transnacional Syngenta, que reúne partes dos territórios da Argentina, Paraguai, Brasil e Bolívia (Fernandes, 2008b, p. 284; Fernandes, 2008d). O terceiro território está relacionado às formas de uso dos territórios, portanto às suas territorialidades. No entanto, é importante alertar para não se confundir o terceiro território com a produção de sua territorialidade. Essa é a representação das formas de uso dos territórios.

Outro exemplo de terceiro território pode ser esclarecido pela circulação da mercadoria. Empresas expandem e perdem territórios de acordo com o aumento e diminuição do consumo de seus produtos. Também podemos nos referir aos territórios do narcotráfico que se expandem ou refluem de acordo com as correlações de forças entre as facções ou das ações das polícias. Vale resgatar os exemplos que demos no início deste artigo sobre os transterritórios formados por projetos de “integração” ou por blocos comerciais. O terceiro território nos atinge em todas as escalas e está cada vez mais presente em nosso cotidiano.

Território imaterial

O território imaterial está presente em todas as ordens de territórios. O território imaterial está relacionado com o controle, o domínio sobre o processo de construção do conhecimento e suas interpretações. Portanto, inclui teoria, conceito, método, metodologia, ideologia etc. O processo de construção do conhecimento é, também, uma disputa territorial

que acontece no desenvolvimento dos paradigmas ou correntes teóricas. Determinar uma interpretação ou outra, ou várias, convencer, persuadir, induzir, dirigir faz parte da intencionalidade na elaboração conceitual. Estou me referindo ao mundo das ideias em que forma, limite, referência, convencimento, conteúdo, área, domínio, extensão, dimensão, entre outras diversas, são noções necessárias para compreendermos que o pensamento também é produtor de relações de poder. Igualmente, a produção imaterial só tem sentido na realização e compreensão da produção imaterial. Essas produções são construídas nas formações socioespaciais e socioterritoriais. Os territórios materiais são produzidos por territórios imateriais.

O território imaterial pertence ao mundo das ideias, das intencionalidades (Searle, 1995), que coordena e organiza o mundo das coisas e dos objetos: o mundo material. A importância do território imaterial está na compreensão dos diferentes tipos de território material. Nós transformamos as coisas, construímos e produzimos objetos na produção do espaço e do território. Penso o território imaterial a partir da mesma lógica do território material, como a determinação de uma relação de poder. Essa determinação deve ser compreendida como definir, significar, precisar a ideia ou pensamento, de modo a delimitar seu conteúdo e convencer os interlocutores de sua validade.

Esse procedimento é “autológico” porque é isto que estou fazendo neste texto, procurando convencer os leitores da importância da tipologia de território e principalmente do território imaterial para fazer uma leitura geográfica da realidade. Evidente que a leitura da realidade pode ser feita dos mais diferentes modos a partir de qualquer ciência ou arte. Todavia, nenhuma ciência ou arte consegue explicar essa realidade sem o diálogo com as outras ciências e artes. É o conjunto das construções dos conhecimentos que possibilitam uma aproximação mais qualificada das possíveis interpretações das realidades. E essa é somente uma contribuição possível.

O território imaterial é formado por ideias e pensamentos diversos: conceitos, teorias, métodos, ideologias, paradigmas etc., que definem a leitura, o foco, a interpretação, a compreensão e, portanto, a explicação do objeto, tema ou questão. Os pensadores, intelectuais, pesquisadores e estudiosos constroem, produzem explicações a partir da intencionalidade, que é parte do processo histórico de construção do conhecimento. Assim, formam correntes teóricas interpretativas ou paradigmas que determinam suas interpretações. Outros pensadores, estudiosos, intelectuais, pesquisadores, ao utilizarem os conceitos ou

teorias, precisam compreender e aceitar as significações, as definições, previamente estabelecidas. Essa aceitação é uma condição para garantir o rigor da referência. A fidelidade às ideias originárias é necessária para qualificar o processo de desenvolvimento do conhecimento.

O pensador originário ou seminal, ao elaborar um conceito, tem o propósito de explicar algo por meio de sua intencionalidade. O pensador usuário, ao aceitar e compreender a significação do conceito, usa a interpretação proposta. Assim, intencionalidade e fidelidade se realizam na multiplicação da possível explicação das coisas e objetos, relações e espaços, temas ou questões. Assim são construídas as correntes teóricas ou paradigmas no processo de disputa pela construção do conhecimento. Esse processo pode ser reproduzido pela subalternidade ou pela autonomia. O uso de conceitos, se não for feito pelo questionamento de seus significados, conduz o pesquisador usuário à comodidade da explicação fácil do objeto. Esse é o sentido da subalternidade. O uso criterioso de conceitos, procurando compreender bem seus significados, por meio do questionamento da validade e do reconhecimento, possibilita ao pesquisador usuário uma posição autônoma e comprobatória do conceito.

O território imaterial não se limita apenas ao campo da ciência, mas pertence ao campo da política. E pode ser utilizado para viabilizar ou inviabilizar políticas públicas, por exemplo. Exemplos concretos são as políticas de cotas nas universidades. Essas são produzidas como um território imaterial, cuja intencionalidade é promover a inclusão de sujeitos por meio de processos qualificados. Essas políticas rompem com os processos seletivos genéricos que de fato escondem outras condições políticas de acesso à universidade. Os exames universais de seleção para as universidades mantêm os privilégios dos mais abastados que são perdidos nos exames seletivos por cotas. É assim que um território imaterial, uma ideia, uma política se materializa em condição real de acesso à universidade e de mudança de destino de muitas pessoas. Essa mudança não se realizaria sem a criação do território imaterial que materializou o novo rumo das vidas dos sujeitos.

Os territórios imateriais são as bases de sustentação de todos os territórios. São construídos e disputados coletivamente. As disputas territoriais são alimentadas pelas organizações e seus *think-tanks*. É impossível pensar os diversos territórios sem pensar os territórios imateriais, as pessoas e os grupos que pensam e formam esses territórios. E esses

pensamentos se conformam em paradigmas, que são territórios imateriais que analisam as disputas e constroem os argumentos para defender distintas visões de mundo.

Disputa paradigmática: questão agrária e capitalismo agrário

O conceito de paradigma é uma referência para analisarmos melhor os pensamentos, as políticas e os territórios que são produzidos por determinadas intencionalidades. Foram produzidos dois paradigmas para representar as posturas das *stakeholders* ou das partes interessadas que são diversas instituições da sociedade, como os governos em diferentes escalas: federal, estadual e municipal, as corporações do agronegócio nacional e multinacional e dos vários movimentos camponeses. Os paradigmas representam as visões de mundo, que contêm interesses e ideologias, desejos e determinações, que se materializam por meio de políticas públicas nos territórios de acordo com as pretensões das classes sociais. Por intermédio do recurso paradigmático, os cientistas interpretam as realidades e procuram explicá-las. Para tanto, eles selecionam um conjunto de constituintes como elementos, componentes, variáveis, recursos, indicadores, dados, informações etc., de acordo com suas perspectivas e suas histórias, definindo politicamente os resultados que querem demonstrar. Os paradigmas são construções mentais que se utilizam do embate das ideias, dos campos de disputas, por meio de relações de poder, configurando-se como territórios imateriais, para defender e ou impor diferentes intenções.

Nas leituras sobre o desenvolvimento e as transformações da agricultura, nos detemos nos problemas e soluções criadas pelas relações sociais na produção de diferentes espaços e territórios. Os paradigmas são construídos com conjuntos constituintes que contribuem para apresentar uma visão sobre os processos de mudanças da realidade. As leituras paradigmáticas têm influências na elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento da agricultura, determinando a aplicação de recursos em determinadas regiões, territórios, setores, culturas, instituições etc. Por essa razão, conhecer o movimento paradigmático que vai da construção da interpretação à execução da política é fundamental. Ao mesmo tempo, os cientistas e *think tanks* procuram produzir interpretações para defenderem seus pontos de vista e seus modelos de desenvolvimento. Os paradigmas não são absolutos, muitas vezes são transversais de modo que se confunde, mas quando analisados profundamente, compreende-se suas claras diferenças.

O paradigma da questão agrária tem como ponto de partida as lutas de classes para explicar as disputas territoriais e suas conflitualidades na defesa de modelos de desenvolvimento que viabilizem a autonomia dos camponeses. Entende que os problemas agrários fazem parte da estrutura do capitalismo, de modo que a luta contra o capitalismo é a perspectiva de construção de outra sociedade (Fernandes, 2008c). Para o paradigma do capitalismo agrário, as desigualdades geradas pelas relações capitalistas são um problema conjuntural e pode ser superado por meio de políticas que possibilitem a “integração” do campesinato ou “agricultor de base familiar” ao mercado capitalista. Nessa lógica, campesinato e capital compõem um mesmo espaço político fazendo parte de uma totalidade (sociedade capitalista) que não os diferencia, porque a luta de classes não é elemento desse paradigma. (Abramovay, 1992). Para o paradigma da questão agrária, o problema está no capitalismo e para o paradigma do capitalismo agrário, o problema está no campesinato.

Esses paradigmas têm contribuído para a elaboração de distintas leituras sobre o campo brasileiro realizadas pelas universidades, pelos governos, pelas empresas e pelos movimentos camponeses. Na atualidade, as *stakeholders* mais influentes do agronegócio são: a Associação Brasileira do Agronegócio - ABAG e a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA. Entre as organizações camponesas estão a Via Campesina, formada pelo MST, Movimento dos Pequenos Agricultores - MPA, Movimento dos Atingidos por Barragens - MAB, Movimento das Mulheres Camponesas e Comissão Pastoral da Terra - CPT; a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG e a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar - FETRAF. O governo federal possui dois ministérios que tratam das políticas de desenvolvimento para o campo: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA e o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA.

Uma das marcas fortes dos dois paradigmas é a compreensão do que é o agronegócio e campesinato ou agricultura familiar. Para as organizações do agronegócio e para o Ministério da Agricultura, o agronegócio é uma totalidade composta pelos sistemas agrícola, pecuário, industrial, mercantil, financeiro e tecnológico que contêm todos os agricultores capitalistas e não capitalistas, grandes e pequenos, o agronegócio e o “agronegocinho” etc. Também compartilham essa compreensão a CONTAG e a FETRAF. Para a Via Campesina, o agronegócio representa as corporações capitalistas que constituíram um conjunto de sistemas para a produção de commodities, por meio do monocultivo em grande escala, principalmente

para exportação, enquanto os camponeses organizam sistemas baseados na diversidade, pequena escala e mercado local, formando portanto outra lógica. A agricultura familiar está definida pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, em que considera como agricultor familiar as pessoas que administram e trabalham com mão de obra da própria família nas atividades de seu estabelecimento, que não pode ser maior que quatro módulos fiscais, compreendidos como unidades territoriais determinadas pelo tipos predominantes de exploração e de renda obtida em escala municipal.

Conceber o agronegócio como totalidade é uma estratégia do paradigma do capitalismo agrário. Definir todos tão somente como agricultores esconde as diferenças constituídas pelas relações de poder que produzem as desigualdades. Escondem, fundamentalmente, as classes sociais. Os documentos das instituições que defendem essa compreensão citam constantemente que não é possível separar os agricultores em capitalistas e familiares. Ver por exemplo Navarro, 2010.

Mas esses argumentos caem por terra quando observamos o conjunto de referências que explicitam as diferenças entre o agronegócio e a agricultura familiar. Um exemplo cabal é a existência de dois ministérios para tratar do desenvolvimento da agricultura. O Ministério da Agricultura é o mais antigo, criado na época do Brasil Império, é o ministério do agronegócio e, portanto, sempre defendeu os interesses das corporações. O Ministério do Desenvolvimento Agrário foi criado após o massacre de Eldorado dos Carajás e tornou-se importante para o desenvolvimento da agricultura camponesa. Mesmo o MDA argumenta que a agricultura familiar é parte do agronegócio. Todavia, para a realização do Censo Agropecuário de 2006, o Ministério do Desenvolvimento Agrário demandou ao Instituto Brasileiros de Geografia e Estatística, na elaboração de uma versão do Censo, para destacar a produção da agricultura familiar. Pela primeira vez na história do Brasil, o Censo Agropecuário separou os resultados em duas partes: uma denominada de agricultura familiar e a outra de agricultura não familiar, procurando evitar o termo agronegócio como publicado no Censo Agropecuário 2006 – Agricultura Familiar: primeiros resultados - Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

Agronegócio ou agricultura patronal e agricultura familiar são conceitos criados recentemente para se referir à agricultura capitalista e à agricultura camponesa. A utilização dessas diferentes denominações faz parte do debate e embate entre os paradigmas nas posturas de retirar ou destacar o caráter de classe social no desenvolvimento territorial rural.

Análises sobre as diferentes participações das agriculturas camponesa e capitalista a partir dos censos agropecuários foram feitas pelo geógrafo Ariovaldo Umbelino de Oliveira desde a década de 1980 para demonstrar a importante participação do campesinato no desenvolvimento do país, um exemplo dessa análise pode ser observado em Oliveira, 2004.

A reação da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, da Associação Brasileira do Agronegócio - ABAG e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA à divisão dos resultados do Censo Agropecuário de 2006 em agricultura familiar e agronegócio foi imediata, comprovando o claro alinhamento dessas *stakeholders* e criou um enorme mal estar no governo Lula pela revelação de ministérios divididos em um governo que sempre demonstrou defender os interesses do agronegócio. Em resposta, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil contratou um instituto de pesquisa para fazer uma nova análise do censo e apresentar resultados que destacassem o agronegócio, como pode ser observado na publicação “Quem produz o que no campo: quanto e onde: censo agropecuário 2006: resultados: Brasil e regiões” (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, 2010). Nessa publicação, os autores utilizaram outra metodologia com outros critérios e variáveis, como, por exemplo, a participação dos produtores no valor bruto da produção e no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Como o agronegócio controla 85% dos recursos destinado ao crédito agrícola, 76% da área agricultável, produzindo 62% do valor bruto e empregando cerca de 26% das pessoas, esses critérios são mais favoráveis que utilizar outras variáveis, como, por exemplo, diversidade e quantidade da produção regional.

A postura conjunta das empresas do agronegócio alinhou a Via Campesina, a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG e a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar – FETRAF ao lado do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, clarificando as posturas das partes interessadas aos diferentes modelos de desenvolvimento que, por conseguinte, constituem diferentes territórios. A hegemonia do agronegócio no Brasil (e no mundo) não aceita outro modelo de desenvolvimento que não seja o modelo agroexportador de commodities em grande escala com uso intensivo de agrotóxicos e transgênicos. A Via Campesina tem elaborado a ideia de soberania alimentar, em que o controle sobre a produção de alimentos e sua distribuição seja retirado das corporações e retornado ao Estado por meio de políticas de desenvolvimento da

agricultura em bases diferenciadas, como a agroecologia, produção regional diversificada e em pequena escala para os mercados locais.

Disputas territoriais entre movimentos camponeses e agronegócio

O Brasil é um país continental, sendo o quinto do mundo em extensão e com grande potencial agropecuário, possui desigualdades tão grandes quanto seu território.

Essas desigualdades são formadas pela hegemonia do modelo do agronegócio no desenvolvimento da agricultura, que controla os territórios de duas formas: pelo monopólio do território camponês pelo agronegócio, como destaca Oliveira (1991), ou territorialidade do capital em território camponês onde as técnicas e as tecnologias de produção agropecuária são determinadas pelo agronegócio que, evidentemente, capitaliza a renda produzida pelas famílias camponesas. Essa relação capital – campesinato produz um paradoxo em que a produção agropecuária camponesa aparece nos resultados econômicos do agronegócio e a maior parte da riqueza produzida é desviada para as corporações que industrializam e comercializam os produtos camponeses. Esses processos intensificam as desigualdades comandadas pela reprodução ampliada do capital, que centraliza territórios e tecnologias, portanto, intensifica a concentração de riquezas. Esses processos geram a modernidade e a barbárie com a espoliação territorial, onde as pessoas são excluídas de todas as formas de autonomia e são subjugadas ao modelo de desenvolvimento hegemônico (Oliveira, 2004). Para alguns, o êxodo rural e a concentração territorial - tecnológica e, portanto, a concentração de riqueza é parte de um processo “natural” da modernização da agricultura no contexto do capitalismo agrário. Para outros, é parte da questão agrária, cujos problemas podem ser minimizados por meio de políticas públicas e de enfrentamento com o agronegócio na luta contra o capital. Essas duas posturas representam os dois paradigmas que produzem as políticas de desenvolvimento para agricultura discutidos neste artigo.

Analisamos estas desigualdades em todas as regiões brasileiras explicitando suas questões agrárias, tomando como referências um conjunto de determinações sócio-políticas, econômicas e históricas a partir da forma desigual do desenvolvimento em suas interações como o quadro natural. Essa divisão orienta os planos do governo para atender – principalmente - os interesses do capital que dirigem os investimentos em infraestrutura para determinadas regiões, valorizando algumas áreas, aumentando os fluxos e as dinâmicas, em detrimento de outros espaços que vivem a lentidão da escassez e da falta de recursos.

O Brasil possui 8.514.876,599 km², segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, e possui extremas desigualdades territoriais e regionais, como salientamos. Essas desigualdades mantêm uma das estruturas fundiárias mais concentradas do mundo, representada pelo índice de Gini de 0,854, sendo que a maior parte das terras está sob o domínio de grandes corporações nacionais e multinacionais. Essas empresas controlam as políticas de desenvolvimento da agricultura, ficando com a maior parte dos recursos do crédito agrícola, monopolizando os mercados em todas as escalas e dirigindo a produção de tecnologias destinadas à qualificação da produção agropecuária. Produzindo predominantemente commodities, o agronegócio no Brasil também se constitui em um poder hegemônico que determina o planejamento da agricultura e subalterniza os camponeses responsáveis pela maior parte produção dos alimentos destinados à economia doméstica.

O Brasil é um dos mais importantes países agrícolas do mundo e sua extensão equivale a 851.487.659 hectares. Desse total, 330 milhões de hectares foram utilizados pela agropecuária, no período 1996/2006, de acordo com o Censo Agropecuário de 2006 do IBGE. Essa área agricultável chegou a 375 milhões de hectares no período 1975/1985, o que significa que o Brasil tem utilizado entre 39% a 44% de seu território para a produção agropecuária, representando uma das maiores áreas agricultáveis do mundo. A persistente desigualdade territorial rural fica ainda mais evidente, quando comparamos a agricultura camponesa com o agronegócio. O Censo registrou 5.175.489 estabelecimentos, sendo que 84,4% (4.367.902) são unidades familiares e 15,6% (805.587) são capitalistas. A área total das unidades familiares era de 80.250.453 hectares e a área total dos estabelecimentos capitalistas era de 249.690.940 hectares. Embora o agronegócio ou agricultura capitalista tenha utilizado 76% da área agricultável, o valor bruto anual da produção foi 62% ou 89 bilhões de reais, enquanto o valor bruto anual da produção da agricultura camponesa foi de 38% ou 54 bilhões de reais, utilizando apenas 24% da área total, de acordo com os dados do Censo de 2006.

Para uma ênfase maior, mesmo utilizando apenas 24% da área agrícola, a agricultura camponesa reúne 74% do pessoal ocupado ou 12.322.225 pessoas, sendo que o agronegócio emprega em torno de 26% ou 4.245.319 pessoas. Essa desigualdade fica mais evidente quando observamos que a relação pessoa – hectare nos territórios do agronegócio é de apenas duas pessoas em cada cem hectares, enquanto nos territórios camponeses a relação é de quinze pessoas para cada cem hectares. Esta diferença ajuda a compreender que a maior parte

das pessoas que trabalham na agricultura camponesa vive no campo e que a maior parte das pessoas que trabalham no agronegócio vive na cidade. Igualmente essa diferença revela as distintas formas de uso dos territórios, enquanto para o campesinato, a terra é lugar de produção e moradia, para o agronegócio, a terra é somente lugar de produção. Essas são características importantes para conceber o campesinato e o agronegócio como diferentes modelos de desenvolvimento territorial.

Essa desigualdade fica ainda mais acirrada quando analisamos detalhadamente a participação dos estabelecimentos no valor da produção total. Conforme a análise de Alves e Rocha (2010), somente 8,19% ou apenas 423.689 dos 5.175.489 estabelecimentos geraram 84,89% do valor da produção total. Para destacar mais essa brutal desigualdade, isso também significa que 91,81% ou 4.751.800 estabelecimentos respondem por tão somente 15,11% desse valor. Esses dados demonstram que a concentração territorial explicita a concentração de riquezas e do controle do capital. A situação fica ainda pior, quando se observa que em 3.775.826 estabelecimentos, vivem aproximadamente 11,3 milhões de pessoas que conseguem ficar com a ridícula soma de 4,03% da riqueza produzida e que as famílias de 2.014.567 estabelecimentos têm receita anual de até meio salário mínimo. A maioria dos estabelecimentos que fica com a menor parte da riqueza é da agricultura familiar.

Os contrastes do Brasil são ainda mais fortes quando observamos que esses agricultores que ficam com a menor parte da riqueza produzida na agropecuária são responsáveis por 70% do feijão, 87% da mandioca, 38% do café, 46% do milho e 34% do arroz. Na pecuária, garantiram 59% dos suínos, 50% das aves, 30% da carne bovina e 58% do leite. A desigualdade também está presente nos tipos de produção. Por exemplo: 1,57% dos estabelecimentos produtores de milho respondem por 68,31% da produção e 26,7% do leite vem de 80,41% dos estabelecimentos produtores, ou seja, 19,59% produzem 73,3% do leite. A concentração é uma marca forte no campo brasileiro. Esse fato tem produzido diferentes posturas a respeito do desenvolvimento da agropecuária. Algumas defendem a eliminação dos produtores que produzem menos, outras defendem políticas que ampliem a participação dos agricultores na produção e na riqueza produzida, inclusive com políticas de acesso à terra para aumentar o número de agricultores, como por exemplo a reforma agrária e crédito fundiário.

O Brasil agrário é paradoxal porque 74% dos agricultores recebem somente 15% do crédito agrícola, possuem apenas 24% da área agricultável, mas produzem 38% do valor bruto. É pouca terra e muita gente que recebe pouco crédito e divide o resto da riqueza

produzida, ou seja, a parte que o capital permitiu que ficasse com o campesinato. Do outro lado, o agronegócio fica com 85% do crédito agrícola, controla 76% da área agricultável, produz 62% do valor bruto e emprega cerca de 26% das pessoas. É muita terra e pouca gente para ficar com a maior parte dos recursos empregados na agropecuária e com a riqueza produzida e que fica também com parte da riqueza produzida pelo campesinato, por meio da renda capitalizada da terra, pois é o agronegócio que comercializa a maior parte da produção camponesa. Esse paradoxo é mais bem compreendido pela desigualdade existente entre a classe camponesa em que 2 milhões de famílias, embora contribua com a produção de 38% do valor bruto, têm uma renda mensal em torno de 15 dólares e são obrigados a viver de ajuda governamental.

A divisão regional explicita as diferenças constituídas pelas políticas governamentais e pelas políticas privadas por meio dos projetos das corporações nacionais e transnacionais. Outras instituições também participam da produção dos espaços regionais, mas em menor escala e com poderes limitados. É o caso dos sindicatos de trabalhadores e das organizações camponesas. Na maior parte das vezes, essas instituições não elaboram projetos de desenvolvimento, mas se submetem aos projetos apresentados pelo Estado e pelo capital. Essa postura subalterna dos trabalhadores e dos camponeses frente a postura ofensiva do capital se manifesta por meio das políticas de governos, determinando predominantemente a lógica do ordenamento territorial. Essa diferença de posturas gera conflitos constantes entre as classes e nos permite compreender melhor as singularidades dos diferentes modelos de desenvolvimento. Podemos visualizar com mais detalhes as diferenças regionais ao analisarmos os elementos da questão agrária de cada região brasileira. São muitas as variáveis que podem ser escolhidas para se configurar a questão agrária de uma região, da mesma forma que cada região possui variáveis que são mais intensas que em outras. Por essa razão, além das variáveis singulares de cada região, escolhemos as principais commodities, a estrutura fundiária, os conflitos e algumas culturas da agricultura camponesa. Essas são uma referência para conhecer as questões agrárias regionais.

Aspectos da questão agrária nas regiões Sul e Sudeste

Nessas regiões o paradoxo é mais evidente. É onde a agricultura é mais desenvolvida, onde os agricultores apresentam os maiores níveis de escolaridade, onde há um considerável acesso às orientações técnicas, mas que ainda mantêm os mais altos índices de conflitos

agrários do Brasil. Parece não haver boas perspectivas para a redução dos conflitos, considerando que a participação da agricultura camponesa no valor bruto da produção diminuiu na região Sudeste e manteve-se na região Sul, como revelou o Censo Agropecuário de 2006. Lembramos que é nessas duas regiões onde o agronegócio se estabeleceu primeiro e tem se territorializado de forma intensiva, por meio da expansão de commodities, submetendo os agricultores camponeses a esse modelo de desenvolvimento da agricultura. A soja, fumo, cana de açúcar, laranja, café, milho, leite, frango, suínos, bovinos e silvicultura são as principais commodities e os camponeses participam principalmente na produção de fumo (85%), laranja (80%), café (42%) além de serem responsáveis por 60% do feijão, 75% da mandioca e 45% do milho, produzindo sempre para grandes corporações. Pela poderosa presença do agronegócio, é nessas regiões onde os camponeses tiveram menos sucesso para se reproduzirem. Mesmo com as intensas ocupações de terras e participação em políticas de créditos fundiários, os camponeses não têm conseguido expandir seus territórios por causa do alto preço das terras. Segundo o censo de 2006, a agricultura familiar representava 80% do número de estabelecimentos e 30% da área.

O Estado de São Paulo possui a maior área citrícola do mundo (617.900 hectares de pomares) sendo que 95% são estabelecimentos de até 35 hectares, onde predomina o trabalho familiar. Todavia, a comercialização e industrialização são controladas por quatro corporações que se apropriam da riqueza produzida. A concentração territorial–tecnológica pelo agronegócio promove conflitos pela exploração e expropriação. Contra essas condições, no segundo semestre de 2009, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra ocupou uma área de laranja de uma grande corporação brasileira – a Cutrale - para protestar. Esta é uma singularidade da questão agrária dessas regiões: o aumento da luta contra o agronegócio e a manutenção da luta contra o latifúndio, porque as corporações estão – cada vez mais - comprando ou arrendando terras para produção de commodities. Recentemente, com o aumento da produção de etanol e de biodiesel, as terras dessa região passaram a ser mais disputadas, criando uma forte concorrência sobre o uso das terras para a produção de alimentos e a produção de agroenergia. Ainda, além do avanço do agronegócio sobre as terras do latifúndio, há o secular problema das terras griladas. São terras públicas que foram apropriadas por grandes proprietários por meio de documentos falsos e que agora estão sendo cada vez mais utilizadas pelo agronegócio, sem que se resolva o problema fundiário de titulação. Nos estados de São Paulo e Minas Gerais há mais de um milhão de hectares de

terras griladas que estão sob controle do latifúndio e do agronegócio. Essas terras são reclamadas pelos movimentos camponeses para serem desapropriadas para fins de reforma agrária.

Aspectos da questão agrária na Região Nordeste

O aspecto singular da questão agrária no Nordeste é a falta de acesso à infraestrutura e tecnologias pela maior parte do campesinato, na região brasileira que tem 50% dos camponeses. A maior parte dos 88% dos estabelecimentos com 60% das terras são agricultores familiares que vivem em extrema pobreza – com a ajuda de políticas compensatórias, como por exemplo o bolsa família. Ainda, parte desses camponeses migra para a região concentrada para trabalhar no corte da cana, e nas colheitas de laranja e café. Mesmo em condições precárias, esses agricultores produzem 70% do arroz, 79% do feijão, 82% da mandioca e 65% do milho, culturas que constituem parte importante da base alimentar da população. Mesmo empobrecidos, com pouca ou nenhuma tecnologia, sem recursos e com pouca terra, o campesinato nordestino é responsável por grande parte da segurança alimentar do país. Essa também é a realidade das outras regiões, o que nos leva a reconhecer a importância estratégica da agricultura camponesa para o desenvolvimento do Brasil. A ação do agronegócio na região é – também – a produção de commodities para exportação. A região Nordeste é marcadamente uma região agrícola agroexportadora, em que o “coronelismo” sempre se beneficiou dessa condição.

A exclusão dos agricultores e famílias da região Nordeste fica ainda pior com a expropriação causada pela expansão da soja nos estados da Bahia, Maranhão e Piauí. Ainda o processo recente de estrangeirização da terra por empresas e governos da China e países árabes tem criado novos elementos da questão agrária. Também o monocultivo de árvores para produção de papel para exportação tem expropriado e subalternizado populações camponesas e indígenas. Para os *think tanks* do agronegócio, o Nordeste é uma região secundária, por conter o maior número de estabelecimentos do país e ser responsável por apenas 20% do valor bruto da produção nacional. Evidente que a partir de uma lógica que tem como padrão a concentração e a centralização, a região Nordeste não é modelo para o agronegócio. Todavia, esse é um setor do capital que mais tem crescido na região. Contraditoriamente, o Nordeste mantém um histórico de conflitos fundiários que remete ao século XIX, quando ocorreu a primeira guerra camponesa do país: a guerra de Canudos.

Aspectos da questão agrária na região Norte

Nessa região ocorreu um dos mais recentes massacres contra os camponeses brasileiros. Em 17 de abril de 1996, no município de Eldorado dos Carajás, estado do Pará, dezenove sem terras foram mortos pela Polícia Militar do Estado do Pará, quando faziam uma marcha em direção à Belém para reivindicar a reforma agrária. Essa porção oriental da Amazônia é a atual fronteira agrícola do Brasil e as terras são disputadas pelos povos indígenas, camponeses e o agronegócio. A pecuária de corte e a soja são as principais commodities que estão ocupando as terras da região. Ao mesmo tempo, é nessa região que o governo federal tem mais terras e as utiliza para reforçar sua política de reforma agrária. Por meio da regularização das terras de camponeses posseiros, o governo declara estar fazendo reforma agrária, embora seja de conhecimento geral que não é essa a reforma agrária reivindicada pelos camponeses sem terra. Estes defendem a desapropriação como forma principal de obtenção de terras. Todavia, dois fatores contribuem para que a reforma agrária brasileira tenha cada vez mais as características de uma “regularização agrária”: 1) o poderoso agronegócio não quer que o governo faça a reforma agrária porque quer manter um estoque de terras para a expansão das commodities; 2) os camponeses não tem conseguido acumular forças políticas para fazer com que o governo realize a reforma agrária – predominantemente – por meio da desapropriação.

Nesse contexto, as terras da Amazônia são disputadas para a expansão do agronegócio e resistências dos povos indígenas e dos camponeses. O conflito da reserva indígena Raposa Serra do Sol no estado de Roraima é outra marca dessa disputa territorial. Desde a década de 1970, o agronegócio rizicultor tem invadido a reserva e plantado milhares de hectares de arroz. A resistência indígena teve apoio das organizações camponesas, mas dividiu a sociedade a respeito da forma de ocupação do solo. O agronegócio tem feito muita propaganda para convencer a sociedade de que seu modelo de produção é o mais moderno e eficiente. Por utilizar tecnologias avançadas e com representação considerável no PIB nacional – por isso – poderia se apropriar das terras destinadas aos povos indígenas e camponeses. Em 2007, o Supremo Tribunal Federal determinou que os rizicultores saíssem da reserva, numa clara demonstração que somente por meio da intervenção do Estado, esses povos conseguem garantir seus territórios. Na perspectiva econômica, o agronegócio é avassalador e destrói todos os outros territórios para se expandir.

Na Amazônia, o governo tem investido na regularização fundiária e – em parte – essa política tem provocado escândalos por causa da regularização de terras de grandes proprietários que as dividem em partes pequenas para atender aos critérios do governo. Essas práticas concorrem com as políticas de reforma agrária do governo, como analisaram Santo e Porro (2011). A questão fundiária é um dos grandes problema na Amazônia que é aproveitado pelos latifundiários e capitalistas para expandirem seus territórios. Essa é também uma região com os mais altos índices de conflitos com mortes. Por sua enorme extensão, metade do território brasileiro, essa é uma região de forte interesse do agronegócio, mesmo que o Valor Bruto da Produção seja de apenas 4,3% do total do Brasil. Os recursos naturais da região, sua hidrografia, produção mineral e baixa densidade demográfica atraem as corporações nacionais e internacionais. Com 87% dos estabelecimentos e apenas 30% das terras, os camponeses são responsáveis por 53% do arroz produzido e 89% do feijão, 87% da mandioca e 73% do milho. Como no Nordeste, o campesinato na Amazônia é fundamental para garantir a cesta básica da população. Todavia, a expansão das commodities tem subtraído os territórios camponeses.

Aspectos da questão agrária na Região Centro - Oeste

A singularidade da região Centro – Oeste é a intensa expansão do agronegócio e a pequena representação do campesinato. Resultado de um processo de colonização que foi fortalecido com as políticas do governo militar durante a ditadura dos anos 1960/1980, as empresas capitalistas foram beneficiadas com políticas de subsídios que possibilitaram sua rápida territorialização na região. Embora represente 69% dos estabelecimentos, os camponeses possuem tão somente 10% das terras. Nessa região, a soja se expandiu rapidamente desde a década de 1980, tornando-se a principal região produtora. O agronegócio produz 98% da soja, onde é mais forte, mas também domina a produção de arroz e feijão, sendo que o campesinato produz 23% do arroz e 22% do feijão. Os pequenos agricultores são mais representativos na produção da mandioca e do café, 55% e 62% respectivamente.

A região Centro – Oeste é marcada pelo agronegócio que fundou cidades onde a cultura mercantil é predominante. Sua contribuição na geração do Valor Bruto da Produção nacional é de 14%. Nessa região, os camponeses perdem cada vez mais seu poder de participação. Os assentamentos de reforma agrária, por exemplo, são representativos no que se refere ao número de estabelecimentos, mas sua contribuição é muito baixa, somente 2,9% do produto regional. Este é um exemplo forte que a expansão do modelo do agronegócio

expropria o campesinato da terra e da participação da produção. A denominada modernização da agricultura em vigência tem como princípios a eliminação pela competitividade, de modo que um setor estratégico do desenvolvimento como o campesinato pode ser eliminado por políticas que valorizam o monocultivo de commodities para exportação e controla regiões importantes do Brasil.

Considerações finais

Procuramos atualizar as leituras das disputas territoriais entre movimentos socioterritoriais explicitando a questão agrária, por meio de leituras regionais, para compreendermos melhor a atualidade do problema agrário. Observamos o papel importante do campesinato e o poder do agronegócio no desenvolvimento da agropecuária.

Os aspectos regionais nos permitem ter uma visão das disputas territoriais entre agronegócio e campesinato, de modo a compreender que esse processo segue sua marcha e que as perspectivas apontam para o aumento da desigualdade se o Brasil não mudar o seu modelo de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, observamos que não há na atual conjuntura política nenhum indicativo para que essa mudança ocorra, mesmo que as tendências do desenvolvimento da agricultura no Brasil possam ser pensadas a partir dos fatores: 1) a continuidade da hegemonia do agronegócio e da dependência da agricultura camponesa; 2) aumento do poder político do campesinato com maior organização e união das organizações camponesas e proposição ao governo federal de um modelo de desenvolvimento que fortaleça a agricultura camponesa e garanta a soberania alimentar; 3) constituição de um ordenamento territorial para zoneamento do uso do solo para produção de commodities para exportação e para a produção de alimentos para o mercado doméstico.

A continuidade da hegemonia do agronegócio projeta o maior enfraquecimento do campesinato com o aumento do número de agricultores com renda insuficiente para sua sobrevivência. Nessa perspectiva, ampliam-se as possibilidades de expansão da produção de commodities nas áreas expropriadas dos camponeses. O aumento do poder político do campesinato pelo fortalecimento de suas organizações e maior apoio da sociedade civil pode mudar o rumo do atual modelo de desenvolvimento do campo brasileiro, com a ampliação da participação da produção da agricultura familiar no valor bruto da produção. Para isso, será necessário garantir os territórios das populações camponesas, indígenas e quilombolas por

meio de um plano nacional de ordenamento territorial para o zoneamento da produção agropecuária.

Todavia, as perspectivas de mudança do atual modelo de desenvolvimento são poucas, considerando as tendências de territorialização do modelo de commodities. Por outro lado, os problemas socioambientais criados pelo modelo do agronegócio e pelo atual modelo urbano-industrial chamam – constantemente – a atenção da sociedade global para pensar o futuro da humanidade. Nesse sentido, as perspectivas do campesinato e dos indígenas não dependem somente de suas forças políticas, mas do modelo futuro de mundo para o nosso planeta.

Bibliografia

ABRAMOVAY, Ricardo. (1992). *Paradigmas do Capitalismo Agrário em questão* (Campinas: Hucitec/Anpocs/Editora da Unicamp).

ALVES, Eliseu e ROCHA, Daniela de Paula. (2010). *Ganhar tempo é possível?* Em GASQUES, José Garcia; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; NAVARRO, Zander. *A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*, p. 275-290.

CAVALCANTE, Matuzalem Bezerra. (2008). *Mudanças na estrutura fundiária de Mato Grosso (1992-2003)*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente.

CONFEDERAÇÃO da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA (2010) *Quem produz o que no campo: quanto e onde II: censo agropecuário 2006: resultados: Brasil e regiões / Fundação Getúlio Vargas, Instituto Brasileiro de Economia.*— (Brasília : Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil).

FERNANDES, Bernardo Mançano. (2008a). *Movimentos socioterritoriais no campo brasileiro: contribuição para leitura geográfica dos movimentos camponeses* em OLIVEIRA, Márcio Piñon de; COELHO, Maria Célia Nunes; CORRÊA, Aureanice de Mello. *O Brasil, a América Latina e o mundo: espacialidades contemporâneas (II)*, pp. 385-404 (Rio de Janeiro: Lamparina).

_____ (2008b). *Entrando nos territórios do Território* em PAULINO, Eliane Tomiasi; FABRINI, João Edmilson. *Campesinato e territórios em disputa*, pp. 273-302 (São Paulo: Expressão Popular).

_____ (2008c). *Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial* em BUAINAIN, Antônio Márcio (org.) *Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil*, pp. 173-224 (Campinas: Editora da Unicamp).

_____ (org.) (2008d). *Campesinato e agronegócio na América Latina: a questão agrária atual* (São Paulo: Expressão Popular).

_____ (2007). *Los dos campos de la cuestión agraria: campesinado y agronegocio en Hacia dónde vamos: conflictividad agraria e laboral* (Guatemala: Pastoral de la Tierra Interdiocesana).

_____ (2005). *Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais em Observatorio Social de América Latina*, Vol. 16, pp. 273-284 (Buenos Aires: CLACSO).

GIRARDI, Eduardo Paulon. (2008). *Proposição teórico-metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do atlas da questão agrária brasileira*. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente.

HAESBAERT, Rogério. (2004). *O mito da desterritorialização: do ‘fim dos territórios’ à multiterritorialidade*. (Rio de Janeiro: Bertrand Brasil).

HARVEY, David. (2003). *The new imperialism* (São Paulo: New York).

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2009). *Censo Agropecuário 2006- Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação* (Rio de Janeiro: IBGE).

_____ (2009). *Censo Agropecuário 2006 – Agricultura Familiar: primeiros resultados - Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação* (Rio de Janeiro: IBGE).

NAVARRO, Zander. (2010). *A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica* em GASQUES, José Garcia; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; NAVARRO, Zander. *A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*, pp. 185-212 (Brasília: IPEA).

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. (2004). *Barbárie e Modernidade: as transformações no campo e o agronegócio no Brasil em Terra Livre*, Vol. 2, No. 21 (São Paulo-SP).

_____ (1991). *A agricultura camponesa no Brasil* (São Paulo: Contexto).

PALAU, Tomás Tadeo et al. (2007). *Los refugiados del modelo agroexportador: impactos del monocultivo de soja en las comunidades campesinas paraguayas* (Asunción: BASE: Investigaciones Sociales).

RAMOS FILHO, Eraldo da Silva. (2008). *Questão agrária atual: Sergipe como referência para um estudo confrontativo das políticas de reforma agrária e reforma agrária de mercado*

(2003-2006). Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente.

SANTOS, Ione Vieira; PORRO, Noemi Miyasaka and PORRO, Roberto. *Interventions to curb deforestation and stability in access to land: A comparative study between two modalities of land regulation in the Transamazon region, Brazil*. Roma: International Land Coalition, 2011.

STAVENHAGEN, Rodolfo. (2005). *Indigenous peoples: an essay on land, territory, autonomy and self-determination*. Land Research Action Network. Disponível:

<http://www.landaction.org/printdisplay.php?article=327>. Acessado em: 16 de novembro de 2005. 21:33:28.

SEARLE, John R. (1995). *Intencionalidade* (São Paulo: Martins Fontes).

SOUZA JÚNIOR, Xisto Serafim de Santana. (2008). *A participação dos movimentos sociais urbanos na produção do espaço urbano de João Pessoa – PB*. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente.

CAPÍTULO 11. EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS E CONFLITOS SOCIAIS: OS CASOS DE PERU E EQUADOR.

Marcelo Santos*

Nos últimos anos, Peru e Equador vivenciaram governos com orientações ideológicas distintas. Enquanto no Peru, o presidente Alan García (2006-2011) aprofundou o modelo da economia de mercado, no Equador, o governo de Rafael Correa (2007-) vem promovendo políticas de intervenção do Estado na economia. As distinções ideológicas também podem ser notadas no que se refere aos temas da política externa, sobretudo nas relações com os EUA, nas quais o Peru ratificou um acordo de livre comércio com os norte-americanos, enquanto o Equador não renovou o acordo da presença de bases militares dos EUA no país. Num plano geral preliminar, a despeito das diferenças ideológicas, o quadro econômico interno desses dois governos poderia sugerir um ambiente social menos tenso. No caso peruano, durante o governo García, o país vivenciou altas taxas de crescimento, enquanto no Equador, na gestão Correa, as políticas sociais avançaram. No entanto, com um grau mais intenso no Peru, esses governos conviveram com conflitos sociais protagonizados, principalmente, por comunidades indígenas andinas e amazônicas, que, fundamentalmente, estiveram colocando em causa os modelos de desenvolvimento baseados nas atividades extrativistas de hidrocarbonetos e minérios. Em que pesem todas as diferenças entre esses governos, a alta relevância dos setores extrativistas nas suas estratégias de desenvolvimento tem gerado contradições, tensões e conflitos com os interesses de comunidades nativas e de defesa do meio ambiente, conforme verificaremos a seguir.

Peru: mineração, hidrocarbonetos e conflitos sociais

Na última década, em especial durante o governo de Alan García, o Peru vivenciou um notável quadro de expansão econômica, que pode ser constatado na média da taxa de

* Marcelo Santos é Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas, professor do Departamento de Antropologia, Política e Filosofia da Universidade Estadual Paulista, campus de Araraquara, e pesquisador do Instituto de Ciência e Tecnologia para o Estudo dos Estados Unidos – INEU. marsant28@yahoo.com.br

crescimento real de 7,3% no período 2006-2010, apesar da crise econômica internacional. Em ampla medida, o dinamismo da economia peruana foi impulsionado pelos investimentos privados, pela demanda interna e pela expansão das exportações de matérias-primas, destacando-se a atividade mineradora. Representando 8,5% do PIB corrente, a mineração foi responsável por 61,1% das exportações do país no ano de 2010 (SNMPE, 2010). A ampliação do ingresso de divisas contribuiu para, entre outros desdobramentos econômicos, baixar o preço do dólar internamente, fomentar as importações, aumentar as reservas internacionais e sanar dívidas do país junto aos credores externos.

O *boom* da mineração, desenvolvido nos últimos anos, pode ser explicado por uma conjuntura que combinou fatores internos e externos. No âmbito interno, estão as reformas econômicas liberalizantes e de ajuste macroeconômico praticadas desde a era Fujimori, que, mediante privatizações e reduções tributárias aos investidores, criaram um atrativo ambiente para os investimentos privados. No âmbito externo, destacam-se a majoração dos preços dos minerais e dos metais, decorrente do dinamismo das economias chinesa e indiana, e o avanço tecnológico na prospecção geológica e na produção dos recursos (Méndez, Orihuela y Paredes, 2007).

Na América Latina, o Peru ocupa a liderança na produção de ouro, prata, zinco e chumbo, e o segundo lugar em cobre. No mundo, o país é o segundo na produção de cobre, terceiro em estanho e zinco, quarto em chumbo e quinto em ouro e cobre (Bedoya, 2007). A atividade mineradora é comandada por grandes corporações de projeção regional e mundial, sendo que as de origem transnacional, como Antamina, Southern, Yanacocha, Cerro Verde, Barrick e Xstrata, comandam 70% da exploração, produção e venda, enquanto as peruanas, como Buenaventura, Minsur, Volcan, Brocal, Milpo e Atacocha, ficam com o restante (Aste, 2007; Bedoya, 2007).

Os tempos de bonança econômica nos governos de Alejandro Toledo (2001-2006) e de Alan García (2006-2011), capitaneados pelas exportações de matérias-primas, foram acompanhados de protestos populares contra esses governos e de crescentes conflitos nas regiões mineiras e de hidrocarbonetos, com distintos níveis de violência. Ainda que os indicadores macroeconômicos apontem aumentos nos índices de crescimento econômico, com expansão dos postos de trabalho, elevação do consumo privado e redução do nível de pobreza de 48,6% para 31,3% no período 2004-2010 (INEI, 2011). O mal-estar social cresceu de forma significativa, principalmente nas dispersas áreas da Serra rural e da Selva, onde

persistem os históricos níveis extremados de pobreza e de desigualdade. Tornando evidente que os benefícios do crescimento econômico atingiram, em maior escala, as regiões mais ricas da Costa urbana. De acordo com o *Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI*, órgão do governo peruano, a pobreza no Peru atingiu 31,3% da população no ano de 2010, sendo que 9,8% dessas pessoas viviam em estado de pobreza extrema. Os índices de pobreza por região do país eram os seguintes: a região da Costa possuía 17,7% da população vivendo em pobreza, sendo que 2% dessas pessoas viviam em extrema pobreza; a região da Serra (Cordilheira dos Andes) apresentava 49,1% da população vivendo em pobreza, sendo que 20,1% dessas pessoas viviam em extrema pobreza; a região da Selva tinha 37,3% da população vivendo em pobreza, sendo que 12,8% dessas pessoas viviam em extrema pobreza. A pobreza por área de residência apresentava os seguintes dados: na área urbana, a pobreza estava em 19,1%, sendo que 2,5% dessas pessoas estavam na pobreza extrema; na área rural, a pobreza estava em 54,2%, sendo que 23,3% dessas pessoas estavam na pobreza extrema (INEI, 2011).

Em geral, refletindo a fragmentação da sociedade e a dispersão geográfica, os protestos e os conflitos ocorridos no país não possuem grandes referenciais de organização e objetivos de dimensão nacional. Particularmente no que se refere aos conflitos gerados em torno da expansão da mineração, as causas não só se remetem ao conhecido divórcio entre política, economia e sociedade no Peru, como também aos divergentes interesses, posições ideológicas e concepções de desenvolvimento dos atores envolvidos nas atividades mineradoras. A rigor, nos últimos anos, os inúmeros projetos mineradores geraram conflitos de todos os tipos, envolvendo comunidades locais, governos locais, empresas mineradoras e o Estado, como nos casos de Tambogrande (Piura), Majaz (Piura), Yanacocha (Cajamarca), Cerro Quilish (Cajamarca), Antamina (Ancash), Tintaya (Cuzco), La Oroya (Junín) e Las Bambas (Apurímac) (Alarcón, 2005; Tanaka y Huber, 2007).

De modo breve, cabe verificar as posições dos atores envolvidos nesse processo. Do lado das empresas, responsáveis pelos projetos, as posições são no sentido de garantir a segurança de seus investimentos num ambiente de regras claras e estáveis. Do lado das comunidades locais, que habitam as áreas onde ocorrem os investimentos, os postulados decorrem de suas preocupações em relação aos impactos das atividades mineradoras sobre o meio ambiente, a economia local (agricultura e pecuária), os empregos, os direitos trabalhistas, os deslocamentos humanos, o modo de vida comunitário, etc. O Estado, por sua

vez, além de atuar no sentido de garantir a ordem pública nos momentos de conflitos, tem adotado, nos últimos governos, uma política para o setor da mineração estruturada na concessão de benefícios e incentivos para atrair investimentos privados internos e externos. Tal orientação - em sintonia com modelo econômico exportador e de livre mercado assumido pelo país - tem feito com que o Estado não construa um marco regulatório eficiente nas questões ambientais, econômicas e sociais que envolve as atividades extrativas (Tanaka y Huber, 2007; Aste, 2007; Bedoya, 2007; Alaysa, 2009).

Defensor dessa orientação, o presidente Alan García chegou a publicar três artigos no jornal *El Comercio*, em 2007, afirmando que no Peru havia um grande número de recursos (Amazônia, minérios, petróleo, mar e trabalho humano) que estavam sendo desperdiçados “*por el tabú de ideologías superadas, por ociosidad, por indolencia o por la ley del perro del hortelano que reza: ‘si no lo hago yo que no lo haga nadie’*”.¹ Com o respaldo de grande parte da classe política, da mídia e do empresariado, Alan García considerava que a única maneira de utilizar esses recursos era por intermédio da propriedade privada e dos investimentos de grandes empresas. Dessa forma, o governo deveria retirar todos os entraves burocráticos que impediam os investimentos privados, ou seja, “*en vez de exigir criterios exagerados, debe dejarse al mercado y la competencia de los privados la fijación de estas condiciones*”.² Na prática, essa postura implicou em pouco empenho por parte do Estado no sentido de estabelecer políticas de mediação de conflitos, de garantia de direitos trabalhistas básicos e de regulação e fiscalização dos impactos ambientais decorrentes das atividades econômicas.

Desse quadro de interesses e posições decorrem vários tipos de conflito. Um deles está relacionado à distribuição dos recursos econômicos gerados pela atividade mineradora. O governo peruano criou uma série de mecanismos tributários, tais como o *canon*, *el sobre canon*, *las regalías* e o *Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)*, com a perspectiva de garantir a transferência de recursos provenientes da mineração aos governos regionais e locais. Além disso, delegou às empresas a tarefa de fazer investimentos voluntários no desenvolvimento das regiões onde operam. Em que pesem essas iniciativas, a persistência do quadro de pobreza extrema num ambiente de grandes lucros das companhias mineradoras é fonte de tensões e de conflitos entre populações e governos locais

¹ Ver: Alan García “El síndrome del perro del hortelano”. Em *El comercio*, 28 de outubro de 2007. Disponível em: http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html.

² Ver: Alan García “Receta para acabar con el perro del hortelano”. Em *El comercio*, 4 de novembro de 2007. Disponível em: http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html/2007-11-25/receta_para_acabar_con_el_perr.html.

contra empresas e o Estado. Isso indica que os mecanismos, critérios e prioridades de distribuição dos recursos, tanto pelo Estado quanto pelas empresas, têm sido insuficientes para promover o desenvolvimento e o bem-estar nas regiões mineradoras (Carrillo, 2008; Gonzales, 2008; Durand, 2008). Note-se que, em campanha para presidente, Alan García havia prometido aplicar um imposto sobre os altos ganhos das empresas mineradoras, devido aos excepcionais preços dos minérios. O fato de o presidente não ter cumprido essa promessa acabou incrementando o grau de insatisfação das populações das regiões mineiras.

Outra fonte de conflitos decorre do próprio sistema democrático intercultural peruano, notavelmente marcado por uma cidadania limitada, incapaz de garantir ampla informação, participação e direitos aos diversos grupos sociais afetados pelas atividades mineiras. Nesse sentido, a notória ausência da presença do Estado na região mineradora confere às empresas determinados papéis, que em tese não deveriam ser de sua alçada, como, por exemplo, o de estabelecer marcos de decisão e execução de ações relacionadas aos investimentos sociais e ambientais. Tal quadro abre espaço para que as empresas sejam alvos de reivindicações movidas por governos locais e populações para garantirem canais formais de comunicação e participação nos assuntos relacionados ao desenvolvimento das atividades mineradoras (Gouley, 2007; Aste, 2007; Alaysa, 2009). Ocorre que, mesmo nos casos em que se consegue estabelecer esses canais, não há um peso institucional forte que seja capaz de garantir o cumprimento dos acordos, o que mantém as perspectivas do conflito.

Por fim, o tema da exploração do meio ambiente tem originado a maior parte dos conflitos. Segundo os números apresentados pelo relatório do órgão constitucional autônomo *Defensoria del Pueblo*, em julho de 2011, último mês do governo de Alan García, de um total de 214 casos registrados de conflitos sociais no país, 118 casos, ou seja, 55,1% eram do tipo socioambiental. O quadro 1 demonstra os tipos de conflitos sociais e constata a prevalência de causas socioambientais para os conflitos.

Quadro 1

Conflitos segundo o tipo - julho de 2011

Tipo	Nº de casos	%
Socioambiental	118	55,1
Assuntos de governo local	22	10,3
Assuntos de governo nacional	22	10,3

Trabalhistas	14	6,5
Demarcação territorial	13	6,1
Comunitários	9	4,2
Assuntos de governo regional	9	4,2
Outros	6	2,8
Eleitorais	1	0,5
Total	214	100

Fonte: Reporte de Conflictos Sociales N° 89, julho 2011.

Em relatório menos recente, porém o último com dados precisos sobre o assunto, a *Defensoria del Pueblo* apontava que a maior parte dos conflitos socioambientais estava relacionada à atividade mineradora. Conforme o quadro 2.

Quadro 1

Conflitos socioambientais por áreas (em %) – dezembro de 2009

Tipo	%
Mineração	65
Hidrocarbonetos	12
Resíduos e Saneamento	9
Energia	6
Recursos Hídricos	3
Telecomunicações	2
Outros	2
Desmatamento em zona de reserva	1
Total	100

Fonte: Reporte de Conflictos Sociales N° 70, dezembro 2009.

Nos últimos anos, o Estado peruano aumentou significativamente a concessão de territórios para empresas mineradoras e de hidrocarbonetos. Tais concessões ocorreram em grandes áreas da Serra e da Selva, regiões de alta biodiversidade e de tradicionais e ancestrais atividades de agricultura e pecuária. Os investimentos nessas regiões têm provocado uma

reconfiguração das economias e modos de vida locais, com impactos sobre o uso da água e da terra pelas populações, as atividades produtivas, os níveis de emprego e os deslocamentos populacionais. Em geral, essas transformações são motivos de conflitos entre populações locais e empresas (Castro, 2009). A seguir, no quadro 3, um panorama das causas dos conflitos socioambientais. Repare que os conflitos socioambientais possuem mais de uma causa.

Quadro 2

Conflitos socioambientais conforme suas causas

Tipo	Nº de casos
Temor ao possível dano ambiental	67
Suposta contaminação gerada	35
Descumprimento de compromissos	20
Demanda de compensação	17
Demanda de apoio ao desenvolvimento local	15
Presença ilegal	11
Aparente afetação urbana	9
Disputa de terras	9
Uso inadequado da água	7
Não se realizou consulta prévia	6
Remediação ambiental	3
Questionamento à administração de fundos	1

Fonte: Reporte de Conflictos Sociales Nº 70, dezembro 2009.

Em conjunto, num quadro de notória ausência das funções estatais de mediação imparcial e de regulação das atividades, os desdobramentos desses conflitos na região mineradora são os mais diversos. Compreendendo desde impasses e obstruções em torno de novos e velhos projetos de exploração, passando por acordos *ad hoc* entre populações, governos locais e empresas, e, em alguns casos, chegando a negociações mais sofisticadas entre populações e empresas, com a criação de mecanismos de resolução de conflitos e de redistribuição dos recursos. Importa destacar que a resolução de um conflito, seja qual for, na

maioria dos casos é efêmera. Isso porque não há um marco regulatório, feito pelo Estado, que estabeleça condições ambientais, econômicas e sociais para que as indústrias extrativas sejam parte de um projeto de desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, muitas causas dos conflitos permanecem, mesmo com as negociações entre populações, governos locais e empresas. Não é à toa que muitos conflitos acabam se repetindo nas mesmas regiões. Na verdade, o que predominantemente ocorre é uma solução para os protestos, ou seja, um acordo entre as partes para restabelecer a ordem social e pôr fim à violência, porém permanecem as condições para o desenvolvimento de novos conflitos. Em outros termos, a solução para os protestos, com as negociações entre empresas e governos locais e populações, não tem sido capaz de eliminar a incerteza e a insegurança em que vivem as populações próximas às minas, nem diminuir significativamente os níveis de desigualdade e pobreza, e muito menos garantir a clareza, a simetria e o cumprimento nos acordos. Nesse ambiente, as próprias atividades empresariais de planejamento de longo prazo ficam prejudicadas, devido ao clima de tensão e instabilidade presente nessas regiões.

Atualmente, o setor de hidrocarbonetos também tem vivido uma fase de grande expansão, decorrente de novas descobertas de reservas e do incremento da produção de hidrocarbonetos líquidos e de gás natural. Segundo os dados da empresa estatal de direito privado *Perupetro S.A*, em 2000, o país possuía 29 contratos de exploração vigentes, e, em 2011, já eram 82 contratos vigentes (Perupetro, 2011). A produção de hidrocarbonetos líquidos saltou de 115 mil barris dia em 2006 para 157 mil barris dia em 2010. A produção de gás natural pulou de 174,1 mmpcd para 972, 9 mmpcd no mesmo período. Entre 2006 e 2011, os investimentos em exploração e produção de hidrocarbonetos chegaram a US\$ 6.200 milhões, representando um aumento de 290% em relação ao período 2001-2005 (Perupetro, 2011). As principais zonas produtoras de petróleo estão concentradas no norte do país, enquanto a produção de gás natural está localizada, em sua maior parte, na Selva central.

A expansão das atividades relacionadas aos hidrocarbonetos também tem ocorrido num ambiente de crescente aumento dos conflitos sociais, principalmente na região Amazônica. Nos últimos anos, sobretudo após o governo peruano ter concedido a licença para a exploração dos hidrocarbonetos da reserva de Camisea, na região de Cuzco, sul do país, aumentou a presença de corporações transnacionais do petróleo na Amazônia peruana,

despertando a desconfiança e o repúdio da população local.³ Vale lembrar que os processos de exploração e produção de petróleo e gás natural no Peru são desenvolvidos por empresas transnacionais de vários países, como Argentina, Brasil, Canadá, China, Espanha, EUA, França e Itália. A Pluspetrol detém a maior parte da exploração e produção de petróleo e gás natural no país. A estatal Perupetro detém o controle das refinarias. No caso da exploração dos hidrocarbonetos da reserva de Camisea, o governo peruano concedeu licença ao consórcio liderado pelas empresas Pluspetrol Peru Corporation, Hunt Oil Company of Peru LLC, Tecpetrol del Perú SAC, SK Corporation, Sonatrach Peru Corporation SAC y Repsol Exploración Perú (Desde dentro 71, 2009). Na reserva de Camisea, a produção anual de gás natural saltou de 37,583 milhões de pés cúbicos em 2006 para 234,315 milhões de pés cúbicos em 2010 (SNMPE, 2010).

Em maio de 2008, quando foi autorizado pelo Congresso a legislar por decreto para adaptar leis do país ao Tratado de Livre Comércio (TLC) com os EUA, o governo de Alan García publicou 102 decretos que facilitavam a exploração dos recursos naturais da Selva Amazônica por investidores da agroindústria, da mineração e do petróleo. Os decretos foram criados sem a consulta prévia aos povos que vivem nessa região, contrariando a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), adotada pelo país, que prevê a consulta em caso de leis que afetem as populações originárias.⁴ A publicação desses decretos gerou um tremendo desconforto nas populações atingidas, abrindo espaço para uma crescente mobilização das associações indígenas da Amazônia peruana, lideradas pela *Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDASEP)*.

Entre maio de 2008 e junho de 2009, inúmeras mobilizações indígenas resultaram em bloqueios de rios e estradas, paralisação do oleoduto *Nor Peruano*, retenção de embarcações de empresas petroleiras, tomada de um aeroporto, em áreas da Selva, tais como: Cenepa, Morona Pastaza, Atalaya, Moyabamba, el Valle de Pichis, Puerto Maldonado, Urubamba Alto, Urubamba Bajo e Loreto. Além de denunciar o autoritarismo de Alan García na publicação dos decretos, as mobilizações dos povos da Amazônia peruana externaram suas preocupações em relação à concessão de suas terras comuns aos grupos empresariais de hidrocarbonetos e da agroindústria, considerando que as atividades dessas empresas poderiam

³ Além da exploração mineradora e de hidrocarbonetos, as atividades da indústria madeireira e do narcotráfico têm reduzido a fauna e flora da região, com consequências danosas aos povos nativos da floresta, que, historicamente dispersos e sem peso político, lutam pelo reconhecimento de sua existência.

⁴ Ver: Organização Internacional do Trabalho (1989), *Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais*. Disponível em: http://www.oitbrasil.org.br/info/download/conv_169.pdf.

colocar em risco a manutenção de seus recursos naturais (terra e água) e de suas formas de vida (BRAVO, 2009). Motivos para essas percepções não faltaram. Segundo importante estudo de Carlos Monge, León Portocarrero, Claudia Viale e Rocío García (2008), nos últimos anos, uma parte significativa das terras das comunidades andinas e amazônicas e dos pequenos proprietários rurais foram entregues pelo Estado, em regime de concessão, para as empresas mineradoras e de hidrocarbonetos. No caso das comunidades campesinas, 55% de seus territórios se encontravam nessa situação em 2008 (Cooperación apud Monge, Portocarrero, Viale y García, 2008: 135). Na Amazônia, o território loteado subiu de 15% em 2004 para 68% em 2006 (Perupetro apud Monge, Portocarrero, Viale y García, 2008: 136). O estudo citado ainda trouxe os informes da Universidade de Duke e das organizações *Land is Life* e *Save America's Forests*, que destacavam o aumento das áreas loteadas na Amazônia peruana, atingindo 72% do território no ano de 2008 (Monge, Portocarrero, Viale y García, 2008).

A reação inicial do governo aos protestos na região da Selva foi a de não admitir qualquer negociação com as populações, com a justificativa de que os acordos deveriam ocorrer diretamente entre as empresas que receberam as concessões e as populações locais. Com o crescimento dos conflitos, o governo passou a reprimir militarmente os protestos indígenas e acusar os índios de “selvagens que impedem o desenvolvimento do país”. Lembre-se de que, desde os artigos publicados com o título “*El síndrome del perro del hortelano*”, em 2007, Alan García vinha acusando os críticos do seu governo de “comunistas”, “retrógrados”, “falsos ambientalistas”, “terroristas”, entre outras denominações. Diante da resistência dos indígenas, com derramamento de sangue, o governo de Alan García acabou recuando na sua estratégia e admitindo que os decretos foram feitos sem ouvir as comunidades amazônicas. Em 18 de junho de 2009, pregando a reconciliação do país, o governo aprovou no Congresso unicameral do Peru a revogação de dois decretos sobre a exploração da Amazônia. Foram revogados os decretos 1.064 e 1.090, que criavam um novo regime jurídico para atividades agrícolas e uma nova lei florestal e de fauna silvestre. Com essas medidas, foram abertas perspectivas de negociações com o movimento indígena amazônico, que tenta garantir sua representação política num país em que, em geral, a voz indígena, quando é ouvida, é a do mestiço camponês de origem *quechua* e *aymara*, da cordilheira dos Andes. Cabe também ressaltar que, com a revogação dos dois decretos, o governo colocou fim aos protestos e a violência, porém permaneceram as condições para

novos conflitos na região. A liberação para que a empresa petrolífera anglo-francesa Perenco iniciasse a exploração das jazidas petrolíferas de Paiche, Dorado e Piraña, na Amazônia, consideradas as maiores descobertas de petróleo do Peru nos últimos 30 anos, anunciada 13 dias depois do fim dos protestos, criou um novo ambiente de conflitos na região. Até pouco tempo atrás, a empresa estava proibida por manifestantes indígenas de entrar na região.

Cabe constatar que, assim como nos casos dos conflitos sociais em torno da expansão mineradora, também está na raiz de vários conflitos nas áreas de exploração de hidrocarbonetos a preocupação com o estabelecimento de marcos regulatórios para o desenvolvimento das atividades de exploração dos recursos, tais como: a criação e garantia de direitos trabalhistas; a manutenção dos empregos para a população local; o preço de venda das terras; e a participação nos lucros. Ainda compõe o quadro de conflitos, tanto na Serra mineradora, quanto na Selva petrolífera, a sensação presente nas populações locais de que estão diante de uma repetição dos grandes ciclos exportadores de matérias-primas do país (guano, salitre, borracha, etc), nos quais as atividades extrativas debilitaram o meio ambiente, enriqueceram setores das elites nacionais e companhias transnacionais, e não trouxeram desenvolvimento sustentável para as regiões.

Em conjunto, pode-se dizer que esse quadro de conflitos expressa, por um lado, conhecidos traços do cenário político e social peruano, tais como: o alto grau de assimetria, heterogeneidade e fragmentação da sociedade civil; a debilidade dos canais formais de processamento das demandas sociais; e as debilidades do Estado para fazer cumprir a lei, controlar o território, mediar conflitos, gerir políticas sociais efetivas e promover o desenvolvimento em todas as partes do país. De outro lado, apesar das mudanças sociais, geográficas e culturais ocorridas nas últimas décadas, o desenvolvimento de vários conflitos também expõe várias contradições que continuam marcando o país, que podem ser expressas na antiga metáfora “modernidade versus tradição”, ou seja, o choque entre o mundo ocidental e o mundo andino ou amazônico, entre os modernos grupos de mineração, hidrocarbonetos e agroindústria e as tradicionais atividades da agricultura e da pecuária, entre o conceito moderno de propriedade e a propriedade ancestral comunitária, entre a Costa urbana e a Serra e Selva rurais, entre Lima e o interior, e assim por diante.

Diante desse quadro, um desafio que se coloca para o país está relacionado ao estabelecimento de um novo pacto social entre empresas, comunidades, governos locais e o Estado. No sentido de que as atividades da mineração e dos hidrocarbonetos possam ocorrer

num ambiente de redistribuição mais equitativa dos benefícios, de projetos ambientais, de garantias de participação, direitos e oportunidades aos povos nativos. A atual conjuntura econômica do país, em especial desses setores, com promessas de novos e grandes investimentos, pode ser um dado favorável para um encaminhamento desse desafio.

Equador: hidrocarbonetos, mineração e conflito sociais

A chegada de Rafael Correa à presidência do Equador foi o desfecho de uma década de instabilidade política, entre os anos de 1996 e 2006. Nesse período, o país viu surgir vigorosos protestos sociais, protagonizados por mulheres, jovens, indígenas, trabalhadores, camponeses e afrodescendentes, que colocaram em causa o modelo econômico, as estruturas sociais, a política externa e as instituições políticas vigentes no país. As mobilizações e reivindicações desses setores levaram à conformação do Movimento País, que cumpriu papel decisivo na interrupção das negociações do Tratado de Livre Comércio com os EUA, no cancelamento de contratos de operação da companhia norte-americana de petróleo Occidental (OXY) na Amazônia e na formação da candidatura de Rafael Correa. Nas eleições presidenciais de 2006, no primeiro turno, o Movimento País recebeu adesões de outros partidos (Partido Socialista Equatoriano, Aliança Bolivariana Alfarista, Federação Equatoriana dos Índios, Movimento Blanco, Movimento Minga) conformando a Aliança País. No segundo turno, a Aliança País contou ainda com o apoio dos movimentos indígenas Pachakutik e Confederação das Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE).

Desse processo decorreu a agenda de governo do presidente Correa, intitulada de “Revolução Cidadã para a transformação radical do Equador”, baseada em cinco eixos de ação: revolução constitucional; revolução ética; revolução econômica e produtiva; revolução educativa e de saúde; e revolução para a dignidade, soberania e integração latinoamericana (Larrea, 2009). A partir de 2007, o governo Correa deu início a essa agenda, com a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, que aprovou uma nova Constituição, em 2008, prevendo um reordenamento político, econômico e cultural do Estado e de suas políticas públicas em ampla sintonia com as demandas societárias. Nesse novo marco institucional, ficou estabelecido que o Equador é um “Estado constitucional de direitos e justiça, social, democrático, soberano, independente, unitário, intercultural, plurinacional e laico. É organizado em forma de república e governado de maneira descentralizada” (artigo 1º da Constituição). Nesse espírito, o texto prevê a necessidade de estabelecer uma nova forma

de convivência que reconheça a diversidade e a harmonia com a natureza, o que foi chamado de *Buen Vivir*. Além disso, estabelece novos direitos, tais como: o direito humano à água, os direitos da natureza, os direitos indígenas, etc. E ainda proíbe o Estado equatoriano de assinar tratados ou instrumentos internacionais que cedam sua jurisdição a instâncias de arbitragem internacional em controvérsias contratuais ou de índole comercial entre o Estado e pessoas físicas ou jurídicas privadas (artigo 422 da Constituição).⁵

Em conjunto, a gestão Correa, ratificada em 2009 com sua reeleição, tem se caracterizado, no plano interno, além do incremento do presidencialismo, por uma tentativa de recuperação das funções do Estado na economia no sentido de intervir no processo de alocação e distribuição dos recursos econômicos na sociedade, e, no plano externo, por uma perspectiva mais autônoma que aposta na integração regional. Para tanto, desde 2007, o presidente tomou medidas como: a volta do Equador à Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP); a renegociação dos contratos de exploração de petróleo com as empresas transnacionais; a cooperação técnica entre a Petroecuador e a venezuelana PDVSA; a renegociação da dívida externa; o não envolvimento no Plano Colômbia; a não renovação do convênio que permitia aos EUA utilizar a base militar de Manta; a retirada do país do Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI), etc. Nesse período, o serviço da dívida externa do país foi reduzido significativamente, acompanhado de um notável crescimento do orçamento para os setores de saúde, educação e habitação.

Porém, esses avanços não têm livrado o país de conflitos sociais, pois muitas ações governamentais, desenvolvidas após a Constituição, têm se chocado com direitos, principalmente os dos indígenas, provocando reações sociais. Como, por exemplo, nas questões sobre as leis de água e mineração, a reforma da lei de hidrocarbonetos, a soberania alimentar, a segurança pública e o ordenamento territorial. O que está em questão é que, para satisfazer as enormes demandas societárias e avançar no seu projeto, o governo necessita de aumento dos seus recursos econômicos, e para tanto, numa economia pouco diversificada, aplica uma estratégia de desenvolvimento baseada no extrativismo de recursos naturais. Essa perspectiva governamental acaba se chocando com os direitos econômicos, sociais e políticos das comunidades nativas, que foram garantidos na Constituição de 2008. Daí as tensões e os conflitos, principalmente ambientais, evidenciados nos processos das novas leis de mineração

⁵ Constitución de la República del Ecuador, 2008.

e de recursos hídricos e nas reformas da lei de hidrocarbonetos. A seguir passamos a uma análise desses conflitos nos setores de hidrocarbonetos e de mineração.

Como principal atividade econômica do Equador na segunda metade do século XX, a extração de petróleo, comandada principalmente por corporações transnacionais, acumulou um longo passivo de danos sociais, ambientais e culturais, sem promover um desenvolvimento econômico capaz de reduzir os altos níveis de pobreza e de desigualdade social, nem de superar o rentismo e a dependência do extrativismo primário exportador. Concentrada nas províncias amazônicas orientais (Pastaza, Orellana e Sucumbíos), na sua maior parte, e nas províncias de Napo, Esmeraldas e Guaya, em menor parte, a exploração petroleira, levada a cabo majoritariamente por transnacionais, constituiu-se, nas últimas décadas, num tema central dos movimentos sociais contrários ao neoliberalismo, ao Tratado de Livre Comércio com os EUA, à exploração da Amazônia, etc.

A atividade petroleira possui um papel significativo na economia equatoriana, sendo responsável, na média dos últimos anos, por quase 20% do PIB, por 30% da arrecadação fiscal e, com os demais produtos derivados do petróleo, por 40,6% das exportações do país (Banco Central del Ecuador, 2011). A necessidade desses recursos para o financiamento do desenvolvimento econômico e social não tem sido desprezada pelo governo Correa. Sob o aspecto da dependência do extrativismo petroleiro, não há diferença em relação aos governos anteriores. A diferença está no fato de que, nesse governo, o Estado passa a ter um maior controle e participação no desenvolvimento dessa atividade, gerando recursos que têm sido empregados, em grande medida, em políticas de saúde, educação e habitação.

Na gestão de Rafael Correa, a estatal Petroecuador foi transformada em empresa pública, que admite investimentos privados. Foram feitas concessões de campos, blocos e projetos para empresas estatais de outros países, sem licitação, como nos casos das empresas SINOPEC (chinesa), Ivanhoe (canadense) e PDVSA (venezuelana). A China substituiu os EUA como destino principal das exportações de petróleo equatoriano. Ocorreu o lançamento da proposta de não exploração dos campos ITT no Parque Nacional Yasuni, porém, com a possibilidade de exploração, dependendo das circunstâncias, conforme previsto no Plano B. Em julho de 2010, foi aprovada a reforma da lei de hidrocarbonetos, que amplia a fronteira petroleira e incrementa os níveis de produção dos campos petroleiros, com base em empresas públicas.

Com a nova lei, a totalidade da produção petroleira (100%) é propriedade do Estado, o que significa que as empresas privadas passam a receber uma tarifa de acordo com os seus serviços, despesas, investimentos e rentabilidade da extração do petróleo. As empresas públicas Petroecuador EP y Petroamazonas EP ficam encarregadas do desenvolvimento das atividades de exploração (riscos), produção, refinação, industrialização e comercialização. O montante de 15% das rendas brutas é repartido, de forma que 12% sejam investidos em projetos de saúde e educação para a comunidade onde se realizam as explorações e os 3% restantes fiquem com os trabalhadores. No artigo 12, o texto também confere ao Estado o poder de romper o contrato com empresas que por ação ou omissão causem danos ao meio ambiente.⁶

Para as ONGs de defesa do meio ambiente e da Amazônia (Acción Ecológica, Frente de Defensa de la Amazonía, entre outras) e para as organizações indígenas (de origens Quichua, Shuar, Achuar e outras), a reforma da lei de hidrocarbonetos pode até ser importante para o Estado equatoriano, porém, nos aspectos sociais, ambientais e culturais, os termos da lei são completamente prejudiciais para as populações locais, devido aos impactos negativos e irreversíveis dessa atividade. Dito de outra forma, os movimentos sociais ecológicos e étnicos, por princípios, são contrários à exploração petrolífera, seja pelo Estado ou por corporações transnacionais, sob alegações de que não existe nenhuma possibilidade de extrair petróleo sem causar impactos ambientais e sociais e de que o país deve caminhar para uma estratégia de desenvolvimento pós-petroleira (Calvez, 2009; Acción Ecológica, 2011; Almeida, 2010). Além disso, com a expansão dos blocos, campos e contratos petroleiros, os movimentos sociais acusam o governo de violar os direitos coletivos dos povos indígenas, garantidos pela Constituição de 2008, e de não respeitar o Convênio 169 da Organização Internacional do Trabalho, que garante aos povos indígenas o direito de ser consultado sobre o uso de seu território.

Nesse ambiente, principalmente nas províncias amazônicas de Orellana e Sucumbíos, ocorrem inúmeros conflitos socioambientais, protagonizados pelas comunidades nativas e ONGs contrárias à exploração petroleira. Os protestos sociais têm provocado a paralisação das atividades de alguns campos e blocos petrolíferos, a ocupação e proibição de operação de algumas plataformas de poços exploratórios e de campos marginais, a obstrução de várias vias de acesso às regiões petroleiras, o impedimento de ingressos de funcionários e agentes

⁶ Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, 2010.

governamentais em algumas regiões, etc. Entre as principais exigências, dependendo de cada região, estão o fim de operações petrolíferas, a garantia do direito de consulta aos povos nativos sobre o uso de seu território, o pagamento de indenizações e compensações às comunidades nativas pelos danos ambientais e sociais e pelo uso do território, a contratação de trabalhadores locais pelas empresas petrolíferas, e o investimento de recursos em áreas de extrema pobreza (Acosta, 2009). Nesses protestos, o governo Correa acusa algumas ONGs de instrumentalizarem as comunidades nativas para os seus interesses, que, segundo ele, são de grupos externos. O governo também tem feito duras críticas aos movimentos indígenas por protestos que têm impedido que a população tenha acesso aos serviços públicos. Nesses casos, segundo o governo, o código penal tem sido usado para enquadrar pessoas que destruam, deteriore, interrompam ou paralise os serviços públicos (Unda, Gonzáles y Gonzáles, 2010). Em dois de dezembro de 2007, por exemplo, Rafael Correa afirmou que *“los ecologistas son extorsionadores, las comunidades no son las que protestan sino un grupo de terroristas, los ambientalistas románticos y los ecologistas infantiles son los que quieren desestabilizar el gobierno (...) Se acabó el anarquismo, todo el que se opone al desarrollo del país es un terrorista, no se dejen engañar, el gobierno está investigando quien está detrás de todo esto, el gobierno no dejará que se detengan...”* (Bebbington, 2010) Já as ONGs e os dirigentes indígenas acusam o governo de criminalizar os protestos, além de perseguir e estigmatizar as lideranças sociais (Almeida, 2010).

Em 2011, em meio a conflitos, impasses, polarizações e rupturas, dois processos colocaram juntos governo e movimentos indígenas e ONGs. O primeiro foi a vitória no processo contra a empresa petrolífera Chevron-Texaco. Em 14 de fevereiro de 2011, a Corte da Província de Sucumbíos determinou que a empresa Chevron-Texaco é culpada e responsável por danos ambientais na Amazônia equatoriana, e ordenou que a empresa pagasse 9,5 bilhões de dólares para *Frente de Defensa de La Amazonia* por indenização e gastos de limpeza. Depois de explorar 1.500 mil hectares de selva nos territórios das províncias de Orellana e Sucumbíos, entre os anos de 1964 e 1992, a empresa ainda deixou um rastro de danos ambientais (mais de mil piscinas de petróleo abertas) e de saúde (mais de 80 comunidades nas áreas contaminadas) que permanecem até hoje. O segundo foi a reafirmação da Iniciativa Parque Nacional del Yasuní-ITT (rios Ishpingo-Tambococha-Tiputini). Apresentada em 2007, como uma resposta ao problema das mudanças climáticas no planeta e baseada no conceito de *Buen Vivir*, a proposta prevê deixar embaixo da terra e não explorar

846 milhões de barris de petróleo pesado, estimados em US\$ 7 bilhões, equivalente a 20% das reservas do Equador, se a comunidade internacional compensar o Equador com ao menos a metade das rendas (US\$ 3,6 bilhões) que o país receberia com a exploração desse petróleo. (Acosta, Gudynas, Martínez y Vogel, 2009). Yasuní tem sido catalogado como a zona de maior biodiversidade do planeta, foi declarado Reserva Mundial da Biosfera pela UNESCO e nele ainda habita povos em isolamento voluntário (Tagaeri y Taromenane). Em dezembro de 2011, se não conseguir o montante da comunidade internacional, o governo avaliará a possibilidade de implantação do que chamou de Plano B, que prevê a extração do petróleo da reserva.

Embora seja uma atividade que ocupe um espaço reduzido na economia equatoriana, 1,3% do PIB e 0,45% das exportações totais do país (Banco Central del Ecuador, 2011), a atividade mineradora também tem sido geradora de conflitos sociais. Na última década, o descobrimento de reservas de ouro e cobre e a crescente presença de mineradoras em regiões de grande sensibilidade ambiental e social produziram um quadro de conflitos sociais permanentes, envolvendo comunidades camponesas e indígenas, empresas, governos locais e governo nacional, com distintos níveis de enfrentamentos. No governo Correa, a Assembleia Constituinte aprovou o “Mandato Mineiro”, em 18 de abril de 2008, tentando estabelecer um marco jurídico seguro e equitativo que regulamentasse a atividade mineira no sentido de evitar danos sociais, ambientais e culturais até que se formulasse uma nova lei de mineração, mediante um amplo debate nacional.

Nesse novo marco mineiro foi estabelecido, entre outras, a suspensão de novas concessões, acompanhada da reversão, sem compensação financeira, de milhares de concessões mineiras que ocorreram em condições como: ausência de consulta prévia às comunidades locais; falta de investimentos e pagamentos de patentes; áreas de proteção ambiental; e concessões feitas a ex-funcionários do Ministério de Energia e Minas. As minas em produção foram excluídas do Mandato, assim como a mineração de pequena escala e artesanal. O Mandato também estabeleceu a criação de uma empresa estatal mineira. Como desdobramento desse novo marco, foram determinadas a reversão de 3.100 concessões e a suspensão de outras 1.235 que estavam em tramitação, porém essas determinações não têm sido plenamente cumpridas, como no caso da empresa Corriente Resources, que agora adquirida por capitais chineses, mantém suas operações do projeto de cobre Mirador na província amazônica de Zamora Chinchipe, a despeito de uma década de violações ambientais

e sociais (Comisión Ecuémica de Derechos Humanos y Federación Internacional de Derechos Humanos, 2010). No momento de aprovação do Mandato Mineiro, somente 7% das concessões estavam em fase de exploração, o restante era para especulação (Acosta, 2009).

Em 13 de janeiro de 2009, o governo Correa aprovou a nova Lei de Mineração, juntamente com regulamentos que dispõem sobre a aplicação da lei, as questões ambientais e o Regime Especial de Pequena Mineração e Mineração Artesanal. A nova lei estabelece o exercício dos direitos soberanos do Estado equatoriano para administrar, regular, controlar e gerenciar o setor estratégico mineiro, em conformidade com os princípios de sustentabilidade, precaução, prevenção e eficiência. Dispõe que o Estado poderá permitir a participação de empresas públicas, privadas, mistas, comunitárias, associativas e familiares nas atividades da mineração. Para tanto, prevê dois tipos de contratos: prestação de serviços ou de exploração. Nesses contratos, a lei estabelece uma carga tributária considerável, prevendo a destinação de parte dos recursos arrecadados para projetos produtivos e de desenvolvimento local sustentável em cidades, juntas paroquiais e comunidades indígenas que se encontram em áreas de atividade mineira. O texto estabelece ainda que, de acordo com a Constituição vigente e os princípios de *Buen Vivir*, o Estado deve promover o desenvolvimento equilibrado da atividade mineira, integrando as dimensões econômicas, ambientais, sociais, culturais e institucionais.⁷

A aprovação da lei ocorreu num ambiente de protestos sociais, protagonizados por ONGs e grupos indígenas e camponeses, que se colocaram contrários à permissão de funcionamento da indústria mineira de grande escala. Além disso, esses grupos exigiam o cumprimento do direito de consulta às nacionalidades indígenas sobre matérias que afetem os seus territórios, garantido por normativas nacionais (artigo 57.7 da Constituição – Direitos de Comunidades, Povos e Nacionalidades) e internacionais (Convênio 169 da Organização Internacional do Trabalho e Declaração Universal das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas). Nesse ambiente, grande parte do movimento indígena, liderado pela CONAIE, não só rompeu com o apoio dado ao governo Correa, como entrou na justiça nacional e na Corte Interamericana de Direitos Humanos alegando inconstitucionalidade da lei. A CONAIE ainda lançou um documento questionando a política mineira do governo em 18 pontos, entre os principais: a suspeita de corrupção nas concessões; os problemas ecológicos; o atentado contra o direito humano à água, devido à grande quantidade usada e

⁷ Ley de Minería, 2009.

contaminada na mineração; a ausência de garantias para a conservação de áreas protegidas; os conflitos sociais; e a proteção insuficiente na segurança ambiental, ecológica e de direitos humanos (Ortiz-T, 2011).

Ainda que tenha reconhecido irregularidades na aprovação da Lei de Mineração, a Corte equatoriana não decretou sua inconstitucionalidade, apoiada em três argumentos: a Assembleia Nacional teve que apressar o processo de formação da lei; o Ministério de Minas e Petróleos enviou uma carta, via e-mail, para a CONAIE, solicitando comentários ao projeto de lei; e a aplicação do “princípio de conservação do direito”, que, em caso de dúvida sobre a constitucionalidade das leis, prevê a resolução em favor da Assembleia Nacional (CHICAIZA, 2010).

Sobre os protestos contra a Lei de Mineração, o presidente Correa afirmou que *“Siempre dijimos que el mayor peligro para nuestro proyecto político, una vez derrotada sucesivamente en las urnas la derecha política, era el izquierdismo, ecologismo e indigenismo infantil. Qué lastima que no nos equivocamos en aquello. Ahora resulta que el buen vivir es cerrar las minas y el petróleo, y seguramente volver a una sociedad de recolectores! Ahora resulta que para vivir en armonía con la naturaleza hay que considerar al ser humano poco menos que un estorbo, que hay que eliminar para que vivan mejor los animales y las plantas. Jamás hemos sido antropocéntricos en nuestra visión de desarrollo, por ello apoyamos entusiastamente los derechos de la naturaleza en la nueva Constitución, pero de ahí a llegar al absurdo de los fundamentalismos ecologistas que el país está sufriendo, hay una gran distancia”* (Acosta, 2009). De outro lado, desde a aprovação da lei, os movimentos ambientalistas e indígenas vêm acusando o governo de sacrificar a Constituição; estigmatizar, reprimir, desqualificar e criminalizar os opositores; violar os Direitos Humanos; militarizar as regiões estratégicas com reservas de petróleo e minérios; e fechar os canais democráticos. Segundo Gloria Chicaiza (2010), 93% da criminalização de membros de comunidades ou ativistas sociais estão ligadas a atos contra atividade mineira.

Em 2011, o Ministério dos Recursos Não Renováveis lançou o Plano Nacional de Desenvolvimento do Setor Mineiro (2011-2015). A justificativa do plano é “desenvolver o setor mineiro em função dos interesses nacionais, promovendo uma mineração economicamente viável, socialmente justa, ambientalmente responsável e tecnicamente desenvolvida” (Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, 2011). O ambicioso plano projeta o desenvolvimento de uma mineração de grande escala que atinja entre 4 e 5% do PIB,

trazendo bilhões de dólares de investimentos e milhares de empregos. O plano parte da negociação de contratos mineiros em cinco grandes projetos estratégicos: Río Blanco; Mirador; Fruta del Norte; Quimsacocha; Panantza San Carlos. O quadro 4 indica os detalhes desses projetos.

Quadro 4
Contratos em negociação

Projetos (Província)	Empresas (origens)	Minérios
Fruta del Norte (Zamora Chinchipe)	Kinross Aurelian (Canadá)	Ouro/Prata
Mirador (Zamora Chinchipe)	Ecuacorrientes S.A. (China)	Cobre
San Carlos Panantza (MoronaSantiago)	Explorcobre (China)	Cobre
Quimsacocha (Azuay)	Iamgold Ecuador S. A. (Canadá)	Ouro
Río Blanco (Azuay)	San Luis Minerales S. A. (Canadá)	Ouro

Fonte: Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, 2011.

A política mineira do governo Correa também prevê uma expansão da investigação geológica de pelo menos 60% do território, atualmente é menos de 5%. Além disso, o governo planeja novos projetos de explorações de grande escala, pequena e artesanal (Pástor, 2011).

Em conjunto, o quadro de conflitos socioambientais no Equador expõe a difícil transição de um Estado uninacional a outro plurinacional, em meio a uma tremenda dificuldade de se implementar novos paradigmas de desenvolvimento num país que tem dependência econômica do extrativismo de produtos primários. Numa sociedade heterogênea e diversa como a equatoriana, o desafio está em definir valores e prioridades nacionais na busca de acordos equilibrados entre os atores. Algo que na história equatoriana não tem ocorrido. Em larga medida, as contradições entre desenvolvimento, direitos dos povos e direitos da natureza constituem numa questão central da América Latina contemporânea.

Bibliografia

ACCIÓN Ecológica 2011 octubre. “Ampliación de la frontera petrolera” en *Boletín de la Acción Ecológica*, No.163 (Quito).

- ACOSTA, A 2009 *La maldición de la abundancia* (Quito: Ediciones Abya-Yala).
- ACOSTA, A.; Gudynas, E.; Martínez, E.; Vogel, J 2009 “Dejar el crudo en tierra o la búsqueda del paraíso perdido. Elementos para una propuesta política y económica para la Iniciativa de no explotación del crudo del ITT”. Amazonia por la Vida.
- ALARCÓN, F. B. 2005 “Comunidades y minería ¿escalada de conflictos?” en *Coyuntura – análisis económico y social de actualidad*, Año 1, No. 1, p.20-22 (Lima: Centro de investigaciones sociológicas, económicas, políticas y antropológicas - PUC Perú).
- ALAYSA, R. 2009 “¿Conflictos sociales tierra de nadie o tierra de muchos?” en *Coyuntura – análisis económico y social de actualidad*, Año 5, No. 24, p.5-18 (Lima: Centro de investigaciones sociológicas, económicas, políticas y antropológicas - PUC Perú).
- ALMEIDA, A. 2010 “Vigencia y Garantía de los derechos em las políticas petroleras durante el 2010” en *Develando el Desencanto. Informe sobre derechos humanos Ecuador 2010. Programa Andino de Derechos Humanos*, p.245-256 (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar).
- ASTE, J. 2007 “Perú: expansión minera y desarrollo sostenible” en *Economía y sociedad* 65, CIES, p.24-30.
- BANCO Central de Ecuador 2011. *Estadísticas macroeconómicas – 2011*. (Quito: Gobierno Nacional de la Republica del Ecuador).
- BEBBINGTON, A 2010. “La nueva extracción: ¿se reescribe la ecología política de los Andes?” en *Revista Umbrales*, No. 20, p.285-305.
- BEDOYA, C. 2007 “Minería y escenarios conflictivos” en *Coyuntura – análisis económico y social de actualidad*, Año 3, No. 14, p.24-25 (Lima: Centro de investigaciones sociológicas, económicas, políticas y antropológicas - PUC Perú).
- BRAVO, F. 2009 “El desempeño del Estado y la conflictividad social” en *Coyuntura – análisis económico y social de actualidad*, Año 5, No. 24, p. 10-13 (Lima: Centro de investigaciones sociológicas, económicas, políticas y antropológicas - PUC Perú).
- CALVEZ, M. L 2009 “El impacto de las políticas nacionales en los rediseños de los sistemas de gobernanza petrolera en Ecuador y Venezuela” en *América Latina Hoy*, 53, p.67-83.
- CAMISEA: cinco años de inversión que no se detiene 2009 en *Desde adentro* N.71.
- Disponível em: <http://www.snmpe.org.pe/revista/edicion71/revista.htm>. Acessado em: 10/09/2009.

CARRILLO, H 2008 “Recursos naturales y minería. Un encuentro sin diálogo entre sus inversiones sociales y el desarrollo” en *Perú Hoy*, No.14, p.293-304 (Lima: DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo).

CASTRO, S. 2009 “Pobreza, conflictos socioambientales y minería” en *Coyuntura – análisis económico y social de actualidad*, Año 5, No. 23, p.20-23 (Lima: Centro de investigaciones sociológicas, económicas, políticas y antropológicas - PUC Perú).

CHICAIZA, G. 2010 “Minería y Derechos Humanos: conflictividad y criminalización” en *Develando el Desencanto. Informe sobre derechos humanos Ecuador 2010*, p.227-257 (Quito: Programa Andino de Derechos Humanos. Universidad Andina Simón Bolívar).

COMISIÓN Ecuménica de Derechos Humanos; Federación Internacional de Derechos Humanos 2010 “Intervención minera a gran escala en Ecuador y vulneración de derechos humanos. Caso Corriente Resources” (Quito). Disponível em http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/ngos/FIDHEcuadorWG47_sp.pdf

DEFENSORÍA de Pueblo 2011 *Reporte de conflictos sociales*, No.89. Disponível em: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2011/Reporte-89.pdf>. Acessado em: 25/08/2011.

_____ 2009 *Reporte de conflictos sociales*, No. 70. Disponível em: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2010/reporte diciembre.pdf>. Acessado em: 25/08/2011.

DURAND, F 2008 “Las nuevas elites del poder: sueños económicos y pesadillas políticas” en: Pásara, L. (editor) *Perú en el siglo XXI*, p.72-97 (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú).

ECUADOR “Constitución de la República del Ecuador”. Disponível em: http://www.eueomecuador.org/ES/PDF/NUEVA_CONSTITUCION_DEL_ECUADOR.pdf. Acessado em 20/10/2011.

ECUADOR “Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno”, 2010.

ECUADOR “Ley de Minería, 2009” Disponível em: http://www.mineriaecuador.com/Download/ley_mineriaec.pdf. Acessado em: 20/10/2011.

GARCÍA, A. 2007 “El síndrome del perro del hortelano” en *El comercio*. Disponível em: http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html/20071028/el_sindrome_del_perro_del_hort.html. Acessado em: 15/08/2009.

_____ 2007 “Receta para acabar con el perro del hortelano” en *El comercio*. Disponível em: [http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html/2007-11-](http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html/2007-11-25/receta_para_acabar_con_el_perr.html)

[25/receta_para_acabar_con_el_perr.html](http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html/2007-11-25/receta_para_acabar_con_el_perr.html). Acessado em: 15/08/2009.

GONZALES, A 2008 “Políticas de reducción de la pobreza en el Perú. Una historia de arena” en Pásara, L. (editor) *Perú en el siglo XXI*, p.155-186 (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú).

GOULEY, C. 2007 “Conflictos mineros, interculturalidad y políticas públicas: el caso de Las Bambas, provincias de Cotabambas y Grau, departamento de Apurímac” en *Economía y Sociedad* 65, CIES, p.46-54.

INSTITUTO Nacional de Estadística e Informática (INEI) 2011 *Perú: incidencia de la pobreza e intervalos de confianza, 2005-2010. Encuesta Nacional de Hogares*. Gobierno del Perú, 2011. Disponível em <http://www.inei.gob.pe/perucifrasHTM/infsoc/cuadro.asp?cod=7408&name=pob12&ext=gif>. Acessado em: 25/08/2011.

LARREA, G. 2009 *Revolucion Ciudadana*(Quito: Planeta).

MÉNDEZ, E. Z.; Orihuela, J. C.; Paredes, M. 2007 “Minería y economía de los hogares de la sierra peruana: impactos y espacios de conflicto” en *Economía y Sociedad* 65, CIES, p.31-38.

MINISTERIO de Recursos Naturales no Renovables 2011. *Plano Nacional de Desenvolvimento do Setor Mineiro (2011-2015)* (Quito: Gobierno Nacional de la Republica del Ecuador).

MONGE, C.; Portocarrero, L.; Viale, Claudia; García, R 2008 “Territorio y naturaleza. Desarrollo en armonía” en *Perú Hoy*, No.14, p.115-142 (Lima: DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo).

ORGANIZAÇÃO Internacional do Trabalho 1989. *Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais* (Genebra). Disponível em: http://www.oitbrasil.org.br/info/download/conv_169.pdf. Acessado em: 22/07/2009.

ORTIZ-T, P. 2011 “Capitalismo extractivo, minería y derechos: ¿pueden cohabitar?” en *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, No.39, p.11-23.

PÁSTOR, W. 2011 “Desarrollo y futuro de la minería en el Ecuador” en *FOMINE 2011. Hacia una minería sustentable*, p.16-20 (Quito; Matiz Ediciones).

PERUPETRO 2011 “Perú avanza en ranking de hidrocarburos” en *Revista Zona Petrolera*, No. 3. Disponível em http://www.perupetro.com.pe/revistas/Revista_3/. Acessado em: 20/10/2011.

SOCIEDAD Nacional de Minería, Petróleo y Energía 2010. *Reporte Estadístico Mineroenergético 2010* (Lima). Disponível em: <http://www.snmpe.org.pe/pdfs/Reporte-Estadistico-Mineroenergetico/REM-Reporte-Estadistico-Mineroenergetico-2010.pdf>. Acessado em: 25/04/2011.

TANAKA, M.; Huber, L 2007 “Minería y conflicto social” en *Economía y sociedad* 65, CIES, p.7-17.

UNDA, M.; Gonzáles, H.; Gonzáles, S 2010 “Cronología del conflicto social – Ecuador” en *Observatorio Social de América Latina*. Documento de trabajo, No.729. CLACSO.

APÊNDICE

CONFLITOS ENTRE EMPRESAS E SOCIEDADE CIVIL NA ARGENTINA, BOLÍVIA, BRASIL, CHILE, COLÔMBIA, PERU, URUGUAI E VENEZUELA

ARGENTINA						
ATORES		Local	Período do conflito		Causas	Referências
Comunidades	Empresas		Início	Término		
Agricultores do Valle del Huasco; Comunidade Indígena Coya	Barrick Gold (Canadá)	Valle del Huasco (fronteira com o Chile)	1989	em andamento	Impacto ambiental resultantes da exploração de minério de ouro na região	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=4 ; http://semillasdeagua.blogspot.com/2011/10/comunidad-coya-denuncia-hemos-tenido.html
Comunidade Jachal	Barrick Gold (Canadá)	San Juan	2005	em andamento	Impacto ambiental (exploração de minérios de ouro e prata), violações de direitos dos povos da região	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=64 ; http://www.tierramerica.info/nota.php?idnews=1957&lang=port ; http://www.cotuidigital.com/index.php?news=8110
Comunidades campesinas	FMC Lithium Corp. (EUA)	Antofagasta de la Sierra	2000	em andamento	Impacto ambiental da exploração de lítio	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=63 ; http://www.bajandolineas.com.ar/wp-content/uploads/2012/01/REALIDAD-MINERA-EN-LA-ARGENTINA.pdf
Comunidade de Andalgala	Northern Orion (Canadá)	Andalgala	2009	em andamento	Impacto ambiental da exploração de minério de ouro, prata, cobre e molibdeno	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=62 ; http://www.bajandolineas.com.ar/wp-content/uploads/2012/01/REALIDAD-MINERA-EN-LA-ARGENTINA.pdf
Comunidade nativa Mapuche de Campana Mahuida	Golden Peaks (Canadá); MCC (China)	Loncopué na província de Neuquén	2007	em andamento	Impacto ambiental (exploração aurífera), violações de direitos dos povos da região	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=75 ; http://www.bnamericas.com/news/mineria/Legislator_de_Neuquen_presenta_proyecto_que_prohibe_uso_de_cianuro_en_mineria
Comunidades de Santa Isabel e General Alvear	Exeter Resources do Canadá (Projeto Don Sixto)	Santa Isabel e General Alvear, Mendoza	2007	2011	Impacto ambiental (extração de minério de ouro e cobre), violações de direitos dos povos da região	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=89 ; http://casemmza.com/nuevo/?p=81 ; http://www.unoalvear.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4642:empresarios-mineros-critican-al-gobernador&catid=71:saludos&Itemid=38
Comunidade de Gobernador Gregores	Pan American Silver Corp.(Canadá)	Gobernador Gregores, Santa Cruz	2008	em andamento	Impacto ambiental (extração de minérios de ouro e prata), violações de direitos dos povos da região	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=169 ; http://www.noalamina.org/mineria-argentina/mineria-santa-cruz/la-minera-que-pretende-qexplotar-la-meseta-chubutense-en-problemas

TERRITORIALIDADES, CONFLITOS E DESAFIOS À SOBERANIA ESTATAL NA AMÉRICA LATINA

Comunidade de Andacollo	Andacollo Gold (Chile-Canadá)	Andacollo	2001	em andamento	Impacto ambiental (extração de minérios de ouro e prata), violações de direitos dos povos da região	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=165 ; http://lavaca.org/notas/las-minas-de-la-polemica-breve-recorrido-por-los-17-emprendimientos-mas-controvertidos-de-argentina/
-------------------------	-------------------------------	-----------	------	--------------	---	---

ARGENTINA E CHILE							
ATORES		Local	Período do conflito		Causas	Referências	
Comunidades	Empresas		Início	Término			
Illapel (Chile), Barreal (Argentina), Tamberías (Argentina), Villa Calingasta (Argentina)	Cambior Inc (Canadá), Noranda (Canadá), Falconbridge (Suíça), Xstrata (Canadá)	San Juan	2007*	em andamento	Impacto ambiental da exploração de minério de cobre	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=65 ; http://www.conflictosmineros.net/contenidos/2-argentina/7542-impacto-minero-en-glaciares-de-san-juan	

(*) Ano de início do projeto El Pachón

ARGENTINA E URUGUAI							
ATORES		Local	Período do conflito		Causas	Referências	
Comunidades	Empresas		Início	Término			
Comunidade de Gualeguaychú (Argentina)	UPM e Metsa-Botnia (Finlândia)	Gualeguaychú	2002*	2007	Impacto ambiental da produção de celulose	http://centrodeestudiosambientais.wordpress.com/2009/02/05/aparecem-os-primeiros-sinais-de-contaminacao-ambiental-pela-botnia-no-uruguai/	

(*) O conflito se agravou em abril de 2005, com a criação da ONG Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú

BOLÍVIA						
ATORES		Local	Período do conflito		Causas	Referências
Comunidades	Empresas		Início	Término		
Comunidade de San Cristóbal	Apex Silver (EUA) e Sumitomo Corporation (Japão)	San Cristobal, Potosí	2007	2011	Impacto ambiental resultante da exploração de minérios de zinco, prata e chumbo	http://www.olca.cl/ocmal/ds_acti.php?nota=ProyectoMinero&p_busca=236:htp://ftierra.org/ft/index.php?option=com_content&view=article&id=5514:rair&catid=98:noticias&Itemid=175
Comunidades indígenas Guaraní, Ava-Guaraní de Tentayapi	Repsol (Espanha), British Gas (Inglaterra), Pan American Energy (Argentina)	Provincias Tarija y Chuquisaca	2003	em andamento	Impacto ambiental resultante da exploração de gás e violações de direitos dos povos da região	http://www.omal.info/www/article.php3?id_article=3377 ; http://www.tarijabolivia.net/2012/01/denuncian-vinculos-entre-repsol-ypf-y.html ; http://www.elpaisonline.com/noticias/index.php?option=com_content&view=article&id=45416:denuncian-vinculos-entre-repsol-ypf-y-gaffney-tarija-exige-transparencia-al-gobierno&catid=7:centrales&Itemid=8
Comunidades Chiquitano e Ayoreo	Enron (EUA) e Royal Dutch Shell (Inglaterra-Holanda)	Bolívia - Cuiabá, Brasil	1998	2001	Impacto ambiental resultante da exploração de gás e violações de direitos dos povos da região	http://www.wrm.org.uy/bulletin/50/Bolivia.html ; http://www.nodirtygold.org/chiquitano_forest_bolivia.cfm ; http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/10083.Tesis_AGarnica.pdf
Comunidades indígenas Quechuas	Republic Gold Corporation (Austrália)	Amayapampa (Potosí)	2009	2012	Impacto ambiental (exploração aurífera) e violações de direitos dos povos da região	http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=9244 ; http://www.proactinvestors.com.au/companies/news/24858/republic-gold-suspends-work-at-amayapampa-project-pending-bolivian-policy-clarity-24858.html
Comunidade de Antequera (Acre Antequera, Totoral, Pazña)	Sinchi Wayra (filial da transnacional suíça Glencore Internacional)	Oruro	1993	em andamento	Impacto ambiental resultante da exploração de minérios de zinco e chumbo e violações de direitos dos povos da região	http://olca.cl/oca/bolivia/mineras018.htm ; http://cepaoruro.org/index.php?option=com_content&view=article&id=770:ministra-verifica-problemas-ambientales-en-subcuenca-antequera-09-11-11&catid=21:problemas-y-conflictos-socioambientales&Itemid=47

TERRITORIALIDADES, CONFLITOS E DESAFIOS À SOBERANIA ESTATAL NA AMÉRICA LATINA

BRASIL						
ATORES		Local	Período do conflito		Causas	Referências
Comunidades	Empresas		Início	Término		
14 comunidades quilombolas do território do Jambuaçu	Vale (do Rio Doce CVRD)	Município de Moju (PA)	2005	2007	Impacto ambiental da exploração de bauxita e violações de direitos dos povos da região	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=128 ; http://biblioteca.inga.ba.gov.br/phl82/img/arquivo/35_mma_03_jambuacu.pdf ; http://www.cartamaior.com.br/templates/materialImprimir.cfm?materia_id=13568
60 comunidades tradicionais de Juruti	Alcoa Inc. (EUA)	Município de Juruti (PA)	2004	em andamento	Impacto ambiental da exploração de bauxita e violações de direitos dos povos da região	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=135 ; http://www.justicainstitutos.org/nota/65 ; http://www.andrelazaroni.com.br/site/noticias/pagina/1778/Violencia-sem-fim-no-Oeste-do-Par
População ao sul de Belo Horizonte	Vale (do Rio Doce CVRD)	Sul de Belo Horizonte (MG) incluindo as regiões do Barreiro, Brumadinho e o município de Nova Lima.	2004	em andamento	Impacto ambiental resultante da exploração de minério de ferro	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=130
Comunidades de Campos Altos, Tucumã, assentamentos do Incra	Canico Resource Corp (Canadá), Vale (Brasil)	Municípios de Ourilândia do Norte, Tucumã e São Felix do Xingu (PA).	2008	em andamento	Violações de direitos dos povos da região; desestabilização da organização social e do sistema produtivo resultantes da exploração de minério de níquel	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=139 ; desestabilização da organização social e do sistema produtivo dos assentamentos
Pescadores da Baía de Sepetiba	Vale (Brasil), Thyssen Krupp Steel AG (Alemanha)	Baía de Sepetiba, Rio de Janeiro	2006	em andamento	Impacto ambiental resultante da exploração de minério de ferro e violações de direitos dos povos da região	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=122 ; http://oglobo.globo.com/rio/em-audiencia-na-alerj-pescadores-culpam-siderurgica-csa-pela-falta-de-peixes-na-baia-de-sepetiba-2875859 ; http://global.org.br/programas/posicionamento-do-comite-baia-de-sepetiba-pede-socorro-frente-a-inauguracao-da-tkcsa/

Comunidades afrodescendentes de Santana e da Serra do Navio	Bethlehem Steel Company (EUA), LL Phoenix Ltda (EUA), Companhia Auxiliar de Empresas da Mineração, CAEMI. (Brasil)	Município de Santana, Município de Serra do Navio (AP)	1989	2003	Impacto ambiental, violações de direitos dos povos da região	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=129
Comunidades de Pedra Branca do Amapari, de Santana, de Serra do Navio	Anglo American (Inglaterra), Cleveland Cliffs (EUA), MMX Mineração e Metálicos S.A. (do grupo EBX) (Brasil).	Municípios de Pedra Branca do Amapari, de Santana, de Serra do Navio (AP)	2005	em andamento	Impacto ambiental resultante da exploração de minério de ferro	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=127 ; http://issuu.com/jornaldodia/docs/jornal15e16
Índios Xikrin, Garimpeiros, Pequenos agricultores, Trabalhadores rurais, Comunidades tradicionais	Alcoa Inc. (EUA), Alumina (Brasil), Vale (Brasil), CAEMI (Brasil)	Municípios de Parauapebas (PA),	1997	em andamento	Impacto ambiental resultante da exploração de minério de ferro e violações de direitos dos povos da região	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=133

CHILE						
ATORES		Local	Período do conflito		Causas	Referências
Comunidades	Empresas		Início	Término		
Comunidade Aymara de Cancosa	BHP Billiton (Austrália)	Comuna de Pica	1985	em andamento	Impacto ambiental (exploração de cobre), violações de direitos dos povos da região	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=178 : http://inquietandodesdeelmargen.blogspot.com/2011/10/la-devastacion-de-los-territorios.html

TERRITORIALIDADES, CONFLITOS E DESAFIOS À SOBERANIA ESTATAL NA AMÉRICA LATINA

Comunidade de Tierra Amarilla, Comunidades Kollas	Barrick Gold Corporation (Canadá), Bema Gold Corp (Canadá), Placer Dome Inc. (Canadá)	Kollas y agricultores se oponen a minera Cerro Casale	2001	em andamento	Impacto ambiental (exploração de ouro e cobre) e violações de direitos dos povos da região	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=107; http://medioambientecl.blogspot.com/2011/09/comunidad-colla-denuncia-hemos-tenido.html
Comunidade de Andacollo	Dayton Mining Corporation (EUA)	Andacollo	2005	em andamento	Impacto ambiental resultante da exploração de minério de ouro	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=68; http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:HVi40oNLZwJ:chilecontaminada.blogspot.com/2011/10/peligra-vida-por-mineras-andacollo.html+Minera+Dayton+contamina+aguas+de+Andacollo&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br
Andacollo Chile	Teck Cominco Limited (Canadá)	Andacollo	2009	em andamento	Impacto ambiental da exploração de minério de cobre	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=179; http://www.rebellion.org/noticia.php?id=137362
Comunidade indígena Coya, Agricultores del Valle del Huasco, Comunidade Agrícola Huascoalina, Habitantes ribereños de los ríos El Transito y San Felix.	Barrick Gold Corporation (Canadá)	Pascua Lama	2005	em andamento	Impacto ambiental resultante da exploração de minério de ouro	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=4; http://www.tierramerica.info/nota.php?idnews=1957&lang=port; http://olca.cl/articulo/nota.php?id=101531
Comunidades de Peine, Socare e Toconao	BHP Billiton (Austrália)	San Pedro de Atacama	2006	2007	Impacto ambiental (exploração de cobre), violações de direitos dos povos da região	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=185; http://books.google.com.br/books?id=ONujWS1BdegC&pg=PA17&lpg=PA17&dq=%22proyecto+pampa+colorada%22&source=bl&ots=aJYUYXXUia&sig=qsG3M4pfbRaoUDDoVD_wOtqdJrc&hl=pt-BR&sa=X&ei=7546T7i3MIXCgAfg0ZCZCw&ved=0CCsQ6AEwATgK#v=onepage&q=%22proyecto%20pampa%20colorada%22&f=false
Habitantes de Huasco e Tocopilla	AES Corporation (EUA), Mirant (EUA), Tractebel (Bélgica), CODELCO (Estatat)	Huasco y Tocopilla	1997 *	em andamento	Impacto ambiental resultante da instalação de uma termoeletrônica	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=116; http://claroword.wordpress.com/2011/02/19/termoelectricas-envenenan-huasco/; http://blogs.cooperativa.cl/opinion/medio-ambiente/20111230112224/2011-un-ano-de-fracaso-e-irregularidad-ambiental/

Paihuano, Vicuña	Teck Cominco Limited (Canadá)	Vale de Elqui	2009	em andamento	Impacto ambiental da exploração de cobre	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=188; http://elquisemanario.blogspot.com/2011/11/proyecto-milena-se-nos-viene-la-gran.html
Comunidade de Chanayavita	Compañía Minera Collahuasi	Chanavayita	2005	em andamento	Impacto ambiental da exploração de cobre	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=148; http://www.ecoriders.cl/eco/?p=552
Comunidades indígenas Mapuches Pehuenches	Endesa (Espanha)	Comuna de Alto Biobío	1996**	em andamento	Impacto ambiental da instalação de hidreletricas na região	http://www.omal.info/www/article.php?id_article=224; http://www.elciudadano.cl/2010/10/23/endesa-amenaza-espacios-sagrados-de-comunidades-mapuche-en-panguipulli/; http://www.ecosistemas.cl/1776/article-72700.html; http://www.derechos.org/nizkor/espana/doc/endesa/

(*) Ano da inauguração da primeira termoeletrica da região.

(**) Ano em que a Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) rejeitou o projeto da ENDESA para a construção da central hidrelétrica de Ralco no rio Bío-Bío.

COLÔMBIA						
ATORES		Local	Período do conflito		Causas	Referências
Comunidades	Empresas		Início	Término		
Comunidades indígenas Wayuú	Anglo American (Inglaterra), BHP Billiton (Australia-UK), Xstrata (Suíça)	Cerrejón/ La Guajira	1983*	em andamento	Impacto ambiental (exploração de carvão mineral), violações de direitos dos povos da região	http://pulsemedia.org/2011/04/22/colombia%E2%80%99s-wayuu-still-holding-on-at-the-top-of-the-continent/; http://bristol.indymedia.org/article/26950?showpreferences=true; http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/Fritz-2010_The%20Second%20Conquest_Colombia-Peru-EU-FTA.pdf

TERRITORIALIDADES, CONFLITOS E DESAFIOS À SOBERANIA ESTATAL NA AMÉRICA LATINA

Comunidades indígenas Embera Katio	Muriel Mining Corporation (EUA)	Municípios de Murindó, Dabeiba, Frontino (Antioquia) e Carmen del Darién (Chocó).	2005	em andamento	Impacto ambiental (exploração de minério de ouro), violações de direitos dos povos da região	http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=732 ; http://observatoriopic.org/emberaca ; http://www.pbi-colombia.org/los-proyectos/pbi-colombia/noticias-de-colombia/ultimas-noticias/?L=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=2695&cHash=c5b1d5d3abec7eb5992cfd48b995eeb2
Comunidades campesinas	Greystar (Canadá)	Municípios de Vetas y California - Departamento de Santander	1996	2012	Impacto ambiental (exploração de minério de ouro), violações de direitos dos povos da região	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=78 ; http://www.15enlinea.com/20-medio-ambiente/medio-ambiente/236-negadala-licencia-greystar
Comunidades indígenas de Quinchia	AngloGold Ashanti (África do Sul)	Município de Quinchia - Departamento de Risaralda	2004	em andamento	Impacto ambiental (exploração de minério de ouro), violações de direitos dos povos da região	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=85 ; http://eldiario.com.co/antecedentes/01-09-2011/el-vag-n-minero-de-quinch-a110806.html

(*) Ano em que foi aberta a mina de El Cerrejón.

EQUADOR						
ATORES		Local	Período do conflito		Causas	Referências
Comunidades	Empresas		Início	Término		
Comunidade de Cantón Cotacachi	Ascendant Copper (Canadá)	Junin - Província de Imbabura	2003	2008	Impacto ambiental (exploração de cobre)	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=19 ; http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=8937 ; http://upsidedownworld.org/main/en-espatopmenu-81/289-la-resistencia-contra-ascendant-copper-corporacin-ecuador

Comunidade de Victoria del Portete	Iamgold (Canadá)	Victoria del Portete - Província de Azuay	2004	em andamento	Impacto ambiental da exploração de minérios de ouro, prata e cobre	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=180; http://www.solidarityresponse.net/popular-consulta-to-be-held-against-iamgolds-operation-in-ecuador/; http://www.pararelmundo.com/noticias/perversos-versos-gran-escala-correa-mega-mineria/
Comunidade de Morona Santiago e de Zamora Chinchipe	Corriente Resources (Canadá)	Morona Santiago	2006	em andamento	Impacto ambiental (exploração de minério de cobre), violações de direitos dos povos da região	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=18; http://www.larepublica.ec/blog/economia/2011/12/11/gobierno-dice-que-la-segunda-mina-de-cobre-mas-grande-del-mundo-esta-en-morona/
Comunidades del sector El Congreso	Salazar Resources (Canadá)	Sector Congreso, Cantón Las Naves - Província de Bolívar	2005	em andamento	Impacto ambiental (exploração de minério de cobre, ouro, prata e zinco)	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=181; http://www.noalamina.org/mineria-latinoamerica/mineria-ecuador/marcha-y-rechazo-a-mineria-en-san-luis-de-pambil
Comunidade de Tzawata (kichwas de Tzawata, Ila y San Clemente de Chucapi)	Marendon (Canadá)	Tzawata (província del Napo-Ecuador)	2007	em andamento	Impacto ambiental (exploração de ouro e de minerais diversos)	http://www.conflictosmineros.net/contenidos/12-ecuador/6507-intromision-del-ejercito-a-favor-de-minera; http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ZMBd72TV874J:tzawata.blogspot.com/+merendon+tzawata&cd=17&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br
Comunidades indígenas Kichwas e comunidade de Sarayaku	Perenco (França)	Puerto Murialdo	2006	2009	Impacto ambiental (exploração de petróleo)	http://www.olca.cl/oca/ecuador/petroleo016.htm; http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:hxe4KXHQtvYJ:www.herbogeminis.com/Pueblos-Originarios-en-America-Una.html+kichwas+perenco&cd=20&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br
Comunidade indígena Huaorani	Repsol-YPF (Espanha);	Parque Nacional de Yasuní	1999	em andamento	Impacto ambiental (exploração de petróleo), violações de direitos dos povos da região	http://www.omal.info/www/article.php3?id_article=3533; http://enfocant.net/noticia/campanya-la-retirada-de-la-subvenci-repsol-dels-fons-de-cooperaci-espanyola
Comunidade indígena Huaorani	Petrobras (Brasil)	Parque Nacional de Yasuní	2004	2008	Impacto ambiental (exploração de petróleo), violações de direitos dos povos da região	http://www.riosvivos.org.br/canal.php?canal=50&mat_id=7160; http://noticias.uol.com.br/ultnot/economia/2008/09/22/ult35u62193.jhtm
Comunidades indígenas Cofanes	Texaco-Chevron (EUA)	Províncias de Orellana y Sucumbios	1993	em andamento	Impacto ambiental (exploração de petróleo), violações de direitos dos povos da região	http://www.omal.info/www/article.php3?id_article=3058; http://prodh.org/blog/?p=309
Comunidades indígenas Shuar e Achuar	ConocoPhillips (EUA)	Sudeste equatoriano, na fronteira com o Peru	1999	em andamento	Impacto ambiental (exploração de petróleo), violações de direitos dos povos da região	http://amazonwatch.org/work/achuar-and-shuar; http://servindi.org/actualidad/56025; http://amazonwatch.org/news/2011/0511-conocophillips-withdraws-from-oil-block-39

TERRITORIALIDADES, CONFLITOS E DESAFIOS À SOBERANIA ESTATAL NA AMÉRICA LATINA

PERU						
ATORES		Local	Período do conflito		Causas	Referências
Comunidades	Empresas		Início	Término		
Poyanawa	SAPET (China), Petrobras	Reserva Territorial de Madre de Díós	2006	2010	Impacto ambiental (exploração de petróleo), violações de direitos dos povos da região	http://www.extractivismo.com/noticias/verdum-extractivismo-desarrollista-sudamerica.html ; http://www.thewaylatina.com/A-vitoria-dos-Nativo-de-comunidade.html
Comunidade de Lobitos	SAPET (China)	Lobitos	2009	em andamento	Impacto ambiental (exploração de petróleo)	http://www.biodiversityreporting.org/article.sub?docId=31672&c=Peru&cRef=Peru&year=2010&date=February%202010 : http://www.revistaidee.com/idl/node/742
Comunidades indígenas Waorani, Pananujuri e tribos isoladas.	Perenco (Inglaterra- França); Repsol (Espanha), ConocoPhillips (EUA)	Napo-Tigre no Departamen to de Loreto	2003	em andamento	Impacto ambiental (exploração de petróleo), violações de direitos dos povos da região	http://www.ecodebate.com.br/2009/07/07/peru-o-genocidio-silencioso-dos-ultimos-indigenas-nao-contatados/ ; http://www.wendolblogger.com.blogspot.com/2011/04/waorani-tribe-facing-ethnocide-in.html ; http://argaali.lacotelera.net/post/2012/02/09/izquierda-plural-acid-financia-proyectos-danan-medio ; http://www.cedefes.org.br/index.php?p=indigenas_detalle&id_afro=5387
Comunidades indígenas Awajun, Wampis	Dorato (Canadá); Iamgold (Canadá)	Cordilheira del Condor	2009	em andamento	Impacto ambiental (exploração de minério de ouro), violações de direitos dos povos da região	http://www.miningwatch.ca/cordillera-del-condor-ecuador-and-peru-turn-their-own-peoples ; http://servindi.org/actualidad/20381 ; http://www.thestar.com/opinion/editorialopinion/article/1125619--canada-is-starting-to-feel-like-peru
Comunidades indígenas Matsés	Pacific Stratus Energy S.A (Canadá)	Reserva Isconahua	2007	em andamento	Impacto ambiental (exploração de petróleo), violações de direitos dos povos da região	http://outroladodanoticia.wordpress.com/2008/12/15/indigenas-matses-enfrentam-petroleira-canadense-no-peru/ ; http://indigenouspeoplesissues.com/index.php?option=com_content&view=article&id=10744:peru-the-government-decided-without-asking-the-indigenous-peoples-that-an-oil-company-can-enter-their-territories-and-destroy-them&catid=23&Itemid=56
Comunidades indígenas Kichwas, Witoto e Sequoias	Petrobras (Brasil)	Distritos de Napo, Teniente Manuel Clavero, Torres Causana e Putumayo	2009	em andamento	Impacto ambiental (exploração de petróleo), violações de direitos dos povos da região	http://indigenouspeoplesissues.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3054:tension-in-the-high-putumayo-continues-since-sequoias-and-kichwa-peoples-reject-petrobras-and-announce-defense-of-their-territory&catid=23&Itemid=56 ; http://liwenmapu.wordpress.com/2011/07/30/peru-pueblo-kichwa-de-alto-napo-denuncia-falta-de-consulta-en-concesion-del-lote-117/

Achuar	Talisman Energy (Canadá); Occidental Petroleum (EUA); Hunt Oil (EUA)	Datem del Marañón (rios Corrientes, Pastaza e Morona)	2007	em andamento	Impacto ambiental (exploração de petróleo), violações de direitos dos povos da região	http://indigenouspeoplesissues.com/index.php?option=com_content&view=article&id=13245:peru-talisman-provokes-violence-in-peruvian-amazon-testimony-reveals-shocking-new-threats-to-in; http://servindi.org/actualidad/56025
Achuar, Urarina e Quechua	Pluspetrol (Argentina)	Rio Corrientes	2000	em andamento	Impacto ambiental (exploração de petróleo), violações de direitos dos povos da região	http://amazonwatch.org/work/block-1ab; http://amazonwatch.org/news/2009/0501-occidental-petroleum-in-achuar-territory-a-legacy-of-harm; http://alertaperu.lamula.pe/tag/pluspetrol; http://www.actualidadambiental.pe/?tag=pluspetrol
Comunidades indígenas Kugapakori, Nahua, Nanti e outros	Pluspetrol (Argentina)/Projeto Camisea	Reserva Nahua-Kugapakori	2003	em andamento	Impacto ambiental (exploração de petróleo), violações de direitos dos povos da região	http://amazonwatch.org/news/2003/0826-perus-camisea-project-tip-sheet-update-on-rainforest-destruction; http://www.rpp.com.pe/2011-10-19-pluspetrol-detiene-exploracion-de-lote-88-de-camisea-noticia_414306.html; http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=330&Itemid=3450; http://www.forestpeoples.org/topics/extractive-industries/news/2011/08/pluspetrol-negotiates-expansion-camisea-gas-project-boxes-
Comunidade de Santa Maria de Nieva; comunidades nativas Inayam e Kashap	Maurel et Prom (França)	Reserva de Santiago Comaina	2010	em andamento	Impacto ambiental devido à exploração de petróleo e gás	http://www.horizonteperu.com/2010/03/10/defensoria-del-pueblo-detecta-nuevo-conflicto-socioambiental-en-amazonas.html; http://www.expreso.pe/noticia/2012/02/19/hay-seis-conflictos-socioambientales-en-amazonas-y-huancavelica
Comunidades nativas Awajun-Wampis	Empresa Mineradora Afrodita (Canadá)	Reserva de Santiago Comaina; Parque Nacional Ichigkat Muja; Reserva Comunal Tuntanain	2010	em andamento	Impacto ambiental devido à exploração aurífera	http://www.horizonteperu.com/2010/03/10/defensoria-del-pueblo-detecta-nuevo-conflicto-socioambiental-en-amazonas.html; http://www.expreso.pe/noticia/2012/02/19/hay-seis-conflictos-socioambientales-en-amazonas-y-huancavelica; http://abrampa.jusbrasil.com.br/noticias/2373197/nasce-tribunal-etico-contra-mineracao-de-fronteira
Comunidades nativas Matsés	Pacific Stratus Energy Ltd. (Canadá), Occidental Oil & Gas of Perú (EUA)	Região de Loreto, distrito Yaquerana na província de Requena	2008	em andamento	Impacto ambiental (exploração de petróleo), violações de direitos dos povos da região	http://reducayali.blogspot.com/2008/12/empresa-pacific-stratus-energy-niega-el.html; http://ww4report.com/node/5756

TERRITORIALIDADES, CONFLITOS E DESAFIOS À SOBERANIA ESTATAL NA AMÉRICA LATINA

Comunidades nativas de Pijuayal, Santa Carmela, Nueva Porvenir e San Pedro	Pluspetrol (Argentina)	Distrito Trompeteros , Loreto	2003	em andamento	Impacto ambiental (exploração de petróleo), violações de direitos dos povos da região	http://www.fian.org/casos/acciones-urgentes/contaminacion-de-agua-por-la-compania-petrolera-argentina-pluspetrol-s-a-en-la-region-de-las-comunidades-indigenas?set_language=es
--	------------------------	-------------------------------	------	--------------	---	---

URUGUAI						
ATORES		Local	Período do conflito		Causas	Referências
Comunidades	Empresas		Início	Término		
Produtores agropecuários e comunidades de Valentines y Cerro Chato	Zamin Ferrous (Índia - Inglaterra)	Valentines y Cerro Chato	2007	em andamento	Impacto ambiental devido à exploração de minério de ferro	http://www.olca.cl/ocmal/ds_conf.php?nota=Conflicto&p_busca=191 ; http://es.wikipedia.org/wiki/Proyecto_Aratir%C3%AD

VENEZUELA

VENEZUELA						
ATORES		Local	Período do conflito		Causas	Referências
Comunidades	Empresas		Início	Término		
Comunidades nativas Yukpa, Wayuu e Barí	Anglo American Coal (África do Sul - Inglaterra) e Peabody Energy (EUA)	Sierra de Perijá, estado de Zulia	2004	em andamento	Impacto ambiental devido à exploração de carvão e violações de direitos dos povos da região	http://www.soberania.org/Articulos/articulo_3011.htm

Povoado de La Claritas	Crystallex (Canadá)	Las Claritas	2002	2011	Violações de direitos dos povos da região	http://www.tierramerica.info/nota.php?lang=port&idnews=895 ; http://www.soberania.org/Articulos/articulo_761.htm ; http://lamula.pe/2011/09/21/explotacion-de-oro-es-nacionalizada-en-venezuela/malcolmallison
------------------------	---------------------	--------------	------	------	---	---