



Instituto de Estudos  
Econômicos e Internacionais

ENSAIOS DO IEEI

Número 14

**O CONCEITO DE ÁREAS NÃO-GOVERNADAS OU *BLACK-SPOTS* E OS  
DESAFIOS POLÍTICOS E TEÓRICOS PARA A AGENDA DE SEGURANÇA  
DO PÓS GUERRA FRIA**

MARÍLIA CAROLINA BARBOSA DE SOUZA

São Paulo, agosto de 2012



**Instituto de Estudos  
Econômicos e Internacionais**

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

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

## **ENSAIOS DO IEEI**

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

### **Conselho Editorial**

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

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

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

ISSN 2176-8773

ENSAIOS DO IEEI

Número 14

**O CONCEITO DE ÁREAS NÃO-GOVERNADAS OU *BLACK SPOTS* E OS  
DESAFIOS POLÍTICOS E TEÓRICOS PARA A AGENDA DE SEGURANÇA  
DO PÓS GUERRA FRIA<sup>1</sup>**

MARÍLIA CAROLINA BARBOSA DE SOUZA

---

<sup>1</sup> Este projeto foi elaborado por Marília Carolina Barbosa de Souza, doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas e Pesquisadora do IEEI-UNESP, com o auxílio de seu aluno de iniciação científica Paulo Mortari; e faz parte do projeto “Extraterritorialidades na América Latina”, vinculado ao IEEI-UNESP.

## ÍNDICE

Um novo e incerto mundo que emerge após a Guerra Fria.....	5
Os “Estados falidos” e os “para-states” de Stanislawski.....	8
Conflitos internacionais contemporâneos.....	13
O caso das “maras” na América Central.....	16
A redução analítica nas Relações Internacionais e o reencontro com Halliday.....	19
Referências bibliográficas.....	20

## **Um novo e incerto mundo que emerge após a Guerra Fria**

Fred Halliday, em 1994, apresentou em seu artigo “*A Guerra Fria e seu fim: consequências para a Teoria das Relações Internacionais*” algumas previsões a respeito da ainda pouco definida ordem internacional que emergia no início da década de 1990, sendo muitas delas confirmadas no século XXI.

Segundo Halliday, com a simbólica derrota da União Soviética perante os Estados Unidos na Guerra Fria, tinha-se o fim de um período em que um modelo alternativo de organização socioeconômica – o comunismo – afrontava a hegemonia do capitalismo. A partir de então, inaugurava-se uma propensão mundial de conformação com os princípios capitalistas, isto mesmo na Rússia e nas demais ex-repúblicas socialistas soviéticas, cujos rumos eram ainda pouco claros na época.

Em decorrência desse processo, Halliday aponta algumas tendências para o período pós-Guerra Fria, destacando-se seis delas:

- 1) A existência de modelos de contestação ao capitalismo em escala mundial seria pouco provável após o enfraquecimento das ideias comunistas. Na verdade, o que haveria de ocorrer era o fortalecimento de alternativas de organização socioeconômica *dentro do próprio capitalismo*, diferentes das interpretações predominantes no Ocidente – caso da China, que aplica um modelo capitalista mais autoritário. Desse modo, o capitalismo se consolidaria inquestionavelmente como sistema hegemônico mundial, porém, os países não necessariamente se conformariam a ele da mesma maneira, adotando formas diferentes de enxergá-lo e implantá-lo.
- 2) A democracia experimentaria um período de expansão internacional – apesar da persistência de modelos como o chinês –, mesmo que em muitas regiões esse processo se desse de forma penosa e até apresentasse retrocessos ou resistências.
- 3) A rivalidade militar entre as grandes potências diminuiria, sendo cada vez menos prováveis guerras entre elas. Halliday afirma que “o fim da Guerra Fria encerrou aproximadamente um século em que as relações entre as grandes potências foram dominadas por conflitos militares ou sua ameaça” (p. 69). A manutenção do poder militar, contudo, ainda seria útil para lidar com os demais países do sistema.

- 4) A capacidade econômica, ao invés da bélica, se consolidaria como a principal forma de poder internacional, sem que isso implicasse necessariamente em uma competição cada vez mais acirrada entre os Estados. De acordo com Halliday, “uma combinação de prosperidade compartilhada e de boa diplomacia pode garantir um resultado diferente” (p. 70).
- 5) O Estado, nessa nova ordem mundial, se manteria como ator de grande importância. Porém, o autor lembra que “a emergência do sistema moderno de Estados foi paralela com a existência de processos econômicos transnacionais e de comunidades transnacionais, culturais, religiosas e políticas” (p. 67), o que significa dizer que, com a globalização, novos atores ganharam mais relevância nas Relações Internacionais.
- 6) O capitalismo, como um sistema que produz desigualdades, não foi capaz de levar às massas da população mundial os mesmos benefícios econômicos e políticos experimentados pelos Estados mais desenvolvidos. Como consequência, “as tensões políticas e sociais no Terceiro Mundo continuarão” (p. 71).

Era de interesse de Halliday, por meio das perspectivas apontadas, defender a necessidade de reformulação das teorias de Relações Internacionais, de modo que conceitos até então considerados consolidados fossem revistos e novos elementos analíticos fossem incorporados, dadas as mudanças acarretadas com o fim da Guerra Fria.

Exemplo disso é o terceiro ponto enumerado acima. As guerras interestatais – não só com relação às grandes potências, mas também aos demais Estados – têm sido cada vez mais raras. Embora ainda haja focos de tensão entre Estados em praticamente todos os continentes – como no caso das Coreias, no relacionamento entre Índia e Paquistão, nas ameaças entre Israel e Irã e nos problemas limítrofes entre Indonésia e Camboja, para citar exemplos asiáticos –, não são mais comuns conflitos armados declarados entre tais unidades políticas.

Entretanto, o fato de haver menos casos de clivagens armadas entre países não significa dizer que o mundo vive um período de paz. Na verdade, a violência que se vê no início do século XXI exibe uma faceta mais intraestatal, ou seja, está mais localizada dentro de fronteiras formais de Estados, envolvendo grupos não estatais.

À primeira vista, pode-se ter a impressão de que essa violência é, portanto, um problema exclusivamente doméstico, já que essa ocorre, a princípio, dentro do território de um Estado. Porém, como se demonstrará mais adiante, os conflitos intraestatais, mesmo que não enquadrados com a devida relevância nas clássicas teorias de segurança internacional, têm sido considerados ameaças à sociedade internacional. Desse modo, é necessário que certos conceitos na área de Relações Internacionais sejam revistos, de modo que a realidade gradualmente construída após o final da Guerra Fria possa ser mais bem compreendida, sobretudo com relação às novas formas de violência predominantes desde esse marco. Para tanto, urge-se atualizar a própria forma como o Estado, ainda principal ator das Relações Internacionais, é tradicionalmente visto.

Max Weber (1968, apud FRÖDIN, 2010), por exemplo, definia o Estado como uma “organização que clama com sucesso o monopólio do uso legítimo da força física dentro de certo território” (tradução do autor)<sup>2</sup>. O Estado, assim, seria dotado de soberania, exercida sobre um delimitado território e a um determinado número de pessoas. Sendo essa unidade considerada coesa e monolítica, apenas a autoridade central do Estado exerceria de forma plena e inquestionável o monopólio da força por todo o território sobre o qual possuísse jurisdição.

Complementando essa conceptualização, sob uma percepção realista, dir-se-ia que o Estado se constitui como unidade de proteção de seus nacionais frente à anarquia do sistema internacional, marcada por hostilidades, desconfiança e constante ameaça.

Pela soma dessas características, o Estado teria um conceito bastante exclusivo e fechado, o que se torna anacrônico, sobretudo a partir do terceiro milênio. Devido à crescente interdependência no sistema internacional, o avanço das tecnologias de transportes e comunicação e o aumento dos fluxos migratórios, as fronteiras estatais estão se tornando relativamente mais frágeis. Desse modo, enxergar o Estado como uma unidade isolável do sistema do qual faz parte, considerando-o capaz de exercer de forma plena sua soberania interna e externa, é útil apenas em abstrações teóricas, pois na prática muitas situações fogem dessas definições. É o caso dos chamados “Estados falidos”, Estados em que a autoridade considerada central falha em praticar sua governança de forma eficiente.

---

<sup>2</sup> Trecho original, em inglês: “[State is] an ‘organization that successfully claims the monopoly on the legitimate use of physical force within a given territory’ (Weber, 1968: p. 56)”.

A natureza dos novos conflitos e manifestações de violência internacionais está intimamente relacionada às deficiências de governança estatal, característica dos Estados falidos, mas não “privilégio” apenas destes. É importante, desse modo, explorar melhor tal conceito de falência, incorporando posteriormente à discussão as situações mais aprofundadas apresentadas por Bartosz Stanislawski (2008) em seu trabalho sobre os chamados “*para-states*” e retomando, quando possível, alguns dos pontos destacados por Halliday.

## **Os “Estados falidos” e os “para-states” de Stanislawski**

### ***Estados falidos***

Quando se fala em Estados falidos, alguns países vêm imediatamente à memória. É o caso da Somália, que desde 1992 enfrenta grave instabilidade política (entre outros problemas). Apesar de haver no país uma autoridade reconhecida como legítima por boa parte da comunidade internacional – o Transitional Federal Government (TFG) –, pode-se dizer que impera na região uma anarquia, considerando que esse governo controla uma porção territorial bastante pequena e não consegue prover à população da área bens e serviços públicos essenciais de forma minimamente satisfatória (BRUTON, 2009).

Porém, há casos como o México, país que, segundo Frödin (2010), está prestes a ser também considerado um Estado falido. O México, diferente da Somália, possui um governo democraticamente eleito e reconhecido pela população, mas enfrenta um grave problema com relação a cartéis de drogas, que fogem do controle estatal.

Como é possível, entretanto, classificar da mesma maneira a Somália e o México, quando esses países apresentam deficiências tão distintas?

O conceito de falência estatal, na verdade, deve ser aprofundado, pois não revela as particularidades de cada caso. No México, por exemplo, a “falência” não diz respeito ao controle da maioria do território do país ou ao provimento de bens públicos essenciais à maior parte da população – como é o caso da Somália –, mas sim, ao combate aos cartéis de drogas, que têm controlado consideráveis porções de espaço urbano.

Desse modo, a denominação “Estado falido” apenas generaliza um aspecto: o da existência de alguma forma de fracasso de governança por parte das instituições formais do governo central do país. Há, contudo, diversos níveis de fragilidade que não são identificados em tal classificação.



Primeiramente, cabe-se distinguir governo de governança. De acordo com James Rosenau (2000, p. 15), governo “sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas”. Esse conceito se relaciona com aquele tradicional de Estado, já que também existe aqui o reconhecimento de uma autoridade central que, detendo o monopólio do uso legítimo da força, ordena uma sociedade por meio de instituições a ela vinculadas.

Governança, por outro lado, não depende da existência desse ente centralizador para existir. Trata-se especificamente do ordenamento de uma sociedade, seja por intermédio de instituições formais do governo ou informais.

Como afirma Rosenau (p. 15), governança:

“refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. [...] [Governança] abrange instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro de sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas”.

Complementa, ainda, o autor (p. 16):

“[Governança] é um sistema de ordenação que só funciona se for aceito pela maioria (ou pelo menos atores mais poderosos do seu universo), enquanto os governos podem funcionar mesmo em face de ampla oposição à sua política”.

Assim, governança seria sinônimo de “ordem”, enquanto governo diria respeito à implementação dessa ordem por meio de uma autoridade central legitimamente reconhecida.

No caso dos Estados falidos, dir-se-ia que o que falha é a governança exercida pelo governo, no sentido de que as instituições formais do país não possuem legitimidade ou efetividade em organizar certos setores da sociedade. Contudo, essa ausência de controle governamental não pode ser tida como sinônimo de falta de governança alguma ou caos.

A Somália é um bom exemplo para elucidar essa questão. O TFG tem pouco controle sobre o território somali (BRUTON, 2009), fazendo com que sua ordem institucional formal não chegue a boa parte do país. Contudo, nas regiões que carecem de controle governamental, acaba vigorando outro tipo de governança, exercida por grupos locais, clãs, senhores de guerra, entre outros. É o caso da Somalilândia – região separatista ao norte da Somália. Nesse território, a governança formal foi substituída por normas e iniciativas locais. Por meio de políticas descentralizadas e privatizações de serviços públicos, a população da área tem acesso a bens que o governo central do país não oferece. Há, desse modo, uma governança informal em vigor (FRÖDIN, 2010). Assim, em muitos casos, a ausência de instituições formais não implica em um caos anárquico, como se poderia supor.

Portanto, falência do Estado equivale à ineficácia ou até ausência de governança por parte de instituições formais estatais. Entretanto, é necessário observar em quais aspectos o governo falha em exercer sua governança e de quais fontes têm emanado a ordem nas regiões onde carece a presença formal do Estado. Nesse sentido, até mesmo países desenvolvidos podem apresentar algum grau de falência estatal, já que o fracasso de governança pode estar localizado em um setor específico, enquanto os demais funcionam bem – por exemplo, falhas em prover segurança em determinadas áreas, enquanto os sistemas de educação e saúde públicos operam sem grandes problemas.

Ao se ampliar o conceito de Estados falidos, é possível enxergar em que setores a governança estatal é deficitária, bem como qual é o grau de fragilidade institucional apresentado por certo governo. Por esse exercício, pode-se identificar casos típicos de falência estatal, como é apresentado por Stanislawski.

### ***Os “para-states” de Stanislawski***

Como já se referiu, nos Estados falidos, há áreas que não são controladas pelo poder formal estatal. Nessas, vigora geralmente a autoridade não democrática de certos grupos, podendo eles, inclusive, ser de natureza criminosa – caso de grupos terroristas. Desse modo, apesar da falta de controle governamental, há de fato uma governança estabelecida nesses territórios.

Stanislawski (2008), aprofundando a discussão sobre os Estados falidos, classificou esses territórios em quatro categorias, considerando-os possíveis sintomas de um “para-state” (ou “Estado deficiente”). São eles: “*black spots*”, “*as-if states*”, “*almost-states*” e “*states-within-states*”.

“*Black spots*” (ou “buracos-negros”) são áreas localizadas dentro de um Estado, sobre as quais o governo formal não exerce governança alguma. O tipo de ordem vigente nesses territórios é, quase sempre, desconhecido tanto por parte das autoridades governamentais como pela comunidade internacional. Desse modo, as agências de segurança nacionais têm pouca supervisão sobre os “*black spots*”, que se tornam terrenos propícios para que grupos terroristas e criminosos desenvolvam livremente suas atividades ilícitas. O México é um exemplo de país que possui “*black spots*”, já que há regiões em que o poder do Estado não vigora – caso de Ciudad Juárez, onde grupos de narcotráfico impõem suas próprias normas de convivência.

“*As-if states*” (ou “pseudo-Estados”), por seu lado, diz respeito a Estados juridicamente reconhecidos pela comunidade internacional, mas que, na prática, não conseguem desempenhar esse papel. São países fragmentados internamente, com sérias falhas de governança formal, onde instituições informais acabam ocupando o vácuo de poder deixado pela autoridade central. Essa denominação é a que mais evidencia um Estado falido, tendo como exemplo o Afeganistão, que, apesar de internacionalmente reconhecido como sujeito do Direito Público Internacional, possui um governo central que não consegue controlar nem metade do território teoricamente sob sua jurisdição.

A terceira classificação, “*almost-states*” (ou “quase-Estado”), é praticamente oposta à anterior. Um “*almost-state*” é uma unidade política incrustada em um Estado reconhecido internacionalmente, buscando necessariamente independência. Dentro de seu território, esse “quase-Estado” exerce sua própria governança de forma autônoma àquela do Estado do qual formalmente faz parte. Assim, enquanto um “pseudo-Estado” possui soberania externa, mas falha em exercê-la internamente, um “quase-Estado”, apesar de carecer de reconhecimento internacional, aplica, de fato, sua governança em seu território, com o consentimento de seu Estado “anfitrião”. Exemplificam a definição os casos de Nagorno-Karabakh (região separatista do Azerbaijão) e a Abecásia (na Geórgia).

Por fim, os “*states-within-states*” (“Estados dentro de Estados”) são unidades que, como os “*almost-states*”, gozam de boa autonomia com relação a seus governos formais, porém, com a diferença de nesse caso não haver busca por independência. Na Rússia há exemplos de regiões que, por suas particularidades sociais e étnicas, possuem suas próprias instituições operando com relativa liberdade. São repúblicas autônomas, reconhecidas pelo poder central russo (PEŁCZYNSKA-NAŁECZ, STRACHOTA, FALKOWSKI, 2008).

Mesmo essas classificações sendo ainda bastante generalistas, já se pode por meio delas ampliar a ideia de falência estatal. Primeiramente, a usual aplicação do termo “Estado falido” não revela o grau de fragilidade que a governança estatal apresenta. Além disso, mesmo países que não sejam considerados internacionalmente como falidos podem apresentar deficiências em suas instituições.

Desse modo, a desconstrução da ideia de que os Estados são unidades fechadas e plenamente capazes de exercer de forma exitosa sua soberania sobre seu território, somada a essa ampliação conceitual de falência estatal, abre espaço para que se estabeleça uma relação entre falhas de governança estatal e segurança internacional.

Elucida essa questão o caso dos “*black spots*”, áreas que, apesar de parecerem, a princípio, um problema exclusivamente doméstico, costumeiramente se constituem como uma questão de segurança internacional.

Como já foi citado, os “*black spots*” podem estar localizados em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, apresentando diversas dimensões territoriais possíveis. São formados em locais em que há um déficit de governança do Estado, que não garante os serviços básicos à população dessas regiões, fazendo com que esse vácuo governamental seja logo preenchido pela autoridade informal de diversos grupos, por vezes envolvidos na criminalidade. Nesse caso, tais grupos se beneficiam não só da falta de controle governamental, mas também da globalização, cujo avanço tecnológico nas áreas de transporte e comunicação, além de relativizar a imponência das fronteiras do Estado, oferece novos meios para a prática de crimes.

Assim, se as atividades desenvolvidas nos “*black spots*” dificilmente são de conhecimento do governo central do país ou da comunidade internacional e os grupos que as praticam geralmente não respeitam ou não reconhecem fronteiras nacionais, logo atos ilícitos podem transbordar com mais facilidade os domínios do Estado anfitrião. Logo, ao mesmo tempo em que os Estados se mantêm enraizados em sua conceptualização clássica, fechados em princípios como soberania, autodeterminação dos povos e não-intervenção, criminosos expandem o escopo de suas atividades, contornando as limitações estatais.

Levando-se em consideração o fato de as guerras entre Estados serem mais raras e a violência estar se manifestando com mais força em áreas em que falha a governança estatal – caso dos “*black spots*” –, é necessário que as teorias de Relações Internacionais enxerguem outros atores além dos Estados na questão da segurança coletiva.

Segundo Rosenau (2000, p. 376):

“Os Estados ainda predominam; seus interesses, seus conflitos, suas barganhas e suas instituições modelam o rumo dos acontecimentos nos campos político, militar e na diplomacia econômica. Mas essa predominância diminui à medida que a tecnologia eletrônica e de transporte ampliou a autonomia das diversas coletividades existentes no mundo multicêntrico, multiplicando o número e o tipo das transações realizadas através das fronteiras nacionais sem participação ou influência dos Estados”.

Essas palavras são aplicáveis no campo da segurança internacional. É o caso de grupos terroristas e criminosos, que também se beneficiam da globalização, internacionalizando suas atividades ao mesmo tempo em que contribuem para a fragilização das fronteiras e da segurança nacionais.

Observa-se uma tendência geral por parte dos governos de perceberem alguns atores que operam em “*black spots*” – tais como os grupos citados anteriormente – como ameaças à segurança internacional, devendo isso ser considerado nas teorias e paradigmas mais recentes na academia de Relações Internacionais.

Contudo, não cabe nas finalidades desse trabalho julgar a legitimidade ou eficácia das intervenções internacionais – sobretudo as praticadas pelos Estados Unidos e seus aliados ocidentais. O que se deseja ressaltar é que, com a diminuição dos conflitos interestatais, alguns grupos não-governamentais, localizados em territórios cuja governança estatal falha, passam a ser os novos inimigos principalmente das grandes potências mundiais, que os veem como ameaças à segurança internacional.

Portanto, se os governos têm incluído no rol de sujeitos desestabilizadores da ordem internacional grupos criminosos, que operam, sobretudo em “*black spots*”, podem-se introduzir, a partir dessa concepção, formas contemporâneas de conflitos nas definições de guerras internacionais.

### **Conflitos internacionais contemporâneos**

Como já se pôde observar, uma guerra é convencionalmente vista nas Relações Internacionais como um conflito que deve envolver, necessariamente, pelo menos dois Estados em oposição (ou forças que, embora não pertençam diretamente ao Estado, o representem), já que esses seriam os principais atores do sistema internacional. Porém, a partir do momento que governos reconhecem outros atores – inseridos (com o perdão do pleonasma) *dentro* do território de um Estado que falha em exercer sua governança –

como também capazes de desestabilizar a segurança internacional, deve-se ampliar o conceito tradicional de guerra, de modo que novos tipos de conflitos internacionais sejam percebidos.

Tatiana Moura (2010) em capítulo intitulado “*Novíssimas guerras à margem das novas guerras?*”, percebe pelo menos duas grandes modalidades contemporâneas de conflitos internacionais que contrariam as definições clássicas de guerra.

A primeira é classificada como “novas guerras”, caracterizadas pelo envolvimento de grupos tanto estatais como não estatais em luta armada. Embora vários e diferentes casos possam ser incluídos nessa categoria, há em comum a todos eles o fato de a oposição (ou clivagem) ocorrer essencialmente entre um ou mais Estados e grupos não governamentais; ou seja, nessas novas guerras, não há embates entre Estados, mas sim, entre grupos domésticos e governos.

O mais comum nessas situações é a existência de organizações que, por meio do controle de territórios e recursos estratégicos, disputam com a própria autoridade central de seu país o monopólio do uso da força. Assim, o interesse maior desses grupos domésticos seria afrontar o poder do Estado, almejando substituí-lo. Exemplo disso seriam as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia), que lutam para colocar em prática na Colômbia um novo modelo de organização política e socioeconômica.

Desse modo, seriam considerados terrenos propícios para o irromper das novas guerras os “*black spots*”, os “*as-if states*” e os “*almost-states*”, característicos de Estados que apresentam alguma debilidade de governança.

Já a segunda modalidade apontada por Tatiana Moura é denominada de “novíssimas guerras”, dada a atualidade desses conflitos e a baixa cobertura teórica que eles ainda têm nas Relações Internacionais.

As novíssimas guerras, assim como as novas guerras, envolvem grupos não estatais, ocorrendo principalmente em “*black spots*”. Entretanto, nesse caso, as organizações envolvidas não demonstram inclinação em afrontar ou substituir o poder do Estado, mas sim, de evitar que este interfira nos lucros de suas atividades ilícitas.

Trata-se da violência urbana, predominante em grandes cidades de países emergentes. A falha na governança por parte das autoridades centrais do Estado acabam gerando nesses locais pequenos “*black spots*”, situados geralmente em periferias onde as forças policiais não chegam e, por consequência, acaba vigorando normas sociais paralelas às formais. Nesses “*black spots*” operam com frequência gangues e

narcotraficantes, que buscam expandir sua influência por regiões estratégicas e obter lucros com suas atividades ilícitas. Para tanto, utiliza-se constantemente a violência.

Retomando o sexto ponto destacado nas previsões de Halliday, por meio do qual se afirma que, devido às desigualdades produzidas pelo capitalismo no mundo, acirrar-se-iam as tensões políticas e sociais nos países em desenvolvimento, observa-se como locais propensos às novíssimas guerras os grandes centros urbanos de países latino-americanos. Esses Estados, em sua maioria, vivem sob regime democrático, sem guerras civis ou conflitos com o exterior. Entretanto, pela grande incidência de “novíssimos conflitos”, não se pode dizer que esses países estejam desfrutando um período de paz – isso somente se a paz for considerada estritamente como a ausência de guerras com o exterior, o que, na verdade, corresponde a uma “paz formal”, e não a uma paz *de fato*<sup>3</sup>.

Contudo, se no caso das novas guerras é mais fácil enxergar uma relação com as Relações Internacionais, considerando que há uma ameaça direta e declarada à soberania do Estado por parte de grupos não-estatais, o mesmo não ocorre com as novíssimas guerras. Ora, se esses confrontos ocorrem especialmente nas cidades, por que se deveria considerá-los assunto das Relações Internacionais?

Há, todavia, pelo menos três motivos para incluí-las nas formas internacionais de manifestação de violência.

Em primeiro lugar (I), o crescimento da violência urbana tem sido uma tendência geral principalmente nos países emergentes. As metrópoles, que experimentaram um crescimento demográfico e econômico explosivo nas últimas décadas, se desenvolveram com profundas desigualdades sociais, o que, somado às falhas de governança estatal em determinadas regiões, contribuiu para o aumento da violência.

Em segundo lugar (II), muitos dos grupos criminosos que operam nesses “*black spots*” urbanos se sustentam por atividades ilícitas que envolvem outros países – caso do tráfico internacional de drogas.

---

<sup>3</sup> Tatiana Moura, para ilustrar como a violência no mundo tem se manifestado de outras formas, expõe dados da Small Arms Survey, de 2007, nos quais consta que a cada ano são fabricadas no mundo cerca de 8 milhões de armas de fogo. Estima-se ainda que haja pelo menos 875 milhões de armas de fogo em todo o mundo, estando aproximadamente 75% delas nas mãos de civis. Se vivêssemos de fato um período de paz, esses números certamente seriam mais baixos. Ademais, o fato de a maior parte das armas estar sob a posse de civis (e não militares) já evidencia as novas formas de manifestação de violência predominantes na aurora do século XXI.

Finalmente (III) – e com ainda mais evidência –, destaca-se o fato de muitos desses grupos criminosos operarem de forma transnacional, não reconhecendo fronteiras estatais e operando em diversos territórios nacionais.

### **O caso das “Maras” na América Central**

As *pandillas*, assim como as *maras*, são gangues urbanas formadas especialmente por jovens do sexo masculino, que se reúnem em torno de uma identidade e de um senso de solidariedade e irmandade comuns. Esses grupos são usuais nos países da América Central, sobretudo naqueles que compõem a região chamada de “Triângulo Norte” – sendo eles Guatemala, Honduras e El Salvador –, desenvolvendo suas atividades predominantemente nas periferias das grandes cidades desses países<sup>4</sup>.

Apesar de as denominações *pandilla* e *mara* serem geralmente usadas de forma indistinta na América Central, há autores que identificam diferenças entre elas. Para Rodgers e Muggah (2009, p. 305), assim como para Clare Seelke (2009, p. 4), por exemplo, o principal fator que as difere são suas raízes. Enquanto as *pandillas* seriam grupos formados necessariamente no território de seus respectivos países, herdando características dos antigos agrupamentos jovens típicos de anos anteriores à década de 1990, as *maras* seriam caracterizadas por suas origens transnacionais (e sua constituição mais recente), sendo formadas geralmente por membros extraditados dos Estados Unidos que já haviam se reunido como gangues. Por outro lado, para Claudia Samayoa (2011, p. 45), a diferença é que o termo “*pandilla*” possui uma conotação mais branda, referindo-se a agrupamentos de jovens inseridos em um contexto de marginalização e pobreza, cujos atos ilícitos, quando cometidos, não são tão graves, ao passo que “*mara*” carrega um estigma mais pesado, em referência a jovens mais violentos e praticantes de crimes mais graves.

De qualquer forma, *pandillas* e *maras* têm sido vistas tanto pelos governos locais como pelos Estados Unidos como os principais responsáveis pelos surtos de violência que as cidades de sua região têm experimentado nas duas últimas décadas. Esses grupos são frequentemente associados a crimes como o tráfico de drogas, armas e pessoas, extorsões, sequestros e homicídios, o que justifica a adoção de políticas

---

<sup>4</sup> Embora a atividade das *pandillas* e *maras* seja proporcionalmente mais intensa na América Central, não se deve olvidar a presença desses grupos em outras regiões, como nos Estados Unidos (BRUNEAU, 2005).



governamentais repressivas contra eles principalmente a partir de meados da década de 2000<sup>5</sup> (AGUILAR, 2008, p. 3).

Levando em consideração que as *maras* e *pandillas* são um fenômeno regional, esforços multilaterais passaram a ser coordenados nos últimos anos. Governos centro-americanos, com o apoio de agências de segurança estadunidenses, têm cooperado em ações de segurança regional contra essas gangues, fazendo com que não só medidas domésticas fossem adotadas. Entre 2005 e 2007, por exemplo, realizaram-se em El Salvador três “Cúpulas Antimaras”, como foram denominadas. Participaram dessas reuniões autoridades de segurança pública dos países da América Central, México e Estados Unidos, nas quais se buscou traçar estratégias de combate regional às *maras* e *pandillas*, o que inclui a troca de informações de inteligência e a identificação de suspeitos ou acusados de delitos (AGUILAR, CARRANZA, 2008).

Desse modo, as *maras* e *pandillas* têm sido vistas pelas autoridades da região como grupos envolvidos essencialmente em atividades criminosas (inclusive com abrangência transnacional) e que, apesar de não almejem tomar o poder estatal como fazem as guerrilhas na América do Sul, buscam o controle de certas regiões urbanas para desenvolver seus negócios e obter riqueza e prestígio, conseqüentemente perturbando a segurança na região.

O combate multilateral às *maras* e *pandillas* ilustra a definição de “novíssimas guerras” de Tatiana Moura, já que há a presença de grupos não estatais que se envolvem com a violência urbana e, mesmo que não almejem afrontar o poder de Estados, são combatidos por eles, pois suas práticas são consideradas como perturbadoras à segurança internacional.

Entretanto, é importante ressaltar que essa periculosidade das *maras* e *pandillas* descrita faz parte da *percepção* que os Estados da região têm sobre elas, algo que, desse modo, é passível de ser questionado.

Jeannette Aguilar e Marlon Carranza (2008) são exemplos de autores que não compartilham dessa visão. Segundo eles, é um equívoco adotar uma abordagem tão simplista com relação às gangues urbanas, condenando-as por todos os males que a América Central tem passado.

---

<sup>5</sup> Leis de “tolerância zero” às *maras* e *pandillas* passaram a ser adotadas em toda a região do Triângulo Norte a partir dos anos 2000. El Salvador, por exemplo, entre tantas outras medidas, aplicou em 2003 a chamada “Lei Antimaras”, que tornava ilícito o simples pertencimento de uma pessoa a uma *mara* (AGUILAR, CARRANZA, 2008). A lei, entretanto, foi considerada inconstitucional tempos depois, sendo, desse modo, anulada (SAMAYOA, 2011, p. 175).

Primeiramente, os autores chamam a atenção para as particularidades que há entre os próprios países do istmo centro-americano. A atividade das *pandillas* difere com relação aos países do Triângulo Norte e aos demais da região. Em países como a Nicarágua e Costa Rica, por exemplo, esses grupos mantiveram suas características tradicionais, tendo elas a predominância de membros adolescentes do sexo masculino, de idades entre 16 e 17 anos, a ausência de estruturas organizacionais e a prática de delitos leves (quando praticados), como pequenos roubos e depredação de patrimônio público. Por outro lado, em El Salvador, Honduras e Guatemala, muitas *pandillas* têm mostrado características diferentes, como o aumento da faixa etária de seus membros, um maior nível de organização (com lideranças mais bem definidas e delegação de tarefas) e a prática de delitos mais graves, como o tráfico de drogas e homicídios.

Dessa forma, seria importante não fazer generalizações acerca das *maras* e *pandillas*, observando as particularidades de cada caso. Entretanto, Aguilar e Carranza, como se viu, reconhecem que nos anos 2000, algumas gangues do Triângulo Norte passaram a se modernizar quanto à sua organização e a adotar práticas mais violentas em suas operações, sendo a *Mara Salvatrucha 13* a principal. Contudo, os autores alegam que muito dessa mudança nas características tradicionais desses grupos se deve à ação dos próprios Estados na região, que praticamente de forma arbitrária passaram a reprimir os *pandilleros*, adotando uma espécie de “combate preventivo” a eles, como é o exemplo de El Salvador com a criminalização do pertencimento a *maras* e *pandillas*. Assim, seriam as próprias políticas governamentais de “tolerância zero” que fomentariam a violência das gangues urbanas, que teriam que agir dessa forma para garantir sua própria sobrevivência.

De qualquer modo, observa-se que há a percepção por parte dos Estados de que as *maras* e *pandillas* são um problema de segurança coletiva para a região centro-americana, seja isso legítimo ou não. Tais gangues exporiam, concomitantemente, falhas de governança por parte dos Estados – como a incapacidade de lidar com esses “*black spots*” urbanos – e a dimensão internacional que a violência urbana tem adquirido. A adoção de medidas multilaterais para combater esses grupos é um retrato das novas formas de conflito que aparecem após o final da Guerra Fria, algo ainda pouco abordado nas teorias de Relações Internacionais.

## **A redução analítica nas Relações Internacionais e o reencontro com Halliday**

Por tudo o que foi considerado até aqui nessa dissertação, pode-se dizer que há inúmeros conceitos que devem ser ampliados para que seja possível compreender a real natureza das Relações Internacionais no início do século XXI, sobretudo em referência aos conflitos internacionais contemporâneos.

As falhas de governança dos Estados, que facilitam o surgimento de áreas como os “*black spots*”, somadas aos efeitos da interdependência e globalização sobre as fronteiras estatais, permitem que novos atores tenham um papel mais relevante nas questões de segurança internacional. A percepção por parte dos Estados da violência urbana como um problema internacional, como se evidencia no caso das *maras* centro-americanas, justamente reforça a participação de novos atores inclusive em uma agenda que sempre foi exclusiva dos Estados, como é a de segurança.

As chamadas “novíssimas guerras”, tema ainda incipiente nas academias de Relações Internacionais, podem fazer as análises da área serem direcionadas à esfera mais “micro” da vida social humana, propiciando uma importante renovação teórica. Para expor de forma mais clara essa afirmação, pode-se retomar o exemplo das *maras* e *pandillas* na América Central.

Se os combates multilaterais às *maras* na América Central forem confirmados como casos de conflitos internacionais contemporâneos – levando-se em consideração apenas a percepção que os Estados têm do caso e suas conseqüentes atitudes, e não os julgamentos a respeito da legitimidade dessas ações –, pelo menos dois efeitos em termos de análise poderão ser percebidos. Primeiramente, colocar-se-ão as cidades – um dos espaços mais elementares de convivência social – efetivamente como palco das Relações Internacionais. Posteriormente, incluir-se-ão os jovens como importantes atores, considerando que as gangues urbanas são tradicionalmente compostas em boa parte por pessoas com menos de 18 anos completos (considerados como crianças segundo as normas internacionais). A redução analítica aos níveis mais “micros” – as cidades e os jovens – por parte dos acadêmicos internacionalistas aproximará do indivíduo uma disciplina que tradicionalmente se afasta dele, inclusive fortalecendo seu reconhecimento como sujeito do Direito Internacional.

Ademais, tende-se a ter um fortalecimento da interdisciplinaridade da área de Relações Internacionais, já que a violência urbana é tratada como um assunto central em outras áreas do conhecimento, como a sociologia, possibilitando um maior intercâmbio analítico – considerando que apenas a teoria é “divisível”, a realidade não.

Por fim, pode-se dizer que, como Halliday previu, a realidade do pós-Guerra Fria revela mudanças profundas nos postulados clássicos das Relações Internacionais. As convencionais guerras interestatais estão se tornando menos frequentes entre as formas predominantes de deflagração da violência no mundo. Além disso, mesmo em um assunto de *high politics*, como é tradicionalmente considerada a segurança internacional, os Estados perdem exclusividade de atuação, dividindo espaço inclusive com grupos não-governamentais, colaborando com a caracterização das relações internacionais como cada vez mais multilateralizadas e complexas.

### Referências Bibliográficas

AGUILAR, Jeannette. Las maras o pandillas juveniles en el triángulo norte de Centroamérica. Mitos y realidades sobre las pandillas y sus vínculos con el crimen. *Departamento de Seguridad Pública de la Organización de los Estados Americanos (OEA)*, 2008. Disponível em: <[http://www.oas.org/dsp/documentos/pandillas/2sesion\\_especial/IUDOP/Las%20maras%20o%20pandillas%20juveniles%20en%20el%20tri%C3%A1ngulo%20norte%20de%20Centroam%C3%A9rica....pdf](http://www.oas.org/dsp/documentos/pandillas/2sesion_especial/IUDOP/Las%20maras%20o%20pandillas%20juveniles%20en%20el%20tri%C3%A1ngulo%20norte%20de%20Centroam%C3%A9rica....pdf)>. Acessado em agosto de 2012.

AGUILAR, Jeannette, CARRANZA, Marlon. Las maras y pandillas como actores ilegales de la región. *Departamento de Seguridad Pública de la Organización de los Estados Americanos (OEA)*, 2008. Disponível em: <[http://www.oas.org/dsp/documentos/pandillas/2sesion\\_especial/IUDOP/Las%20maras%20y%20pandillas%20como%20actores%20ilegales%20de%20la%20regi%C3%B3n.pdf](http://www.oas.org/dsp/documentos/pandillas/2sesion_especial/IUDOP/Las%20maras%20y%20pandillas%20como%20actores%20ilegales%20de%20la%20regi%C3%B3n.pdf)>. Acessado em agosto de 2012.

BRUNEAU, Thomas C. The Maras and National Security in Central America. *Strategic Insights*. Center for Contemporary Conflict: vol. IV, Issue 5, may 2005.

FRÖDIN, Olle Jonas. Dissecting the State: towards a relational conceptualization of states and state failure. *Journal of International Development*. University of Oxford: Wiley Online Library, 2010.

HALLIDAY, Fred. A Guerra Fria e seu fim: consequências para a Teoria das Relações Internacionais. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: vol. 16, no. 1, p. 53-73, jan/jun. 1994.

LEVITSKY, M. Dealing with Black Spots of Crime and Terror: conclusions and recommendations. In: STANISLAWSKI, Bartosz H. (ed.). *Para-States, Quasi-States, and Black Spots*: perhaps not states, but not “ungoverned territories”, either. *International Studies Review*: 2008. p. 366-396.

MOURA, T. Novíssimas guerras à margem das novas guerras?. In: *Novíssimas Guerras: Espaço, Identidades e Espirais do Conflito Armado*. Coimbra: Editora Almedina. 2010.

PELCZYNSKA-NAŁECZ, STRACHOTA, FALKOWSKI. Para-States in the Post-Soviet Area from 1991 to 2007. In: STANISLAWSKI, Bartosz H. (ed.). *Para-States, Quasi-States, and Black Spots: perhaps not states, but not “ungoverned territories”*, either. *International Studies Review*: 2008. p. 366-396.

RODGERS, Dennis, MUGGAH, Robert. Gangs as Non-State Armed Groups: The Central American Case. *Contemporary Security Policy*, August 1, 2009. Disponível em: <[http://www.oas.org/dsp/documentos/pandillas/2sesion\\_especial/SMALL%20ARMS%20SURVEY/gangs%20and%20nonstate%20actors\[1\].pdf](http://www.oas.org/dsp/documentos/pandillas/2sesion_especial/SMALL%20ARMS%20SURVEY/gangs%20and%20nonstate%20actors[1].pdf)>. Acessado em agosto de 2012.

ROSENAU, J. N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Ordem e transformação na política mundial*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 11-46.

SAMAYOA, Claudia Virginia (org.). *Ejecuciones Extrajudiciales de Jóvenes Estigmatizados en Centroamérica: estudio de situación de Guatemala, El Salvador y Honduras*, 2009. Guatemala: FESPAD, 2011. Disponível em: <<http://www.fespad.org.sv/documentos/estudio-sobre-la-ejecucion-extrajudicial-de-jovenes.pdf>>. Acessado em agosto de 2012.

SEELKE, Clare Ribando. Gangs in Central America. *US Congressional Research Service*, December 4, 2009. Disponível em: <<http://fpc.state.gov/documents/organization/134989.pdf>>. Acessado em agosto de 2012.

STANISLAWSKI, B. H. Editor’s Note. In: \_\_\_\_\_ (ed.). *Para-States, Quasi-States, and Black Spots: perhaps not states, but not “ungoverned territories”*, either. *International Studies Review*: 2008. p. 366-396.