Universidade Federal do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza
Instituto de Geociências
Programa de Pós-Graduação em Geografia

Tese de Doutorado

SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL:
a construção regional e a experiência colombiana

Licio Caetano do Rego Monteiro

Orientadora:
Lia Osorio Machado

Rio de Janeiro, 7 de janeiro de 2014

LICIO CAETANO DO REGO MONTEIRO

SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL:
A CONSTRUÇÃO REGIONAL E A EXPERIÊNCIA COLOMBIANA

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Geografia.

Aprovada em 28 de janeiro de 2014

_____
Profª Drª Lia Osorio Machado (Orientadora)
(PPGG/UFRJ)

_____
Prof. Dr. Claudio Antonio Gonçalves Egler
(PPGG/UFRJ)

_____
Prof. Dr. Ronaldo Fiani
(PPED/UFRJ)

_____
Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva
(PPGHC/UFRJ)

_____
Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa
(PPGH/USP)

À memória dos meus avós

Lycio e Helia

Agradecimentos

Concluir uma tese de doutorado significa completar um longo ciclo acadêmico. Gostaria de agradecer em primeiro lugar à minha orientadora, Lia Osorio Machado, com quem não canso de aprender. À equipe do Grupo Retis: Luís Paulo B. da Silva, Camilla Oliveira, André Novaes, Letícia Ribeiro, Paulo Peiter e, em especial, Rebeca Steiman, que acompanhou mais de perto os últimos dois anos da tese. São nove anos desde que entrei no Grupo Retis e a escolha de entrar lá como bolsista no final de 2004 foi um dos passos mais importantes para que eu chegasse a esse momento de defender minha tese. Ao amigo Bruno Paixão, que estava lá quando cheguei ao Retis.

Aos meus professores no doutorado, em especial à professora Gisela Aquino Pires do Rio e ao professor Ronaldo Fiani, que participou da banca. Às contribuições da professora Maria Célia Nunes Coelho. Aos professores que aceitaram participar da banca, Claudio Egler, Wanderley Messias da Costa, Francisco Carlos Teixeira da Silva e Fernando Rabossi. À coordenação do PPGG, pelo apoio e pelos prazos, e ao CNPq, pela bolsa.

Aos meus amigos de muitas conversas, aqui bem representados por João Grand Jr., Thiago Rocha, Luiz Jardim e Renato Martins. Aos meus colegas do doutorado. Aos meus ex-alunos do Colégio Pedro II e da UERJ. Aos companheiros da APG e do CeCAC.

À minha família. À minha mãe, Lícia, e a meu pai, Gustavo, que sempre acompanharam de perto cada passo. Aos meus avós Norma e Clóvis. Aos meus irmãos e irmãs: há cinco anos Miguel e Paulo eram mais baixos do que eu, Marina ainda não lia tantos livros, Lena ainda não era casada e Ingrid fazia Letras, e não Artes. E quando me perguntavam o que eu estava fazendo, só tive uma resposta: a tese.

À Maíra, que esperou, com carinho e compreensão, que eu retornasse desse lugar árido que é a tese para me levar para perto de muita água.

Essa tese é sobre a segurança na América do Sul, mas entre as linhas e parágrafos escritos vocês poderão conhecer um pouco mais sobre meus fios de cabelo branco, as festas que eu não fui, as visitas que deixei de fazer, o sono que eu não dormi, as aulas que eu não preparei, a poeira nos papéis e livros, as mil maneiras de nomear os arquivos digitais, os comprimidos para dor de cabeça, o prazer de beber café, as maneiras de ler em ônibus (sentado ou em pé), o motivo pelo qual dias chuvosos são mais úteis.

(...)

Mas como pode servir à defesa uma muralha construída de modo descontínuo? Com efeito, uma muralha semelhante não somente pode proteger, porém até a própria obra está em constante perigo. Estes fragmentos de muralha abandonados em regiões desertas podem ser destruídos com facilidade, uma e outra vez, pelos nômades, sobretudo porque estes, atemorizados pela construção, mudavam de residência com assombrosa rapidez, como lagostas, pelo que, provavelmente, tinham melhor visão de conjunto dos progressos da obra que nós mesmos, seus construtores. Apesar disso, a construção não pode realizar-se senão do modo como se fez.

Franz Kafka, "Da construção da muralha da China"

RESUMO

REGO-MONTEIRO, Licio Caetano do. Segurança na América do Sul: a construção regional e a experiência colombiana. Rio de Janeiro, 2014. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013

Dois eventos marcaram os assuntos de segurança internacional na América do Sul ao final da década de 2000: a escalada da rivalidade entre Colômbia e Venezuela e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), no âmbito da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). A pesquisa buscou enfocar a emergência desses dois processos e suas interações através de uma abordagem geográfica e geopolítica na qual se problematiza a dimensão regional da segurança internacional. A partir da discussão sobre geopolítica e segurança, a tese se desdobra, por um lado, na construção regional da América do Sul como uma região para enquadrar as questões da segurança internacional, e, por outro lado, na análise do papel da Colômbia no âmbito regional sul-americano – o que caracterizamos como "experiência colombiana". Os documentos políticos e estratégicos dos países sul-americanos e da UNASUL e as séries de dados sobre os gastos em defesa, as transferências de armas e os contingentes militares permitem identificar uma tendência de atuação dos países sul-americanos no plano internacional que é coerente com o aprofundamento de iniciativas de integração regional sul-americana. No caso da experiência colombiana, buscamos analisar os processos contraditórios de inserção da Colômbia no contexto sul-americano, através dos processos de difusão/assimilação de modelos contemporâneos de segurança em que a Colômbia se destaca.

Palavras-chave: segurança; região; América do Sul; Colômbia; geopolítica.

ABSTRACT

REGO-MONTEIRO, Licio Caetano do. Security in South America: regional construction and Colombian experience. Rio de Janeiro, 2014. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013

Two events marked the international security affairs in South America at the end of the 2000s: the escalating rivalry between Colombia and Venezuela and the creation of the South American Council of Defense (CDS) within the Union of South American Nations (UNASUR). The research sought to focus on the emergence of these two processes and their interactions through a geographical and geopolitical approach in which he discusses the regional dimension of international security. From discussions on geopolitics and security, the thesis unfolds, on the one hand, on the discussion about the construction of a South American region to frame the issues of international security, and, on the other hand, the analysis of Colombia's role in South American region - what was named “Colombian experience”. The political and strategic documents published by the South American countries and the UNASUR and the series of data on defense expenditures, arms transfers and military contingents identifying a trend of performance of South American countries at the international level that is coherent with initiatives toward a regional integration in South America. In the case of the Colombian experience, we analyze the contradictory processes of integration of Colombia in the South American context, through the processes of dissemination/assimilation of contemporary models of security that Colombia stands out.

Keywords: security; region; South America; Colombia; geopolitics.

RESUMEN

REGO-MONTEIRO, Licio Caetano do. Seguridad en Sudamérica: la construcción regional y la experiencia colombiana. Rio de Janeiro, 2014. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013

Dos acontecimientos marcaron los asuntos internacionales de seguridad en América del Sur a finales de la década de 2000: la creciente rivalidad entre Colombia y Venezuela y la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). La investigación trató de centrarse en la aparición de estos dos procesos y sus interacciones a través de un enfoque geográfico y geopolítico en el que se analiza la dimensión regional de la seguridad internacional. Desde aportes teóricos sobre geopolítica y seguridad, la tesis se desarrolla, por una parte, en la discusión sobre Sudamérica como una región para enmarcar las cuestiones de la seguridad internacional, y por otro lado, en el análisis del papel de Colombia en la región de América del Sur - lo que se caracteriza como la "experiencia colombiana". Los documentos políticos y estratégicos de los países de América del Sur y de la UNASUR y la serie de datos sobre los gastos de defensa, las transferencias de armas y los contingentes militares identifican una tendencia del comportamiento de los países de América del Sur a nivel internacional que es consistente con la profundización de las iniciativas de integración regional en América del Sur. En el caso de la experiencia colombiana, se analizan los procesos contradictorios de inserción de Colombia en el contexto de América del Sur, a través de los procesos de difusión / asimilación de los modelos contemporáneos de seguridad en que Colombia se destaca.

Palabras clave: seguridad; región; América del Sur; Colombia; geopolítica.

Lista de Mapas

Mapa 1: Área dos Comandos Combatentes Unificados (COCOM) e presença militar dos Estados Unidos no mundo (Extraído de Derek Gregory 2010)....105
Mapa 2: Divisão regional da América, segundo Nicholas Spykman (1942). Elaboração própria....107
Mapa 3: Complexos regionais de segurança na América, segundo Buzan e Waever (2003) Extraído de Buzan e Waever 2003. 110
Mapa 4: Assistência militar dos EUA (US$) na América Latina (1996-2014)....191
Mapa 5: Militares e policiais treinados pela Colômbia na América Latina (2010-2012) 193
Mapa 6: A (in)segurança pública e a luta pelo controle territorial no Rio de Janeiro (março 2013), elaborado por Eduardo Rodrigues (2013) 232

Lista de Figuras

Figura 1: Modalidades de controle territorial para a segurança e desenvolvimento no contexto do conflito colombiano (extraído de VARGAS 2010)....229
Figura 2: Modalidades de controle territorial para segurança e desenvolvimento a partir das UPPs e das milícias no Rio de Janeiro. Elaborado por Licio Monteiro a partir do modelo de Ricardo Vargas (2010). 231

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Gastos em defesa na América do Sul (1991-2011)....132
Gráfico 2: Gastos em defesa em relação ao PIB (%), na América do Sul e no mundo (1992-2011)....132
Gráfico 3: participação da América do Sul nos gastos em defesa no mundo (1992-2011)....133
Gráfico 4: Gastos em defesa no mundo (1988-2011), em bilhões de dólares....134
Gráfico 5: Gastos em defesa, por regiões (1992-2011), para base 100 = 1992....136
Gráfico 6: Gastos em defesa, por países (1992-2011)....136
Gráfico 7: Gastos em defesa, na América (1992-2011), para base 100 = 2000....137
Gráfico 8: Gastos em defesa em relação ao PIB (%), regiões (1992-2011)....137
Gráfico 9: Gastos em defesa em relação ao PIB (%), na América (1992-2011)....138
Gráfico 10: Gastos em defesa na América do Sul (Brasil e demais países), 1991-2011....139
Gráfico 11: Gastos em defesa na América do Sul, Cone Sul X Norte Andino (1988-2011) .140
Gráfico 12: Gastos em defesa na América do Sul, por país (exceto Brasil), 1988-2011 141
Gráfico 13: Gastos em defesa da Venezuela e preço do petróleo cru (1991-2011) 142
Gráfico 14: Gastos em defesa do Chile e variação do preço do cobre (1991-2011) 142
Gráfico 15: Gastos em defesa em relação ao PIB (%) na América do Sul (1988-2011) Fonte: SIPRE, 2012 143
Gráfico 16: Importação de armas convencionais em relação aos gastos em defesa – valor médio anual (1988-2011) 147
Gráfico 17: Composição de gastos em defesa na América do Sul em 2010 148
Gráfico 18: Importação de armas convencionais na América do Sul em TIV (1960-2011)..149
Gráfico 19: Importação de armas convencionais na América do Sul em TIV (1950-2011)..149
Gráfico 20: Exportação de armas convencionais na América do Sul em TIV (1960-2011)..150
Gráfico 21: Exportação de armas convencionais na América do Sul em TIV (1960-2011)..150

Gráfico 22: Transferências de armas pesadas convencionais entre os países da América do Sul, em TIV (1961-2011) 154
Gráfico 23: Importação de armas na América do Sul originadas de países da América do Sul sobre o total (1961-2011) 154
Gráfico 24: Destino das exportações de armas dos países da América do Sul (1961-2011) . 155
Gráfico 25: Participação do Brasil nas exportações de armas no total da exportação da América do Sul, média quinquenal (1960-2009) 157
Gráfico 26: Exportações de armas da América do Sul, em TIV, por região de destino (1961-2010) 158
Gráfico 27: América do Sul: importações de armas dos EUA para países sul-americanos (1961-2010). 160
Gráfico 28: América do Sul: destino das importações dos EUA (1961-2010) 160
Gráfico 29: América do Sul: importações de armas da Europa Ocidental (1961-2010) 162
Gráfico 30: América do Sul: destino das importações de armas da Europa Ocidental (1961-2010) 162
Gráfico 31: Exportadores de armas da Europa Ocidental para a América do Sul (1961-2010) 163
Gráfico 32: América do Sul: importações de armas da Rússia (1961-2010) 164
Gráfico 33: América do Sul: importação de armas de "novos parceiros" (Europa Oriental, China, Israel e Rússia) (1961-2010) 165
Gráfico 34: Efetivo militar e população total da América do Sul (1978-2010) 169
Gráfico 35: Efetivo militar dos países da América do Sul (1978-2010) 170
Gráfico 36: Efetivos militar/População total dos países sul-americanos (1978-2010) 170
Gráfico 37: Assistência militar e policial dos EUA para os países da América Latina (1996-2014) 192
Gráfico 38: Gastos em defesa, comparação entre Colômbia e Venezuela (1991-2011) 202
Gráfico 39: Assistência militar e policial dos Estados Unidos para Colômbia e Venezuela (1996-2014) 203
Gráfico 40: Efetivos militares, comparação entre Colômbia e Venezuela (1978-2010) 204
Gráfico 41: Militares treinados pelas Forças Armadas dos EUA no Colômbia (1994-2012) 204
Gráfico 42: Importação de armas pesadas da Colômbia e da Venezuela, 1991-2011 205
Gráfico 43: Origem das armas na Colômbia (1950-2011); Gráfico 44: Origem das armas na Venezuela (1950-2011) 206
Gráfico 45: importações da Venezuela, em dólares FOB, por país de origem (1988-2012).. 207
Gráfico 46: Importações da Venezuela, participação percentual, por país de origem (1998-2012) 207
Gráfico 47: Comércio bilateral entre Colômbia e Venezuela, em dólares FOB (1998-2012) 208
Gráfico 48: Exportações da Colômbia, em dólares FOB, por país de destino (1994-2012) .. 213

Lista de tabelas

Tabela 1: Documentos de políticas de segurança e defesa dos países da América do Sul 113
Tabela 2: Comparação entre documentos de Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e Equador 115
Tabela 3: Declarações conjuntas dos países da América do Sul (2000-2008) 120
Tabela 4: Documentos da UNASUL anteriores à criação do CDS (2008) 125
Tabela 5: Quadro analítico dos conflitos na América do Sul (Concepção e elaboração própria) 179
Tabela 6: Eventos de fechamento de fronteiras entre Colômbia e Venezuela (2003-2012) .. 211

Lista de abreviaturas e siglas

ABED: Associação Brasileira de Estudos de Defesa
ALBA: Alternativa Bolivariana para as Américas
ALCA: Área de Livre Comércio das Américas
AUC: Autodefensas Unidas de Colombia
CAN: Comunidade Andina de Nações
CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDS: Conselho de Defesa Sul-Americano
CNPq: Conselho Nacional de Pesquisa (atualmente Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico)
CNN: Cable News Network
COCOM: Comando de Combate Unificado
CODHES: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
COMBIFRON: Comissão Binacional Fronteiriça
CRS: Complexo Regional de Segurança
DANE: Departamiento Administrativo Nacional de Estadísticas (Colômbia)
ELN: Exército de Libertação Nacional
ENAFRON: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras
END: Estratégia Nacional de Defesa
EPP: Ejército del Pueblo Paraguayo
EUA: Estados Unidos da América
FARC: Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FOB: Free On Board
G3: Grupo de los Tres (Colombia, Venezuela e Mexico)
IIRSA: Iniciativa para a Integração Regional da Infra-Estrutura Sul-Americana
IISS: International Institute of Strategic Studies
INE: Instituto Nacional de Estadísticas
INEST: Instituto de Estudos Estratégicos
JID: Junta Interamericana de Defesa
MANPADS: Man-portable air defence systems
MC: Master of ceremony, como são chamados os cantores de rap no Brasil
MERCOSUL: Mercado Comum do Sul
OEA: Organização dos Estados Americanos

OGU: Orçamento Geral da União

PCN: Programa Calha Norte

RESDAL: Red de Estudios de Seguridad y Defensa de America Latina y Caribe

Retis: não é sigla, é rede, em latim

RI: Relações Internacionais

SALW: Small arms and light weapons

SIPRI: Stockholm International Peace Research Institute

SIVAM: Sistema de Vigilância da Amazônia

TIAR: Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

TIV: Trend Indicator Value

TLC: Tratado de Livre Comércio

UE: União Europeia

UFF: Universidade Federal Fluminense

UFRJ: Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNASUL/UNASUR: União das Nações Sul-Americanas

UNICAMP: Universidade Estadual de Campinas

UPP: Unidade de Polícia Pacificadora

URSS: União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USACDA: United States Arms Control and Disarmament Agency

WB: World Bank

WDB: World Data Bank

APRESENTAÇÃO

Desde minha inserção no Grupo Retis/UFRJ, me interessei pelo tema das fronteiras internacionais sul-americanas e à questão dos conflitos políticos e da segurança e defesa na América do Sul. Entre 2005 e 2006, desenvolvi a iniciação científica sobre os efeitos do Plano Colômbia na Amazônia sul-americana; entre 2007 e 2009, produzi minha dissertação de mestrado sobre as políticas de controle territorial do Estado brasileiro na Amazônia frente às ameaças transnacionais, com ênfase também na fronteira Brasil-Colômbia.

Nos primeiros cinco anos de pesquisa, me aproximei dos estudos de segurança e defesa e pude perceber a ampliação do interesse geral por esse tema tanto no ambiente acadêmico quanto na sociedade brasileira. Como exemplos podemos citar a fundação da Associação Brasileira de Estudos de Defesa - ABED (2006), a criação do consórcio Pró-Defesa pela CAPES (2005) e, dentro da UFRJ, a aprovação de um novo curso de graduação em Defesa e Gestão Estratégica Internacional (2009).

Ao mesmo tempo em que buscava interlocuções com os campos de estudo que seguiam a mesma aproximação com o tema de segurança e defesa, dentro da geografia esse tema permanecia pouco explorado. A oportunidade de apostar nesse campo de estudo de forma voluntarista traz junto a dificuldade de saber que essa empreitada pode ser penosa pela baixa densidade de produções e pesquisadores relacionados a este tema dentro do meio acadêmico mais imediato no qual estou inserido. Acredito que essa situação, aparentemente excêntrica nos dias atuais, representa também um desafio, que é o de desenvolver nexos teóricos e metodológicos entre a geografia e as demais áreas de conhecimento que possibilitem realizar abordagens originais sobre o objeto de estudo em questão – as dinâmicas regionais de segurança na América do Sul.

Considerando especificamente a América do Sul, ao longo da iniciação científica e do mestrado explorei a relação entre as políticas nacionais de segurança e defesa e o âmbito regional das ameaças e da segurança. Foram os casos dos efeitos transfronteiriços do conflito colombiano e das políticas de controle territorial do Estado brasileiro na fronteira internacional amazônica. Em ambos os trabalhos, as fronteiras internacionais intermediavam a passagem de conflitos, ameaças e controles do nível doméstico para o nível internacional, de acordo com a territorialidade e as escalas dos fenômenos específicos analisados.

Nesses dois casos, o conceito de fronteira foi explorado como uma mediação territorial entre as duas ordens distintas – interna e externa. A interpenetração entre o interno e o externo é particularmente potencializada nas zonas de fronteira pelo fator distância, mas cada vez

mais é uma condição que se torna a regra nas concepções sobre a segurança nacional e internacional independentemente da proximidade. Essa constatação desafia a acentuada separação entre as soberanias interna e externa que configurou a territorialidade estatal moderna e se tornou pressuposto básico da teoria política internacional em suas vertentes tradicionais.

Minha proposta de pesquisa atual é abordar a questão da segurança no âmbito regional sul-americano. A interdependência entre as estratégias de segurança no nível regional passa por um processo de aprendizagem mútua, percepções de ameaça, processos de securitização e práticas de segurança que se difundem nesse âmbito regional.

Dois meses antes de terminar minha dissertação de mestrado, em dezembro de 2008, estava eu em Cúcuta, na Colômbia, fronteira com a Venezuela, num trabalho de campo do Grupo Retis, quando recebi na mesma semana notícias sobre a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (dia 16), o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa (dia 17) e minha aprovação no doutorado (dia 18). Remeto àquele momento o primeiro impulso para deixar de lado o tema do meu projeto aprovado sobre geopolítica da água. Outras reflexões posteriores me levaram à escolha definitiva do tema da segurança regional na América do Sul.

Em 2008, Colômbia e Venezuela chegaram ao ápice de uma relação de rivalidade e desconfiança que se desenrolou ao longo de toda a década de 2000. Em 2008, o líder das FARC Raul Reyes foi assassinado numa operação das forças oficiais colombianas em território equatoriano na fronteira. Esse episódio ganhou grande repercussão internacional e acirrou a rivalidade entre a Venezuela, que se posicionou decididamente ao lado do Equador na condenação à ação militar colombiana, e a Colômbia, que defendia o direito de enfrentar a guerrilha mesmo além de suas fronteiras. O fechamento da fronteira colombo-venezuelana, em diversas ocasiões, e a "guerra de palavras" entre Uribe e Chávez foram as expressões mais evidentes da tensão entre os dois países ao longo da década de 2000.

A oposição entre Colômbia e Venezuela polarizava os demais países da América do Sul, evidenciando alguns dos dilemas políticos em jogo na região. Observando a complexidade das relações entre a Colômbia e a Venezuela a partir da fronteira entre os dois países, a aposta que se seguiu foi a de que o desenrolar da crise política instaurada no norte da América do Sul seria um elemento crucial para analisar a configuração política regional que os projetos de integração sul-americana assumiriam daí em diante. O evento político da tensão entre Colômbia e Venezuela contém ingredientes que sintetizam de forma bastante completa os principais dilemas da política externa sul-americana. Ali estão presentes a "Guerra às Drogas" e os seus questionamentos, a projeção do poder norte-americano, a afirmação das

soberanias nacionais, a busca sul-americana por uma autonomia política, os conflitos de fronteira em suas versões antiga e contemporânea, as acusações de "corrida armamentista" e os alinhamentos e rivalidades emergentes na América do Sul.

A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano em dezembro de 2008, precipitada pela crise entre Colômbia e Venezuela, colocou em cena as questões de segurança e defesa subjacentes à integração institucional propugnada pela União das Nações Sul-Americanas. O lançamento da Estratégia Nacional de Defesa, por sua vez, apontava o papel assumido pelo Brasil dentro desse novo momento sul-americano. Animado pelos três acontecimentos em questão e por suas interseções – o conflito colombo-venezuelano, o Conselho de Defesa Sul-americano e a Estratégia Nacional de Defesa do Brasil – busquei constituir o meu objeto de estudo, a segurança da América do Sul. Escolhi a experiência colombiana como um ponto de partida para tratar do atual processo de regionalização da segurança sul-americana. Embora seja uma escolha metodológica, passa também pela minha própria experiência com a temática da segurança, despertada a partir dos estudos sobre a Colômbia.

NOTA

As citações em inglês, francês e espanhol foram traduzidas por mim e colocadas em português ao longo do texto, com a versão original em nota de rodapé.

Algumas partes da tese foram publicadas ao longo do doutorado como versões preliminares na forma de artigos, capítulos de livro e trabalhos em anais de congressos, conforme recomendação do próprio Programa de Pós-Graduação em Geografia. Indiquei em nota de rodapé as publicações referentes a cada parte.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 18

1. GEOGRAFIA, GEOPOLÍTICA E SEGURANÇA 28
1.1. O enigma da geopolítica 28
1.1.1. Geografia política e geopolítica: ruas bloqueadas 29
1.1.2. Sinal verde para a geopolítica: pontos cegos e atalhos escondidos 33
1.1.3. O debate sobre a geopolítica no Brasil 42
1.2. Diálogos possíveis entre geografia e segurança 49
1.2.1. Soberania, sistema, segurança: elementos para uma topologia espacial 56
1.3. Uma geografia da segurança internacional: território, rede e região 71
1.3.1. Território, fronteiras e segurança: o vetor territorial 74
1.3.2. Circulação, redes e segurança: o vetor reticular 80
1.3.3. Região, regionalismo e segurança regional 86

2. AMÉRICA DO SUL: A CONSTRUÇÃO REGIONAL 95
2.1. América do Sul: extraindo uma região dentro da América 97
2.1.1. A defesa do hemisfério ocidental 99
2.1.2. As duas Américas: latina e anglo-saxônica 102
2.1.3. US South Command e a regionalização militar dos Estados Unidos 103
2.1.4. A América do Sul, segundo Nicholas Spykman 105
2.1.5. O Complexo Regional de Segurança da América do Sul 108
2.2. Como ler a América do Sul nos documentos 112
2.2.1. As políticas nacionais de segurança e defesa 114
2.2.2. A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) 119
2.2.3. Mediação de conflitos sul-americanos e limites institucionais da UNASUL 125
2.3. Os gastos de defesa na América do Sul 129
2.3.1. América do Sul no mundo 131
2.3.2. Comparando os países sul-americanos 138

2.4. As transferências de armas 146
2.4.1. Evolução das transferências de armas na América do Sul 146
2.4.2. Vínculos intra-regionais na América do Sul 152
2.4.3. Vínculos extra-regionais da América do Sul 157
2.5. Os contingentes militares 167

3. A EXPERIÊNCIA COLOMBIANA 176
3.1. Redefinindo ameaças: segurança nacional, drogas, terrorismo 178
3.1.1. Da "segurança nacional" à Guerra às Drogas 180
3.1.2. Da Guerra às Drogas à Guerra ao Terror 186
3.1.3. Colômbia: linhas de conexão e de fratura na América do Sul 189
3.2. Colômbia e Venezuela: a experiência do conflito 198
3.2.1. "Corrida armamentista" como recurso retórico 213
3.2.2. Ascensão e queda do comércio bilateral 206
3.3. Colômbia – Brasil: uma relação ambígua 215
3.3.1. Rio de Janeiro "tipo Colômbia" 217
3.3.2. Colômbia e Brasil: dilemas de segurança fronteiriça 235
CONCLUSÃO 249
BIBLIOGRAFIA 256

INTRODUÇÃO

A segurança regional da América do Sul tem recebido destaque na última década com a emergência de uma pauta de segurança que, embora implique cada país da América do Sul de maneira específica, leva em conta a interação entre as estratégias nacionais, as ameaças transnacionais e os arranjos políticos regionais. A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), em dezembro de 2008, é uma expressão dessa recente tendência em que os países sul-americanos buscam dar respostas integradas aos desafios da segurança regional. O CDS constituiu um novo enquadramento institucional para a América do Sul no que se refere à temática da segurança. Esse novo enquadramento foi antecipado por uma série de iniciativas que, desde a década de 1990, vem configurando a América do Sul como um recorte político que se dissocia dos tradicionais recortes hemisférico e latino-americano e é ampliado em relação a outros recortes regionais, como Cone Sul ou Comunidade Andina. Em 2000, foi realizada a primeira conferência de presidentes da América do Sul, à qual se sucedeu a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Em maio de 2008 foi lançada a União de Nações Sul-Americana (UNASUL), ratificada posteriormente por todos os países sul-americanos. Portanto, o CDS não foi um raio em céu azul, mas uma decorrência até certo ponto previsível das sucessivas aproximações entre os países sul-americanos que tem ocorrido desde a década de 1980, considerando o Cone Sul, mas de forma mais intensa a partir da primeira década no século XXI.

As mudanças no plano político-institucional se somam às mudanças nos esquemas interpretativos sobre a segurança internacional e sua dimensão regional no período pós-Guerra Fria. A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (CRS) (BUZAN & WAEVER, 2003) se destaca nesse ponto pela distinção entre América do Sul e América do Norte (envolvendo América Central e Caribe), pois a América do Sul de Buzan e Waever coincide com a América do Sul da UNASUL e do CDS[1]. De certa forma, coincide com a própria perspectiva de "sul-americanização" da política externa brasileira nos anos 1990 e 2000 (SENNES ET AL. 2006) – daí talvez a rápida assimilação que a Teoria dos CRS obteve no Brasil.

A América do Sul emerge como um recorte regional coerente nos estudos de segurança internacional, por um lado, pela ambiente político-institucional das nações que constituem o sub-continente. Por outro lado, pela mútua interferência dos fatos políticos com

[1] Essa coincidência foi destacada por Francisco Carlos Teixeira da Silva, na mesa "Conselho de Defesa Sul-Americano", no I Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos, Rio de Janeiro, 2009.

os esquemas interpretativos que individualizam a América do Sul, distinguindo-a de outros recortes possíveis. Entre os fatos políticos e as interpretações existe uma via de mão dupla, de modo que é difícil desenhar linhas precisas entre o desejo manifesto, a constituição dos fatos e a interpretação científica. A América do Sul é um exemplo: pode ser uma orientação estratégica para o futuro, um bloco político em vias de consolidação ou um recurso metodológico de análise dos fenômenos políticos internacionais. Em todos esses casos, o que fica patente é que o recorte da América do Sul, como qualquer outro, não é um recorte trivial, não é desprovido de intenções, escolhas e problemas.

A emergência de uma abordagem regional da segurança na América do Sul é plena de contradições. De um lado, uma visão que enfatiza a busca de autonomia frente à influência norte-americana, o reforço da soberania nacional e territorial e a separação entre a agenda de defesa e de segurança (SAINT-PIERRE 2013, p,25). Esse enfoque ficou mais evidente com a contraposição da América do Sul ao projeto da Área de Livre de Comércio das Américas (ALCA), na virada dos anos 1990 para os anos 2000 (MONIZ BANDEIRA 2009), e com as opções brasileiras de reforço do multilateralismo nos assuntos de comércio e segurança internacional e cooperação Sul-Sul (LIMA 2005).

As disputas por recursos naturais e energéticos emergiram como focos de disputas e negociações, como nos casos da questão ambiental referente às *papeleras* na fronteira entre Uruguai e Argentina e do quadro contraditório que opõe o "controle sobre as reservas nacionais" e a "expansão das redes de dutos e de transmissão de energia para além das fronteiras nacionais" (EGLER 2007, p.2), que afeta, por exemplo, a exportação de recursos energéticos da Bolívia e do Paraguai para o Brasil e a Argentina. A descoberta das reservas de petróleo do pré-sal brasileiro e no Atlântico Sul trouxe à tona preocupações com o poder naval, por parte não só do Brasil, com o reforço do projeto do submarino nuclear, como dos Estados Unidos, que reativou a IV Frota de sua Marinha, da Argentina e da Grã-Bretanha, em torno da exploração econômica nas águas em torno das Malvinas.

A partir do final dos anos 1990, mas principalmente durante a década de 2000, verificou-se um aumento considerável dos gastos militares da maioria dos países da América do Sul, em alguns casos acompanhado de acordos comerciais extra-regionais para a aquisição de armamentos e cooperação militar. A retomada de investimentos nas Forças Armadas pode ser notado no incremento dos efetivos militares e nas aquisições de armamentos pelos países sul-americanos, de origens cada vez mais diversificadas.

De outro lado do espectro, temos a perspectiva da "multidimensionalidade da segurança", um enfoque que dilui a soberania territorial em função da segurança

transnacional, associada às redes ilegais e ameaças transnacionais. Nesse enfoque da agenda regional de segurança na América do Sul, inclui-se a Guerra às Drogas, que marcou a geopolítica nos Andes durante a década de 1990 e assumiu uma nova escala a partir do *Plan Colombia*, iniciado em 1999; a internacionalização do conflito colombiano e o *continuum* entre o combate às drogas e aos grupos armados irregulares, com a ampliação do envolvimento dos demais países da América do Sul no conflito colombiano; a criminalidade transnacional encarada como um desafio comum aos países envolvidos na operação das redes ilegais, principalmente de lavagem de dinheiro, contrabando e tráfico de drogas e de armas; a preocupação com os "territórios sem governo" (RABASA ET AL. 2007), hoje encarados como desafios à soberania estatal em diversas contextos, desde as favelas nas grandes metrópoles até os recônditos periféricos de baixa densidade e difícil acesso.

Os conflitos políticos internos e a maneira como eles se vinculam a questões da política externa representam outro elemento sensível para as formulações das políticas de segurança. Na Colômbia, a guerra prossegue envolvendo grupos guerrilheiros, paramilitares e forças oficiais. No Paraguai, os sucessivos sequestros e episódios de violência são anunciados como a emergência de uma situação semelhante à da Colômbia. Na Bolívia, o confronto interno entre os autonomistas da *Media Luna* e o governo central de Evo Morales se intensificou até 2008, quando episódios de violência política tiveram lugar no departamento de Pando, primeiro desafio institucional da UNASUL, então recém-criada. Também na Venezuela e no Equador, as contradições internas ocasionadas pelos projetos bolivarianos em curso alimentam um conflito latente, que se expressou em tentativas de golpe – como em 2002, na Venezuela, e em 2010, no Equador – além de descontentamentos setoriais e regionais. Em 2012, de volta ao Paraguai, o golpe "institucional" mobilizou reações negociadas no âmbito sul-americano, com impactos sobre o MERCOSUL – a suspensão temporária do Paraguai, abrindo caminho para a decisão sobre o ingresso da Venezuela.

Esses novos fenômenos, que transitam entre segurança interna e externa, entre crime e guerra, colocam em xeque as formas de atuação dos agentes estatais, com a redefinição das áreas de atuação das Forças Armadas e das polícias. A questão das atribuições constitucionais das forças públicas de segurança – polícia e forças armadas – é especialmente problemática nos países com recente passado de governos militares autoritários, cujo balanço político interno pós-redemocratização ainda está em curso.

A visão contraditória sobre a agenda política de segurança e defesa na América do Sul, entre uma iniciativa regional autônoma, baseada em defesa da soberania, e a assimilação de um enfoque de "segurança transnacional", afeito aos postulados norte-americanos no âmbito

hemisférico, manifesta-se nas diferentes tendências de polarização no interior do subcontinente sul-americano. Dentre as análises que identificam essa polarização, podemos citar: a separação de dois sub-complexos regionais (BUZAN; WAEVER, 2003) – Cone Sul e Norte Andino –, a clivagem ideológica entre "países pró-mercado" e "países bolivarianos" ou "populistas" (CALLE 2010, p. 318), a "rivalidade emergente" entre um campo de influência brasileiro e outro norte-americano (MONIZ BANDEIRA 2011[1989]), perspectiva bastante difundida na academia e na diplomacia brasileira (SPEKTOR 2009, p. 15); o maior engajamento de alguns países na guerra global antiterror, casos da Colômbia e do Chile, e na tradicional preocupação com ameaças militares interestatais, casos do Equador e da Venezuela (CEPIK 2005, p. 6); a recente criação de um bloco econômico de países sul-americanos da costa do Pacífico (Chile, Peru, Colômbia, juntamente com o México)[2] e a entrada da Venezuela no MERCOSUL apontando para uma segmentação incipiente entre países atlânticos e pacíficos ou entre os blocos do MERCOSUL e da Aliança do Pacífico.

Os arranjos políticos bilaterais e regionais (OEA, MERCOSUL, CAN, ALBA, TLCs, UNASUL) são priorizados por cada um dos países de acordo com seus diferentes projetos de inserção regional, muitas vezes divergentes, mesmo que não sejam exclusivos. O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), uma instância sul-americana para consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa, representa um novo marco institucional para o tratamento de conflitos entre países da América do Sul, que ora se agrega ao, ora compete com o órgão hemisférico (OEA).

iniciativas da política externa brasileira nas duas últimas décadas são um aspecto fundamental dos atuais rumos da segurança regional na América do Sul. A estratégia nacional brasileira para a inserção no sistema internacional pós-Guerra Fria passava pela integração regional, primeiramente no âmbito do MERCOSUL, mas logo ampliando sua iniciativa para a América do Sul, numa perspectiva dialética da relação entre integração e segurança, preconizada pelo governo brasileiro desde a década de 1990 (VIZENTINI 2007). O Brasil é considerado como uma "nova potência regional" (BECKER; EGLER 1993), um ator-chave na conformação dos arranjos regionais de segurança (OLIVEIRA; ONUKI 2000, p. 108), "país intermediário e poder regional", mesmo que com maior ênfase nas "formas brandas de poder" do que na força militar (LIMA; HIRST 2009, p. 43). As

[2] The Economist. The Pacific players go to market. Apr 7th 2011. Sobre o Bloco do Pacífico, ver CHAVES, Daniel S. (2011). Além dos quatro países fundadores, o Panamá, a Costa Rica solicitaram adesão ao bloco. Surpreendentemente, o Paraguai, após sua suspensão do Mercosul, também solicitou adesão, apesar de não estar situado na costa do Pacífico. Essa proposta do Paraguai reforça a perspectiva de rivalidade entre a liderança brasileira e a opção dos países do Pacífico.

Por outro lado, a dinâmica de segurança da América do Sul nas configurações hemisféricas de segurança depende dos enfoques da estratégia norte-americana para as Américas, outro fator preponderante nas análises sobre a segurança no continente americano e em suas diferentes regiões. O papel dos Estados Unidos no âmbito regional sul-americano é avaliado de forma dissonante pelos países sul-americanos, como ficou claro na reação frente aos acordos para a instalação de bases militares na Colômbia, em 2009.

Esses tópicos da pauta de política externa dos países sul-americanos aparecem de forma mais ou menos fragmentada, nas notícias de jornal, em pesquisas acadêmicas, em formulações de diferentes matizes ideológicos, nos discursos de políticos, diplomatas e chefes de estado. O desafio é interpretar os sinais fragmentados da segurança na América do Sul de modo a identificar algumas tendências gerais.

É nesse sentido que buscamos situar nosso objeto de estudo: a *segurança da América do Sul*. O objetivo da pesquisa é *analisar as diferentes estratégias nacionais de segurança e de suas interações dentro do contexto regional sul-americano em duas perspectivas concorrentes: a "sul-americanização" da segurança regional e a "experiência colombiana".*

A primeira pergunta se refere ao próprio recorte regional da América do Sul: 1) *em que medida a América do Sul pode ser individualizada como uma região relativamente autônoma e coerente para interpretar as dinâmicas de segurança dos países sul-americanos no âmbito internacional*. Essa pergunta contém duas questões: 1a) *em que medida é válido considerar uma dimensão regional de segurança que se interpõe entre as formulações no âmbito nacional, pautadas na soberania, e o sistema interestatal global?* 1b) *a América do Sul é o recorte mais apropriado para analisar as dinâmicas de segurança dos países sul-americanos ou esses países ainda possuem uma dinâmica fortemente definida, por um lado, pelo âmbito regional hemisférico, fortemente influenciado pelos Estados Unidos, e, por outro lado, por suas demandas e iniciativas nacionais?*

A questão (1a) dificilmente poderia ser respondida somente pela análise individual de uma região do mundo; seria o caso de analisar a incidência de fenômenos da segurança internacional em diferentes regiões para responder sobre as especificidades das respostas regionais a dilemas e desafios comuns e realizar comparações entre duas ou mais regiões, tal como proposto por Buzan e Waever (2003). Quanto à pergunta (1b), seria necessário estabelecer uma periodização, para comparar as características vigentes num período anterior, em que prevalecia uma vinculação mais imediata à política externa norte-americana, e um período atual, em que se busca uma articulação regional sul-americana mais autônoma. Essas

duas situações, no entanto, podem coexistir como arranjos sobrepostos, sem optar por defini-las em termos absolutos e excludentes.

A segunda hipótese da pesquisa se refere ao papel da Colômbia na segurança da América do Sul: 2) *as políticas de segurança desenvolvidas na Colômbia a partir da década de 1990, com participação preponderante dos Estados Unidos, tem sido uma experiência fundamental para entender a reconfiguração das políticas de segurança dos países sul-americanos*. Essa hipótese também se desdobra em duas questões: 2a) *as políticas colombianas antecipam a emergência de paradigmas que desafiam a maneira tradicional como a segurança estatal foi concebida, no sentido de reconsiderar a separação entre defesa e segurança*; e 2b) *a inserção da Colômbia na dinâmica de segurança da América do Sul se dá a partir de processos contraditórios: por um lado, a difusão/ assimilação de novas práticas e demandas de segurança transnacional; por outro lado, a reação à presença norte-americana e aos modelos de segurança desenvolvidos na Colômbia*.

Não se trata de um método indutivo, no qual a experiência colombiana sintetiza os elementos gerais de explicação da segurança regional na América do Sul. Pensar a região a partir da Colômbia significa utilizar uma situação-limite como recurso analítico para entender os diferentes tipos de estratégias e interações regionais existentes no caso da América do Sul. Nossa proposta é observar a segurança regional da América do Sul a partir das interações entre a experiência colombiana e suas réplicas – em sua dupla acepção de cópia de um modelo original e de refutação, resposta contrária.

Uma questão que resta subjacente a essa abordagem a partir da "experiência colombiana" é em que medida as políticas desenvolvidas na Colômbia são mera ressonância das concepções norte-americanas e dos esquemas de segurança hemisférica propugnados a partir dos Estados Unidos. Em princípio, podemos responder que um modelo, em sua condição universal e abstrata, depende de uma existência particular e concreta para que se difunda. No mesmo sentido, essa experiência colombiana instaura um centro difusor diferente dos Estados Unidos, diluindo bloqueios à ação direta dos Estados Unidos na América do Sul – e reforçando barreiras relacionadas às rivalidades bilaterais envolvendo diretamente a Colômbia.

A inserção política da Colômbia no âmbito regional coloca com toda a evidência o dilema que os países sul-americanos enfrentam em relação à influência ou às intervenções norte-americanas na segurança da América do Sul. A discussão em torno da instalação das bases norte-americanas na Colômbia, em 2009, foi a primeira grande polêmica no Conselho de Defesa Sul-Americano. A despeito das idas e vindas dos discursos oficiais, certos fatos –

como ter bases militares dos Estados Unidos em seu território – parecem colocar de modo inequívoco as opções assumidas por cada país. Mas como interpretar um fato como esse após a assinatura de um acordo de cooperação em segurança entre Brasil e Estados Unidos em 2010? Como pensar a liderança brasileira em torno de um projeto sul-americano mais autônomo diante dessas situações aparentemente contraditórias?

Em 2009, quando a pesquisa teve início, a rivalidade entre Colômbia e Venezuela atingia seu grau máximo. O recente movimento de aproximação entre a Colômbia e as iniciativas regionais da América do Sul, iniciado com a presidência de Juan Manuel Santos a partir de 2010, levou à distensão de alguns dos antagonismos alimentados pelo governo Uribe na década de 2000 em relação à América do Sul. No entanto, a acomodação da Colômbia nos arranjos políticos regionais sul-americanos tem sido um processo lento, de aproximações mútuas, mas com a manutenção de antigas divergências. A oscilação entre posturas convergentes e divergentes e a emissão de sinais políticos contraditórios acaba por se tornar parte da própria dinâmica das interações regionais da Colômbia na América do Sul. São esses elementos contraditórios que convidam a pensar em respostas que não podem ser dadas de modo ligeiro, unívoco e assertivo. Da mesma forma, o vocabulário conceitual tradicionalmente utilizado pelas teorias políticas internacionais como o "equilíbrio de poder", a "corrida armamentista", a "escalada do conflito" e o "dilema de segurança" soam por demais rígidos e ambiciosos para caracterizar de modo peremptório situações tão ambíguas.

A tese possui uma questão que se desdobra em dois caminhos distintos. O primeiro é a construção de uma segurança regional sul-americana. É um esforço exaustivo de circunscrever, delimitar, totalizar uma região, evidenciar uma construção regional através das instituições, dos documentos, dos dados e das relações que são percebidas de cima para baixo. Aqui cabe retomar a epígrafe da tese, a "muralha da China" de Kafka.

> Mas como pode servir à defesa uma muralha construída de modo descontínuo? Com efeito, uma muralha semelhante não somente pode proteger, porém até a própria obra está em constante perigo. Estes fragmentos de muralha abandonados em regiões desertas podem ser destruídos com facilidade, uma e outra vez, pelos nômades, sobretudo porque estes, atemorizados pela construção, mudavam de residência com assombrosa rapidez, como lagostas, pelo que, provavelmente, tinham melhor visão de conjunto dos progressos da obra que nós mesmos, seus construtores. Apesar disso, a construção não pode realizar-se senão do modo como se fez.

Construção é a palavra-chave. O que o excerto de Kafka questiona é a ideia de que uma construção possa representar uma defesa, uma proteção, como uma muralha descontínua.

Em vez disso, a própria obra regional está em constante perigo. Milton Santos certa vez afirmara que a região foi compreendida como um "edifício estável", mas que não o era[3]. Defesa e região são conceitos que se aproximam por sua pretensão de estabilidade, de delimitação exaustiva, completude, separação.

À construção da muralha Kafka opõe os nômades, "como lagostas", que destroem os fragmentos de região abandonados no deserto. Esses que circulam, "provavelmente, tinham melhor visão de conjunto dos progressos da obra que nós mesmos, seus construtores". Trilhar o caminho das lagostas significa compreender a obra regional por onde ela não se sustenta, não delimita, não contém.

Num pequeno texto literário podemos formar uma imagem da tese, antes de sua formulação em termos teóricos, metodológicos e operacionais como produção científica. Uma epígrafe bastaria para registrar o método, mas cabe ligar os pontos, fazer as conexões necessárias entre Kafka, a geografia e a segurança. Antes disso, chamo atenção para a dupla constatação que aparece no texto de Kafka. Por um lado, a construção descontínua insegura, desafiada pelos nômades que têm a visão do conjunto sempre de modo mais completo do que os construtores. Por outro lado, a constatação de que a construção não pode se realizar de outra forma. A fatalidade da incompletude não significa que a construção não deve ser feita. Isso vale também para a construção da tese. No capítulo 2, nosso esforço foi justamente esse.

O capítulo 3 é uma tentativa de trilhar o caminho das lagostas de Kafka. Para isso a escolha da Colômbia como ponto de partida para analisar as estratégias nacionais de segurança na América do Sul se justifica pela especificidade da Colômbia no contexto sul-americano. Dentro do quadro geral descrito na segunda parte da tese, a Colômbia se situa de modo particular, desafiando qualquer caracterização mais apressada que se possa fazer sobre a segurança regional. Para entender os rumos da segurança na América do Sul, buscamos tomar como base não o consenso que se estabelece em zonas de paz, comunidades de segurança ou iniciativas de cooperação regional, mas as situações-limite, em que as divergências e desafios aparecem de forma mais aberta. Na América do Sul, isso significa deslocar o foco de análise do Cone Sul e seu regime de cooperação e trazer ao centro da discussão a experiência colombiana.

O primeiro capítulo da pesquisa consiste em três tópicos. O primeiro tópico tem por objetivo situar a pesquisa dentro de um campo interdisciplinar. O afastamento entre a geografia política e a geopolítica e as concepções predominantes nas relações internacionais,

[3] "Ora, o conceito de região sempre foi vendido como um edifício estável. Só que não é" – trecho de entrevista de 1994 citado em MAGNANO (1995).

que desconsideram a relevância da espacialidade da política como uma variável explicativa, contribuíram para cavar um fosso epistemológico que torna árida essa aproximação entre geografia, relações internacionais e estudos de segurança e defesa. A discussão passa pela questão: *por que a geografia deve se engajar nos debates sobre segurança internacional e o que ela pode trazer de relevante como contribuição para esse campo de estudos?*

No segundo tópico é feita uma revisão dos conceitos de *soberania estatal, sistema interestatal* e *segurança.* Essa discussão tem como desafio estabelecer uma interlocução entre a geografia e os demais campos disciplinares que abordam a questão da segurança internacional – principalmente a ciência política, as relações internacionais e os estudos de segurança – na tentativa de explorar a dimensão espacial da segurança.

A abordagem geográfica se expressa através de dois vetores espaciais, associados, por um lado, às fronteiras e ao território e, por outro lado, às redes e à mobilidade. Os vetores são o ponto de partida para pensar a espacialidade dos fenômenos emergentes da segurança interna/externa. Essa abordagem possibilita, por um lado, trazer para a geografia uma temática pouco abordada e, por outro lado, aprofundar uma dimensão geográfica muitas vezes negligenciada nos estudos de política internacional. Por fim, as formulações de *segurança regional* desenvolvidas no período pós-Guerra Fria são o ponto de partida para se discutir a regionalização da segurança da América do Sul

O segundo capítulo busca analisar as diferentes estratégias nacionais desenvolvidas pelos países sul-americanos no período pós-Guerra Fria. Em primeiro lugar, discutimos a pertinência do recorte sul-americano frente a outros possíveis recortes e diferentes maneiras como foi pensada a regionalização da segurança na América. Em relação ao recorte espacial, também é importante discutir outros enquadramentos relevantes, como o hemisfério ocidental (ou continente americano), a América Latina e as sub-regiões dentro da América do Sul (Cone Sul, Norte Andino ou região andino-amazônica, etc.), devido às situações de superposição de institucionalidades, conflitos e interações cujas delimitações espaciais não são excludentes. Em segundo lugar, enfocamos os aspectos mais explícitos das estratégias nacionais, como os documentos oficiais que definem as políticas e estratégias de segurança e defesa e o desenvolvimento institucional da UNASUL. Por fim analisamos três séries de dados, referentes aos orçamentos de defesa, às transferências de armas e aos efetivos militares dos países sul-americanos, num recorte temporal que varia de acordo com a disponibilidade dos dados.

O terceiro capítulo apresenta o que chamamos de "experiência colombiana". Buscamos construir uma periodização para compreender a transição dos padrões de conflito

interno, típicos da Guerra Fria, e interestatal, existentes desde o século XIX, para os conflitos transnacionais típicos das últimas duas décadas. Nesse quadro temporal, a trajetória da Colômbia no âmbito da segurança e defesa é paradigmática para pensar alguns dos principais desafios colocados para os demais países e para as configurações regionais de segurança da América do Sul. A Colômbia é um caso excepcional na região sul-americana. Para começar, é um país que vive uma guerra civil de quase meio século. Após uma década de escalada dos conflitos internos, com o incremento do tráfico de drogas, das guerrilhas e do paramilitarismo, associada à propalada falência da capacidade de resposta do Estado colombiano, a virada para a década de 2000 foi marcada pela implantação do *Plan Colombia* e por uma estreita cooperação militar dos Estados Unidos na guerra antidrogas e contra-insurgente. De país-problema, "Estado falido", referência negativa, etc. a Colômbia foi catapultada a modelo de combate às drogas e principal aliado dos Estados Unidos na América do Sul.

No âmbito regional, o conflito colombiano se internacionalizou de diferentes formas, através do transbordamento dos seus efeitos para os países vizinhos e pela própria forma de combate, que passou a incorporar cada vez mais a cooperação internacional – embora com parceria quase exclusiva com os Estados Unidos. Ao mesmo tempo, as medidas assumidas unilateralmente pelo Estado colombiano, tanto nas ações além de suas fronteiras quanto no acordo com Estados Unidos para o uso de suas bases militares, tiveram repercussões regionais importantes. O destaque para a "experiência colombiana" se justifica também pelo modo como se conjugam os diferentes níveis e escalas das dinâmicas de segurança emergentes no contexto regional sul-americano. A questão colocada então é: como a experiência colombiana pode ser utilizada para pensar a atual dinâmica da segurança regional na América do Sul? Tomamos os casos da relação conflituosa com a Venezuela e a relação parcialmente cooperativa com o Brasil como exemplos para analisar esse impacto diferencial da "experiência colombiana" no âmbito sul-americano.

1. GEOGRAFIA, GEOPOLÍTICA E SEGURANÇA

> Se eu os compreendi bem, vocês procuram constituir um saber dos espaços. É importante para vocês o constituir como ciência? Ou vocês aceitariam dizer que Ou você diria que o corte que marca o limite da ciência é apenas uma maneira de desqualificar certos conhecimentos, ou excluí-los de consideração? [4]

1.1. O enigma da geopolítica

Dado o pouco interesse e a baixa densidade de estudos que relacionam geografia e segurança, é de se esperar um certo estranhamento, quando não uma desconfiança, em tomar os temas de guerra, segurança e defesa como objetos de estudo geográfico. Experiências mal-sucedidas, ou até mesmo trágicas, de relacionar geografia e guerra fazem persistir uma postura reticente a cada vez que nos colocamos diante do tema. Essa postura muitas vezes toma a forma de pudor ou má-consciência. Alguma curiosidade, no entanto, surge juntamente com o estranhamento inicial. Por um lado, segurança, defesa e guerra são fenômenos presentes nas paisagens urbanas do nosso cotidiano, com terrenos militares, áreas *non aedificandi*, batalhões e fortes, nas toponímias que fazem referência a guerras, batalhas e generais, na formação territorial dos Estados, no cânone histórico de cada nação, na distribuição de unidades militares nos lugares mais remotos do território nacional. Por outro lado, para os conhecimentos sobre segurança, defesa e guerra a espacialidade não é um dado indiferente, embora seja raramente problematizada. A geografia se insinua de diferentes maneiras nessas áreas de conhecimento aparentemente descolados da prática dos geógrafos.

Para se desfazer do estranhamento é preciso reconhecer, em primeiro lugar, a inocuidade de persistir numa interdição de temas como guerra e segurança – ou de qualquer tema – como meio de superar os maus usos do passado. Nesse processo devemos também identificar os lugares e momentos de interdição, reconhecendo a precedência lógica dessa existência comum, misturada, em relação ao momento da separação, da interdição. Num sentido análogo à profanação de Giorgio Agamben (2007), cabe restituir ao domínio do comum, do humano, algo que fora separado ou banido.

Embora aparentemente marginais, os temas da segurança, da defesa e da guerra não são completamente estranhos à geografia. É preciso explicitar essa relação a partir de uma revisão do próprio campo de conhecimento dentro do qual buscamos atuar. A presente

[4] « Si je vous comprends bien, vous cherchez à constituer un savoir des espaces. Est-il important pour vous de le constituer comme science ? Ou accepteriez-vous de dire que la coupure qui marque le seuil de la science n'est qu'une manière de disqualifier certains savoirs, ou de les faire échapper à l'examen? » (FOUCAULT 1976c, p.10).

pesquisa se inclui no campo da geografia política, o qual deve ser ampliado para incluir temas e abordagens emergentes, como a questão da segurança internacional. Para isso, é preciso redefinir os limites do próprio arcabouço disciplinar constituído, rompendo possíveis interdições a temas como o da segurança internacional no âmbito da geografia, bem como enfrentado a baixa audiência para a geografia no âmbito dos estudos de segurança.

O fosso entre a geografia e os estudos de segurança no Brasil, particularmente, tem sido cavado dos dois lados. De um lado, o afastamento entre a geografia política e a geopolítica contribuiu para diminuir as aberturas dos geógrafos para os campos da política internacional. Por isso a necessidade de assimilar um balanço entre a tradição geopolítica e as críticas que resultaram em sua renovação. De outro lado, a recente afirmação das relações internacionais e dos estudos de segurança e defesa como campos disciplinares autônomos muitas vezes passa pela negação de contribuições externas sobre os temas que buscam circunscrever. Na contramão dessa tendência, é preciso estabelecer um diálogo interdisciplinar entre a geografia e os campos disciplinares que têm tratado mais de perto temas de segurança e defesa. Por fim, toda a discussão disciplinar e interdisciplinar interage com a produção difusa dos discursos e práticas que transcendem e desafiam o ambiente acadêmico no interior do qual reconhecemos a legitimidade dos saberes.

Tendo em vista os desafios aqui colocados, nosso ponto de partida é a discussão do campo da geografia política e da geopolítica. Buscamos explicitar a proposta de inserção da temática da segurança internacional nesse campo e os debates relevantes a serem considerados nessa abordagem.

1.1.1. Geografia política e geopolítica: ruas bloqueadas

A geopolítica possui um lugar controverso dentro da academia e sua relação com a geografia tem sido objeto de discussão durante todo o século XX. A retomada do uso da geopolítica nos anos 1970 e o acúmulo de revisões críticas desenvolvidas em diferentes momentos têm ampliado o campo de interesse pela geopolítica, não só na geografia. A questão que nos colocamos é: em que medida a distinção entre geografia política e geopolítica deve ser o eixo estruturador do debate sobre um campo de estudos ampliado que é coabitado por essas duas vertentes? E qual a contribuição dos geógrafos para os debates sobre segurança e defesa internacional e para uma leitura mais aprofundada e crítica da geopolítica que se difunde nesse campo acadêmico?

Ao longo de todo o século XX é possível encontrar diferentes momentos de um debate que gira em torno da distinção entre geopolítica e geografia política. Os dois termos foram

criados em contextos diferentes. Geografia política aparece inicialmente no texto de Turgot (1751), embora o sentido posterior desenvolvido por Friedrich Ratzel não guarde nenhuma referência ao tratado escrito por Turgot mais de um século antes, mas a um geógrafo alemão pouco conhecido chamado Ernst Kapp que publicara em meados do século XIX um capítulo sobre geografia política (RAFFESTIN ET AL. 1995, p. 17). Apesar da antecedência de Turgot, é o nome de Ratzel que aparece como pai fundador da geografia política. Já a geopolítica foi um termo cunhado por Rudolf Kjellen e apropriado mais tarde pela escola geopolítica alemã, como saber aplicado e orientado para o Estado. Diversas obras de referência sobre geografia política e geopolítica retomam essa trajetória dos termos (PARKER 1985, p.12; RAFFESTIN ET AL. 1995, pp.80-102; SMITH 2003, p.275).

Apesar da separação terminológica tardia em relação ao surgimento do campo de conhecimento da geografia política, cabe ressaltar que não encontramos, nem em Turgot nem em Ratzel. uma diferenciação e uma hierarquia entre uma geografia política teórica e de uma geografia política aplicada às políticas dos Estados. Turgot faz uma distinção entre uma geografia política teórica, identificada como uma "arte de governar", e uma geografia positiva ou histórica, descrição do passado e do presente sob o ponto de vista da geografia política (TURGOT 1751, p.613), mas ambas se complementam num mesmo conjunto de saber. Nos dois autores, o que notamos é uma indiferenciação entre as bases que fundam o conhecimento teórico da geografia política e o conhecimento aplicado às demandas do Estado.

A mesma indiferenciação podemos encontrar na obra de Halford Mackinder, que foi reconhecidamente um expoente da geografia acadêmica britânica e, ao mesmo tempo, uma das principais referências da geopolítica clássica, apesar de nunca ter utilizado o termo *geopolítica* em sua obra. O próprio Mackinder não buscava estabelecer uma ruptura clara entre seu conhecimento acadêmico e a produção prescritiva de uma orientação política para a Grã-Bretanha, como a conhecida publicação *The Geographical Pivot of History*, em 1904. Mackinder acabou se tornando o próprio arquétipo do homem geopolítico, o tipo intelectual que via o mundo e adivinhava seus desígnios (Ó TUATHAIL 1998, p.23), mas fazia isso numa vida intercalada entre a academia e a participação na burocracia do império britânico.

Os exemplos de Turgot, Ratzel e Mackinder servem para ilustrar a maneira como a indissociação entre saberes teórico e prático se apresentava nas origens da formação da geografia política como campo acadêmico. Ao longo do século XX podemos trilhar alguns caminhos em que essa dissociação foi construída, principalmente através dessa distinção entre geografia política e geopolítica.

As distinções mais comuns apontam a geopolítica como saber prático e aplicado da geografia para objetivos políticos de determinados atores – o mais evidente seria justamente o Estado – enquanto a geografia política significaria uma abordagem científica das relações entre espaço e política, sem compromisso com qualquer aplicação. Outra visão, bastante próxima dessa primeira, é a que coloca o foco não na finalidade do conhecimento, mas na diferenciação entre conteúdo ideológico associado à geopolítica e conteúdo científico associado à geografia política. Há ainda uma distinção comum que relaciona geopolítica a uma questão de escala ampliada dos fenômenos políticos, principalmente na arena internacional, enquanto a geografia política poderia ser aplicada a qualquer escala de análise, criando uma associação imediata entre política externa/geopolítica e política interna/geografia política.

O argumento de oposição entre geopolítica e geografia política possui raízes quase tão antigas quanto o próprio surgimento do termo geopolítica. A crítica do geógrafo francês Albert Demangeon à *Geopolitik* alemã, já em 1932, aparece como uma das primeiras argumentações consistentes em defesa da "tese segundo a qual a geopolítica era um desvio não-científico na evolução da geografia política, tese esta que seria fartamente repetida por todos os geógrafos e não-geógrafos que examinaram a história desse campo de estudos" (COSTA 2008, p.221). Essa tese é tributária da posição teórica de Lucien Febvre, que ainda em 1923 desaconselha qualquer abordagem política da geografia, afirmando que era "o solo, não o Estado, é no que o geógrafo deve se deter"[5] (LOROT 1995, p.53).

A idéia de um pecado original da geopolítica*,* associado ao vínculo com interesses políticos de Estados e impérios, levantou controvérsias no debate acadêmico em diversas comunidades geográficas ao redor do mundo, em diferentes momentos. Inicialmente, a crítica à geopolítica surge de uma identificação imediata da geopolítica com as doutrinas expansionistas da Alemanha. O uso das teorias geopolíticas para as formulações estratégicas no período da Alemanha hitlerista gerou uma repulsa em diversos geógrafos, inicialmente nos países do campo vencedor da II Guerra Mundial, que já se contrapunham à *Geopolitik* alemã antes mesmo do fim da guerra (DEMANGEON 1932, BOWMAN 1942) – apesar de que tanto os franceses quanto os norte-americanos *faziam geopolítica*, no sentido de orientarem o conhecimento geográfico a favor das políticas de seus respectivos Estados. Após a II Guerra Mundial, a crítica à geopolítica repercutiu nas comunidades acadêmicas em diversos países, com o objetivo de desvencilhar a geografia dos elementos doutrinários associados aos

[5] « Le sol, non l'État, voilà ce que doit retenir le géographe » (FEBVRE apud LOROT 1995, p. 53).

compromissos com os Estados nacionais durante as grandes guerras. O termo geopolítica foi quase banido da academia.[6] Depois da II Guerra Mundial, o balanço realizado pelos geógrafos resultou no ocaso da geopolítica clássica no campo disciplinar da geografia, "não [era] mais de bom tom fazer referências à geopolítica" após 1945 (LACOSTE 1988, p.24).

A geopolítica como sub-campo da geografia foi abandonada em favor de uma geografia política que se pretendia isenta de ideologias e compromissos com o Estado. Os geógrafos pós-1945 buscaram estabelecer uma demarcação acentuada em relação aos autores clássicos da geopolítica, que resultou, como efeito colateral, num abandono dos estudos de política internacional (GOTTMANN 1951, p.171). Esse apagamento da geopolítica foi descrito nas diversas obras que reconstituem a história da geografia política e da geopolítica.

Nos Estados Unidos, por exemplo, uma das manifestações desse debate aparece no artigo do geógrafo Isaiah Bowman, que opunha a geografia como ciência à geopolítica como "visão distorcida das relações geográficas, políticas e históricas" (BOWMAN 1942)[7]. Nicholas Spykman, um cientista político norte-americano de origem holandesa, por sua vez, recusou essa categorização peremptória e buscou explorar as potencialidades das teorias geopolíticas para a orientação estratégica dos países situados no campo dos aliados na II Guerra Mundial. Apesar do reconhecimento do papel da geografia no esforço de guerra norte-americano – e dos elogios a N. Spykman feitos por seus pares no mesmo período, inclusive Bowman[8] –, os anos posteriores ao fim da II Guerra Mundial marcaram um afastamento da comunidade geográfica dos EUA e de outros países em relação a temas políticos internacionais (SMITH 1984, p.69).

Analisando com maior distanciamento temporal as expressões do debate em torno da geopolítica nesse período, é possível refazer um balanço e destacar alguns pontos controversos.

---

[6] "For example, very few scholars in either the United States or for that matter in the Soviet Union used the term geopolitics for nearly 40 years following the defeat of Nazi Germany in 1945. Why? They feared that they would in turn be accused of harboring Nazi sympathies and ambitions" (DODDS 2007, p.17). É o que Pounds expressava de maneira bem clara em 1963: "…revival of the term geopolitics is probably premature and may remain so as long as most people associate the term with the inhuman policies of Hitler's Third Reich" (POUNDS 1963, p.410 apud HEPPLE 1986, p. S21)

[7] "Geopolitics presents a distorted view of the historical, political and geographical relations of the world and its parts" (BOWMAN 1942, p.646 apud Ó TUATHAIL 1996, p.154). Bowman esteve envolvido diretamente na política externa norte-americana durante o governo de Woodrow Wilson, inclusive sendo acusado pelos alemães de projetar uma legitimação dos vencedores da I Guerra Mundial nos mapas de seu *The New World*, logo após seu retorno de Paris, quando das negociações que resultaram no Tratado de Versalhes. As polêmicas políticas em torno de Isaiah Bowman estão detalhadamente descritas em Smith (2003).

[8] Segundo Neil Smith (2003, p.288), apesar dos elogios publicados à obra de Spykman, Bowman, no particular, fazia restrições ao livro de Spykman. Segundo Ó Tuathail, em sua prática, "Bowman was not an opponent of geopolitical thinking. Indeed, his distancing himself from the term "geopolitics" was part of his own geopolitical practice. By dubbing the enemy´s foreign policy as "geopolitics" he normalized his own geopolitics as "scientific geography"" (Ó TUATHAIL 1996, p.156).

Em primeiro lugar, a crítica à geopolítica muitas vezes foi enviesada por uma forte marca nacionalista na defesa de algumas escolas geográficas nacionais em relação à produção geográfica oriunda da Alemanha, uma vez que se criou uma identificação entre a geopolítica e a escola germânica de geografia. Em relação ao caráter não-científico da produção geopolítica, muitas vezes a acusação incorria na mesma postura ideológica criticada. A auto-representação dos geógrafos franceses e norte-americanos os isentava de quaisquer aportes nacionalistas e ideológicos, ao mesmo tempo em que acusavam os outros. Em segundo lugar, o acúmulo de críticas à fixação no Estado-nacional e ao caráter ideológico e instrumentalizado da geopolítica pode ser extensivo ao próprio campo disciplinar da geografia, como o fez Yves Lacoste (1976, 1988) – ou a qualquer disciplina (CASTRO 2005)[9]. Mas o que prevaleceu foi renegar somente a tradição geopolítica, identificando todo o aporte ideológico e comprometido como geopolítica e separando o aporte científico e desinteressado como expressão de uma geografia autêntica. Como afirma Geraóid Ó Tuathail, "as críticas à geopolítica não transcendem as operações das redes de saber/poder" (1996, p. 142)[10]. Acabam buscando no reduto da legitimidade científica uma posição de superioridade para hierarquizar os saberes a partir do topo em que se colocam. Nesse caso, "geopolítica e anti-geopolítica não são necessariamente opostos" (Ó TUATHAIL 1996, p.143)[11].

1.1.2. Sinal verde para a geopolítica: pontos cegos e atalhos escondidos

Se a interdição da geopolítica nos meios acadêmicos ocorreu de maneira bastante demarcada no pós-II Guerra Mundial, como resposta ao uso instrumental da geopolítica pelos nazistas, o resgate da geopolítica após a década de 1970 se deu por variadas fontes e com atribuição de diferentes significados para o termo geopolítica. Daí que é muito mais fácil traçar os caminhos da interdição do que os do resgate da geopolítica. Para traçar esses caminhos, percorremos um fio condutor entre alguns autores importantes para a reconstituição dessa narrativa a partir dos anos 1970.

---

[9] De acordo com Iná E. de Castro, "é impossível ignorar que o conhecimento produzido por qualquer disciplina certamente poderá ser apropriado e utilizado pelo poder – por qualquer poder. Neste sentido, é importante reconhecer os limites ideológicos do debate em torno dos modos de apropriação do conhecimento geográfico pelos poderes instituídos (...)" (2005, p. 66).

[10] "(...) critiques of geopolitics do not transcend the operation of networks of Power/knowledge. The specification of geopolitics as a "pseudoscience", for example (a commom practice in both Western and Soviet geography after World War II), is part of a discursive legitimation of a system of proper "scientific" geography" (Ó TUATHAIL 1996, p.142).

[11] "This is significant in that forms of knowledge that advertise themselves as antigeopolitical can and do continue to work within the very conceptual infrastructures that made geopolitics possible. Geopolitics and antigeopolitics are not necessarily opposites" (Ó TUATHAIL 1996, p.143).

Pontos cegos são as situações em que posições teóricas se desenvolvem de modo mais ou menos simultâneo sem que uma faça qualquer referência à outra. Atalhos escondidos são as conexões improváveis entre autores aparentemente distantes. Ambas as situações aparecem de modo bastante curioso no resgate da geopolítica nos anos 1970.

O primeiro autor – e mais inusitado na análise aqui proposta – é Michel Foucault. Mas sua entrada se justifica pelo debate iniciado num momento importante da recuperação da geopolítica, que foi a criação da revista Hérodote, lançada por Yves Lacoste em 1976. A primeira edição da revista trouxe uma entrevista dos editores com Michel Foucault[12] e, logo no início, o filósofo francês lança a questão do estatuto científico do conhecimento.

> Legislar para toda a ciência é o projeto positivista. Eu me pergunto se em certas formas de marxismo "renovado" não se caiu em tentação semelhante, que consistiria em dizer: o marxismo, como ciência das ciências, pode fazer a teoria das ciências e estabelecer a separação entre ciência e ideologia. Ora, essa posição de árbitro, de juiz, de testemunha universal, é um papel a que me recuso absolutamente, pois me parece ligado à instituição universitária da filosofia. Se faço as análises que faço, não é porque há uma polêmica que gostaria de arbitrar mas porque estive ligado a certos combates: medicina, psiquiatria, penalidade (FOUCAULT 2001 [1976], p. 154-155).

O argumento de Foucault, lançado de forma ligeira na entrevista, aparece de maneira mais desenvolvida em outro texto, também de 1976[13]. Foucault se posiciona em relação ao debate sobre a "ambição de poder" que a ciência traz consigo:

> antes mesmo de saber em que medida uma coisa como o marxismo ou a psicanálise é análoga a uma prática científica em seu desenrolar cotidiano (...) não é necessário primeiro levantar a questão, se interrogar sobre a ambição de poder que a pretensão de ser uma ciência traz consigo? A questão, as questões que é preciso formular não serão estas: 'Quais tipos de saber vocês querem desqualificar no momento em que vocês dizem ser esse saber uma ciência? Qual sujeito falante, qual sujeito discorrente, qual sujeito de experiência e de saber vocês querem minimizar quando dizem: 'eu que faço esse discurso, faço um discurso científico e sou cientista'? (FOUCAULT 1976, p.15).

O terceiro número da revista Hérodote, ainda 1976, apresenta questões que Foucault formula para os geógrafos envolvidos com a revista e uma das perguntas era justamente sobre a necessidade de construir o conhecimento sobre o espaço como uma ciência: "Se eu os entendi corretamente, vocês estão buscando construir um conhecimento dos espaços. É

[12] A entrevista de Michel Foucault para a primeira edição da revista Hérodote foi publicada em português em FOUCAULT, Michel. Microfísica do Poder. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2001 [1976a].
[13] FOUCAULT, Michel. Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 2002 [1976b]

importante para vocês construir isso como uma ciência?" (FOUCAULT 1976 apud HEPPLE 2000, p. 298)[14].

Esses três fragmentos de Foucault em 1976 podem ser trazidos para o debate sobre a validade de construir uma relação entre geografia e geopolítica a partir da oposição entre ciência e ideologia. Com essa argumentação, Foucault não confrontava diretamente a relação entre geografia e geopolítica, mas pode bem ser apropriada nesse debate. É interessante notar que Foucault encerra sua entrevista indicando a retomada de um certo uso do termo geopolítica.

> Cada vez mais me parece que a formação dos discursos e a genealogia do saber devem ser analisadas a partir não dos tipos de consciência, das modalidades de percepção ou das formas de ideologia, mas das táticas e estratégias de poder. Táticas e estratégias que se desdobram através das implantações, das distribuições, dos recortes dos controles de territórios, das organizações de domínios que poderiam constituir *uma espécie de geopolítica*, por onde minhas preocupações encontrariam os métodos de vocês. Há um tema que gostaria de estudar nos próximos anos: o exército como matriz de organização e de saber - a necessidade de estudar a fortaleza, a "campanha", o "movimento", a colônia, o território. A geografia deve estar bem no centro das coisas de que me ocupo (FOUCAULT 2001 [1976a], p.165 - grifo nosso)

Os efeitos de sua possível sugestão só encontrariam ressonância duas décadas depois, e não por assimilação de Lacoste, mas da geopolítica crítica anglo-americana, como veremos adiante. Apesar do diálogo inicial, a colaboração entre Foucault e Lacoste teve vida curta. Talvez tenha sido abandonada pelo fato de que Lacoste não percebia em Foucault um interesse real pela geografia (CLAVAL 2000, p.246)[15]. Em palestra proferida em 2013[16], Beatrice Giblin, atual diretora da revista Herodote, relembrou a ocasião da entrevista de Foucault afirmando que sua influência no grupo de geógrafos da revista foi nula. A opção por publicar uma entrevista de Foucault era uma mera estratégia para chamar atenção para o lançamento do primeiro número.

---

[14] "Foucault's questions concerned the nature of *Hérodote's* project: how did this group of geographers plan to analyse the notion of power, strategy, the relationship between strategy and war, power and domination? Was it possible to construct geographies of medicine? (...) Foucault also asked 'if I understand you correctly, you are searching to construct a knowledge of spaces (savoir des espaces). Is it important for you to construct it as a science?' (Foucault 1976b). The responses came from a total of thirteen geographers. Although diverse, the general tenor was that presented by Lacoste (1976a) and the early issues of *Hérodote"* (HEPPLE 2000, p. 298)

[15] "Lacoste interviewed Foucault about his conceptions of space (Lacoste 1976d) which then resulted in Foucault preparing several questions to be asked of geographers (Foucault 1976). Both the interview and the questionnaire were published by *Hérodote,* but the collaboration was short-lived. Lacoste was left with the impression that Foucault had no real interest in geography, and that spatial problems were not central at that time to his research (Lacoste, personal communication)" (CLAVAL 2000, p.246).

[16] Conferência "Herodote: a história de uma revista de geopolítica", proferida no III Simpósio Nacional de Geografia Política, Manaus-AM, 8 de maio de 2013.

A aproximação e o distanciamento entre Foucault e a geografia em meados dos anos 1970 são bastante significativos. Os cursos de Foucault em 1976 e 1977 começaram a introduzir o termo biopolítica para analisar um tipo de relação de poder que se estabelecia sobre uma população e não sobre um território[17]. Seria a biopolítica, tal como formulada para analisar a guerra e a segurança nos cursos de 1976 e 1978 a *espécie de geopolítica* que Foucault reivindicava na entrevista à Hérodote em 1976, uma analogia terminológica sem qualquer compromisso com a trajetória do termo geopolítica e sem a necessidade de ter que estabelecer uma referência anterior? Seria uma geopolítica que se aplicava não ao território, mas a uma política dos corpos, da população, do poder sobre a vida, considerando a oposição entre território e população que Foucault desenvolve? Se tantos geógrafos redescobriram a geografia da biopolítica de Foucault, seria razoável imaginar que esse encontro secreto estava inscrito também na origem das ideias. Trilhar essas pistas seria um trabalho à parte. Nossa análise prescinde da comprovação dessa hipótese, mas vale a pena registrá-la.

O que observamos é uma bifurcação na apropriação das questões levantadas por Foucault. Uma primeira apropriação que ocorre na França na década de 1970, relacionada ao pensamento crítico que se desdobra a partir de 1968 tanto no âmbito acadêmico quanto no político. Esse diálogo repercute principalmente no campo da geografia, mas sem muito impacto no resgate da geopolítica. Uma segunda apropriação ocorre nas décadas de 1980 e 1990 pela chamada "geopolítica crítica", desenvolvida principalmente nos círculos acadêmicos de língua inglesa. A entrevista de Foucault foi publicada em inglês na coletânea *Power/Knowledge* em 1980 e se tornou uma das principais obras de referência - ao lado de *Orientalismo*, de Edward Said – para os geógrafos que desenvolveram a "geopolítica crítica" no mundo acadêmico anglo-americano (DODDS; SIDAWAY 1994, p.52 apud KELLY 2006, p.29).

Essa influência de Foucault na geografia anglo-americana, no entanto, não surge acompanhada da influência dos interlocutores geógrafos franceses que desenvolvem uma geopolítica crítica - real, mas não nominal - desde a década de 1970. Isso porque bem pouco de Yves Lacoste e da revista Hérodote foi traduzido para o inglês durante essas décadas. Além disso, devido à sua consultoria aos vietnamitas durante a guerra do Vietnã, Lacoste

[17] O termo biopolítica aparece como um neologismo foucaultiano, lançado pela primeira vez no Brasil em 1974 (FAHRI 2010, p. 23) para se referir à política em sua relação com a medicina. Mas a origem do termo, com significado diferente, pode ser creditada ao mesmo Kjellen que cunhou a geopolítica. Além de Rudolf Kjellen, outros autores do início do século XX são citados como precursores do uso do termo, tais como G. W. Harris (1911) e Iuliu Moldovan (1926) (CANDIDO 2013, p. 145-146). Nessas primeiras décadas do século XX se localiza a primeira corrente de uso da biopolítica dentro de "uma concepção organicista de Estado, como um só corpo e espírito, cuja vitalidade varia segundo pulsões naturais, traços culturais e raciais específicos, em oposição à concepção jurídica do Estado constitucional" (FAHRI 2010, p.49).

ficou mais de vinte anos sem poder entrar nos Estados Unidos (GIBLIN 2013). Como reconhece Leslie Hepple (2000, p.292), a entrevista de Foucault "pode ser o ensaio da *Hérodote* melhor conhecido no mundo anglófono"[18]. Em recente balanço sobre a geopolítica no mundo anglo-americano publicado na revista Hérodote (DOUZET; KAPLAN 2012), não há referência alguma a Foucault, nem ao artigo de Leslie Hepple (2000) que trata basicamente da geopolítica crítica francesa e sua difusão[19].

O segundo autor analisado é Yves Lacoste, uma das principais referências em geografia política e geopolítica na França e no mundo. Apesar da colocação de Foucault logo no primeiro número da Hérodote, a reabilitação do termo geopolítica pelos geógrafos radicais franceses em torno de Lacoste ocorre somente alguns anos depois, com a inclusão do subtítulo Revista de Geografia e Geopolítica, em 1982. Podemos retomar diretamente as explicações de Lacoste (2008) para a retomada do termo geopolítica. Lacoste remonta ao ano de 1979, quando estoura a guerra entre Vietnã e Cambodja e os jornais franceses não conseguiam explicar o teor do conflito pelas divergências ideológicas da Guerra Fria, explicação recorrente para os conflitos mundiais da época. A importância das questões territoriais referentes ao delta do rio Mekong no conflito entre os dois países no sudeste da Ásia trouxe à tona a explicação "geopolítica", especificamente pelo editorial do Le Monde escrito por Jacques Fauvet, que se encerra com a conclusão – "c'est la géopolitique!" (LACOSTE 2008, p.19). A partir de então, passa a ser recorrente na mídia francesa a explicação geopolítica para diversos outros conflitos que estouram nos anos subseqüentes, como a guerra entre China e Vietnã, a invasão soviética do Afeganistão, a expulsão dos norte-americanos do Irã e a guerra Irã-Iraque (LACOSTE 2008, p. 19).

Dentro do mesmo processo, podemos incluir a retomada de uma geopolítica conservadora contemporânea[20] em círculos intelectuais conservadores da França no início da década de 1980, com a criação do International Institute of Geopolitics, em 1982, dirigido por Marie-France Garaud, resultado de uma cooperação entre França e EUA para reforçar o

[18] "This was Foucault's only direct contact with geography and, because it has been translated and included in collected essays (Foucault 1980), it may be the best-known *Hérodote* essay in the English-language world" (HEPPLE 2000, p.292).

[19] A impressão que fica é a de que franceses e anglo-saxões pouco se lêem ou, quando se lêem, pouco se citam.

[20] Nick Megoran diferencia "geopolítica neoclássica" e "geopolítica conservadora contemporânea": "Neoclassical geopolitics is not the envisioning of global space espoused by Huntington, Barnett, et al. Indeed, these schemes have little affinity with the core spatial concepts underlying classical geopolitics, which is why they are here distinguished as "contemporary conservative geopolitics". Mamadouh (1998: 238) defines neoclassical geopolitics as "the effects of geographical location and other geographical features on the foreign policy of a state", but this lacks specificity. Rather, by "neoclassical geopolitics" is meant ways of thinking about the effects of geography on international relations that explicitly locate themselves within the Mackinder–Haushofer–Spykman tradition, but which creatively rework it with reference to changed social, economic, political and cultural factors" (MEGORAN 2010, p.187).

engajamento da Europa Ocidental na luta anticomunista, contra algumas tendências isolacionistas ou pacifistas (BASSIN 2004, p.622).

Wanderley M. da Costa buscou registrar as justificativas apresentadas por Yves Lacoste para retomar o uso "à primeira vista equivocado (ou no mínimo estranho) do rótulo "geopolítica"" (COSTA 1991, p. 245) em suas obras e no próprio título da revista Hérodote, apesar de os artigos, segundo Costa, serem sobretudo de geografia política. Dentre as explicações listadas estavam: 1) "a geopolítica não era monopólio de "Ratzel e seus seguidores nazistas", ou tão-somente um conceito hitleriano"; 2) "a geopolítica também era uma das preocupações de E. Reclus (...) "geógrafo libertário que tanto admiramos"; 3) "o termo "geografia" possuía uma "fraca imagem de marca" junto ao público que se pretendia alcançar"; 4) "o conteúdo de muitos artigos teria uma "caráter geopolítico" ou "estratégico", o uso do termo só explicitaria essas características; 5) ""geopolítica" é muito mais claro (como vocábulo) que "geografia política"" (COSTA 1991, p. 245-246). A conclusão de Costa é a de que

> o uso dessa malfadada palavra, que rotula há décadas essa pseudociência (...) de tão triste memória em todo o mundo, só foi incorporada como *label* por Y. Lacoste e seu grupo porque - do ponto de vista do *marketing* - ela seria mais adequada que a acadêmica e formal geografia política (1991, p. 246).

O ressurgimento da geopolítica dificilmente teria obtido sucesso nas décadas imediatamente posteriores à II Guerra Mundial, quando o trauma da influência geopolítica no nazismo alemão ainda aparecia de maneira viva no imaginário europeu. Mas a distância temporal entre 1945 e os anos 1980 foi suficiente para limpar o terreno em que frutificou esse ressurgimento da geopolítica na França, tanto nos círculos conservadores, como o de Marie-France Garaud, quanto nas vertentes mais críticas, como a de Yves Lacoste.

O terceiro autor a ser trazido à tona é Henry Kissinger, que completa a linha cruzada entre os autores que influenciaram a retomada da geopolítica. Aqui destacamos as conexões entre a popularização do termo geopolítica e a retomada do termo no discurso político de Henry Kissinger ao longo da década de 1970 e em suas memórias sobre os anos passados na Casa Branca, publicadas em 1979 (HEPPLE 1985, p.S25). A combinação entre a produção acadêmica de Kissinger e a política externa norte-americana sob sua influência, que buscou configurar o tabuleiro global da Guerra Fria em termos mais multipolares, ganhou repercussões em diversas partes do mundo. O que Lacoste captura no final dos anos 1970 na França pode ser apenas a ressonância desse uso da geopolítica como fonte de legitimidade e inteligibilidade das políticas de poder dos Estados Unidos no mesmo período.

Kissinger foi um dos principais autores a retomar o uso do termo geopolítica ainda na década de 1970, exercendo influência na retomada conservadora da geopolítica ocorrida na Europa, como exemplifica o caso francês. O que Kissinger chamava de "geopolítica" era uma forma específica de doutrina do equilíbrio de poder no mundo bipolar (HEPPLE 1986, p. S26), no qual os EUA deveriam ter uma "geopolítica", uma estratégia global. Nesse sentido, a visão de Kissinger é bastante próxima da geopolítica legada por Spykman. Na condição de assessor de Nixon desde 1968, Kissinger buscava exercer sua política ao mesmo tempo em que fornecia os instrumentos conceituais para interpretá-la.

Apesar de pouco afeito ao ambiente acadêmico da geografia no período posterior à II Guerra Mundial, diversas premissas teóricas da geopolítica e seus efeitos para a estratégia nacional dos Estados permaneceram vigentes em outros campos acadêmicos e político-institucionais, com a chamada "alta geopolítica". É o que se vê em alguns trabalhos como os de Henry Kissinger, Zbigniew Brzezinski e outros. Segundo John O'Loughlin, a "alta geopolítica" desenvolvida nos Estados Unidos "é com freqüência especulativa, despreocupada com as populações que constituem os estados, motivada por uma preocupação de segurança militar tradicional e tende a olhar o mundo através de uma lente de soma-zero" (2000, p.127)[21].

A popularidade que a geopolítica ganhou ao final da década de 1970 e o surgimento de centros de pesquisa que passaram a assumir o termo geopolítica justificaria então a decisão dos editores da revista Hérodote de incluir a geopolítica no nome da revista [22]. O silêncio de Lacoste em relação ao diálogo com Foucault é significativo, uma vez que a influência foucaultiana foi marcadamente importante na construção da "geopolítica crítica" anglo-americana dos anos 1980 e 1990. A falta de referência a Kissinger na geopolítica de Lacoste e da Hérodote também é curiosa. No segundo número da revista (1976), a capa trazia uma charge com vinte e cinco personalidades políticas e pensadores, em sua grande maioria do campo de esquerda, em frente a um quadro negro escolar com o mapa europeu. Entre as personalidades desenhadas, na posição mais inferior da sala, estava Kissinger, o único com uma orelha de burro. Embora Lacoste e Kissinger estivessem em pólos opostos, não só no espectro ideológico, mas também em seus envolvimentos diretos na guerra do Vietnã, a

[21] "Examining the central role of the United States in the international system, "high geopolitics" is often highly speculative, is dismissive of the populations that constitute the states, is motivated by traditional military security concerns, and tends to look at the world through a zero-sum lens, though exactly who are the opponents is less clear than in the Cold War years" (O'LOUGHLIN 2000, p.127).

[22] Essa observação foi acrescentada por Michel Foucher em conversa informal em setembro de 2013. Segundo Foucher, a opção pela mudança de nome teve a ver com a competição com outros centros que também buscavam se apropriar do termo.

geopolítica é recuperada dos dois lados, sem que houvesse qualquer referência mútua. Interessante notar também que o balanço da revista Hérodote sobre a geopolítica das geopolíticas, publicado em 2012, também não faz qualquer referência a Kissinger e ao artigo de Hepple (1986) no capítulo dedicado à geopolítica anglo-americana (DOUZET; KAPLAN 2012).

Como então explicar o descompasso e as diferenças teóricas entre a geopolítica que ressurge na França nos anos 1980 e a renovação crítica da geopolítica que se desenvolve a partir dos anos 1990 na geografia anglo-americana? A apropriação do termo geopolítica pelo pensamento político conservador nos EUA, fortemente vinculado às formulações ideológicas da política externa norte-americana teve como contrapartida a reivindicação de uma geopolítica crítica pelos geógrafos de língua inglesa nos anos 1980 e 1990. Ironicamente, enquanto Henry Kissinger influenciou a recuperação da geopolítica nos círculos conservadores franceses e, indiretamente, o uso do termo no título da revista de Lacoste, a entrevista de Foucault à revista Hérodote na década de 1970 influenciou o surgimento de uma geopolítica crítica nos Estados Unidos e na Inglaterra nas duas décadas posteriores. A assimilação das proposições de Foucault apartada da possível assimilação da experiência acumulada no âmbito da revista Hérodote se explica pelo fato de que a entrevista de Foucault ter chegado traduzida em inglês na publicação da coletânea de texto de Foucault *Power/Knowledge* já em 1980, enquanto as obras de Lacoste e os artigos da Hérodote permaneceram sem tradução para o inglês.

Segundo Benno Teschke, desde a década de 1980, a revisão da geopolítica pretendeu "entender a geopolítica como um fenômeno discursivo interno/externo ao explorar a construtividade das ordens políticas espaciais sobre a base de leituras historicizadas das transformações territoriais" (2006, p.328)[23]. Apesar de possuir apenas tênues vínculos com a geopolítica tradicional, "as invocações do termo geopolítica têm se tornado mais uma vez centrais para o discurso geral na academia e além dela" (TESCHKE 2006, p.328)[24]. Além de uma visão crítica em relação ao compromisso estatal da geopolítica clássica, diversos geógrafos passam a reconhecer a possibilidade de uso político dos conhecimentos geográficos por outros atores além do Estado, como no caso de uma geopolítica dos movimentos sociais, dos grupos de libertação nacional, das empresas transnacionais, etc. Nos anos 1990, são

[23] "Since the 1980s, critical geopolitics (...), specially in its poststructuralist form, attempts to understand geopolitics as a discursive inside/outside phenomenon by exploring the social constructedness of spatial political orders on the basis of historicized readings of territorial transformations" (TESCHKE 2006, p.328).

[24] "Even though the intellectual links between some of these contemporary strands of geopolitical thought and the original German tradition are tenous, invocations of the term geopolitics have become once again central to the wider discourse in academia and beyond" (TESCHKE 2006, p.328).

lançadas ainda novas formulações tais como “geopolítica crítica” (Ó TUATHAIL 1996; Ó TUATHAIL; DALBY 1998), “geopolítica pós-moderna” (LUKE 2002) e a abordagem histórica da “imaginação geopolítica moderna”, como proposta por John Agnew (1998).

A argumentação proposta por Foucault sobre o estatuto científico do conhecimento pode ser aqui utilizada para a defesa de uma relação de aproximação entre a geografia política e a geopolítica. Não é possível afirmar uma geografia política a partir de uma desqualificação da geopolítica, pelos aspectos ideológicos ou instrumentais que muitas vezes a acompanham. Podemos sugerir que entre geografia política e geopolítica existe uma diferença de gradação no componente autônomo da produção e da difusão do conhecimento, o que não implica necessariamente a existência de naturezas distintas que definem um campo como científico e outro como político ou ideológico. A diferença de gradação se expressa no que Pierre Bourdieu (2004 [1997]) chama de grau de autonomia de um campo científico em relação ao contexto social em que está inserido. Segundo Bourdieu,

> é preciso escapar à alternativa da “ciência pura”, totalmente livre de qualquer necessidade social, e da ciência "escrava", sujeita a todas as demandas político-econômicas. O campo científico é um mundo social e, como tal, faz imposições, solicitações, etc., que são, no entanto, relativamente independentes das pressões do mundo social global que o envolve (...) Uma das manifestações mais visíveis da autonomia do campo é sua capacidade de refratar, retraduzindo sob uma forma específica as pressões ou as demandas externas (p. 21-22)

Parafraseando Bruno Latour (1996), ser ou não ser ciência não é a questão. Seria necessário superar algumas dicotomias que se consolidaram na auto-imagem que a ciência e os cientistas fazem de si mesmo, como, por exemplo, a separação entre ciência e cultura, ciência e política, objetividade e subjetividade (LATOUR 1996). Portanto, ressituar a geopolítica entre os atuais campos de conhecimento e, particularmente, em relação à geografia política passa por uma discussão renovada sobre as ciências, a maneira como são feitas e seu papel na sociedade.

A geopolítica que encontramos hoje em dia no âmbito acadêmico e no político-institucional, seja nas vertentes conservadoras ou neoclássicas, seja nas vertentes críticas, são tributárias de diversas camadas de revisão do uso do termo. O que há de comum é a constatação da importância que o conhecimento e as formulações geopolíticas possuem tanto nas configurações de poder dos Estados e do sistema interestatal quanto nas interpretações e discursos sobre a ordem política mundial.

1.1.3. O debate sobre a geopolítica no Brasil

No Brasil, o debate entre geografia política e geopolítica aparece numa temporalidade diferente do debate ocorrido nos âmbitos francês e anglo-americano aqui analisado. Enquanto na Europa e nos Estados Unidos a geopolítica morria e renascia entre 1945 e os anos 1970, no Brasil e na América do Sul a geopolítica vivia uma época de grande difusão. Esse argumento é apresentado por Hepple (1986, p.22) ao enfatizar que sua narrativa sobre o declínio e a retomada da geopolítica, centrada na geopolítica na América do Norte e na Europa, não era extensiva à geopolítica sul-americana, que se desenvolveu durante esse período[25].

A explicação para esse descompasso reside na permanência das bases teóricas da geopolítica clássica, apropriadas por autores brasileiros desde a década de 1930 – como Mário Travassos e Everardo Backheuser – que se mantiveram vigentes no período posterior à Segunda Guerra Mundial, em autores como Carlos de Meira Mattos, Golbery do Couto e Silva e Therezinha de Castro, expoentes da chamada "escola geopolítica brasileira". A geopolítica tradicional anterior à Segunda Guerra foi assimilada dentro dos círculos militares e instrumentalizada para a elaboração de estratégias de controle político interno e de projeção internacional do Estado brasileiro, com grande destaque no período da ditadura militar.

Essa dissociação temporal entre a geopolítica brasileira e a dos grandes centros mundiais resulta num efeito interessante, pois ajuda a entender como a interdição de certos termos e conceitos atua no desenvolvimento das ideias. Podemos perceber também a maneira como a circulação das ideias em diferentes contextos temporais e espaciais ocasiona reações e assimilações que se inserem nos debates próprios aos ambientes em que são recebidas e desenvolvidas[26]. Conforme Livingstone (2003, pp.11-12), a migração de ideias não é a mesma coisa que sua replicação, é preciso levar em conta a maneira como a recepção das ideias está situada no tempo e no espaço[27]. É um debate sobre as "ideias fora e no lugar" (MACHADO

---

[25] "The aim of this paper is to trace and examine this revival, and if possible to explain it. It should be emphasized that the sequence of decline and revival discussed here applies to geopolitics in North America and Europe, but not to the extensive South American geopolitical literature. The latter tradition has nourished and expanded throughout the period (Child, 1985), with considerable political impact, but because it has been largely unknown outside South America and has had little impact on geopolitical thought outside that region, it is excluded from the present study" (HEPPLE 1986, p. 22).

[26] Vladimir Kolossov, numa fala durante o III Simpósio Nacional de Geografia Política (2013), chamou atenção sobre a trajetória da geopolítica na URSS. Entre o fim da II Guerra Mundial e o início da década de 1980, a geopolítica era desprezada como uma ciência burguesa e imperialista. Durante a década de 1980, a tendência, contrária ao que ocorreu no Brasil, foi a de recuperação do uso do termo geopolítica, inclusive com a formulação de uma geopolítica soviética, considerada pela academia soviética como progressista, diferentemente das geopolíticas ocidentais.

[27] "Place is essential to the *generation* of knowledge. It is no less significant in its *consumption*. Ideas and images travel from place to place as they move from person to person, from culture to culture. But migration is not the same as replication. As ideas circulate, they undergo translation and transformation because people

2000), que pode ser retomado para entender a especificidade do Brasil dentro da discussão sobre a geopolítica e suas críticas.

Apesar do baixo impacto da geopolítica brasileira e sul-americana no âmbito acadêmico dos grandes centros europeus e norte-americanos, é possível identificar algumas possíveis influências, incluindo o Brasil entre os "atalhos escondidos" do resgate da geopolítica nos anos 1970. É o que nos conta a narrativa de Michel Foucher, geógrafo francês participante do grupo organizador da revista Hérodote, que tinha Yves Lacoste como a figura mais conhecida.

Michel Foucher era um jovem geógrafo na década de 1970 quando tomou parte dos esforços para a criação da Hérodote a partir do terceiro número da revista, sob o pseudônimo de Thomas Varlin. Em 1982, defendeu a adoção do termo geopolítica no comitê editorial da revista[28]. No início dos anos 1970, Foucher trabalhava com Pierre Monbeig, um dos introdutores da geografia na universidade brasileira, e veio ao Brasil para pesquisar as frentes pioneiras na região amazônica, especificamente no estado do Pará, na perspectiva das frentes pioneiras estudadas por Monbeig em São Paulo na primeira metade do século XX. Foucher passou pouco tempo no Brasil, mas o suficiente para descartar a hipótese de que a expansão da fronteira amazônica se desse conforme o modelo clássico de Monbeig. A explicação de Foucher para a abertura de estradas em áreas periféricas sem correspondência com a capacidade de valorização econômica das terras pela população imigrante estava na "geopolítica"[29].

O termo "geopolítica" não estava desaparecido no Brasil e era uma das palavras-chave do regime militar vigente, a geopolítica aparecia como condicionante das políticas

---

encounter representations differently in different circumstances. If theories must be understood in the context of the period and place they emerge from, their reception must also be temporally and spatially situated (LIVINGSTONE 2003, pp.11-12)

[28] Em 1989, afastou-se do grupo de Lacoste por discordar da opção cada vez mais restrita ao mundo acadêmico das atividades do grupo, criticar um certo abuso do termo geopolítica, cujo campo de estudo começava a abranger questões como geografia eleitoral, e questionar a posição de Lacoste em relação à reunificação alemã. Segundo o próprio Foucher, apesar das motivações imediatas, as divergências que levaram ao rompimento se acumularam também pela distância, uma vez que Foucher se encontrava isolado em Lyon enquanto os principais interlocutores de Lacoste na revista estavam na mesma universidade em Paris.

[29] A história foi narrada em conversa informal com Michel Foucher no IV Seminário de Estudos Fronteiriços em Corumbá, em setembro de 2013. Mas o registro da mesma história pode ser lido na entrevista a Gilles Fumey, L'Expresso, 28 mar 2013. O trecho é o seguinte : « J'étais à l'aise avec cette notion de géopolitique car je l'avais déjà utilisé, pour la première fois dans le monde scientifique, à propos de la stratégie des dirigeants militaires du Brésil pour gérer la crise agraire du Nordeste en défrichant l'Amazonie orientale. Ce texte fut publié en 1974 dans la revue Problèmes d'Amérique latine, où je parle d'objectifs, de programme, de perspective géopolitiques. Il est frappant de constater que quarante ans plus tard, c'est le programme de puissance des années 1970 que les gouvernements de Lula da Silva ont appliqué. Mais je me souviens encore des réserves de mon directeur de recherche, Pierre Monbeig, quand je lui ai dit que ce que j'avais observé n'était pas seulement un « front pionnier » mais une stratégie politique à base territoriale. Il me laissa faire en me recommandant la prudence ». http://www.cafepedagogique.net/lexpresso/Pages/2013/03/28032013Article635000504008018725.aspx

governamentais, justificando as estratégias territoriais do Estado brasileiro. A geopolítica de Mário Travassos e Golbery do Couto e Silva ressoou na interpretação de Foucher sobre a situação brasileira, que falava de objetivos, programas e perspectivas geopolíticas. Foucher publicou o artigo sobre o tema em 1974, na revista *Problèmes d'Amerique Latine*, sob os auspícios de Pierre Monbeig, que lhe recomendou cautela no uso do termo. Essa proximidade com o vocabulário da geopolítica influenciou mais tarde a participação decisiva de Foucher na mudança do subtítulo da revista Hérodote em 1982.

A partir da narrativa de Foucher, poderíamos dizer que a geopolítica que ressurge na França na década de 1980 pelas mãos dos autores da Hérodote foi redescoberta em algum trecho de estrada de terra aberto no interior do Pará no início da década de 1970.

No Brasil dos anos 1980, a discussão era outra. O vínculo estreito entre a fundamentação geopolítica e o pensamento militar autoritário fez com que a revisão crítica ocorrida após a redemocratização tenha buscado demarcar as novas pesquisas em relação à antiga tradição geopolítica dos militares brasileiros. É o que vemos, por exemplo, no livro *Geografia Política e Geopolítica*, de Wanderley M. da Costa (1991) – que aqui nos serve, ao mesmo tempo, como fonte de pesquisa sobre a relação entre geografia política e geopolítica e como testemunho da produção da diferença entre essas duas disciplinas na geografia brasileira.

Na geografia brasileira, a principal obra de referência sobre a geografia política e a geopolítica – e a relação entre esses dois campos – é o livro de Wanderley Messias da Costa, *Geografia Política e Geopolítica* (1991). O autor indica, logo na introdução do livro, que "não são poucos os autores que preferem passar ao largo" das contradições relacionadas à distinção entre os dois campos, que essa discussão "não deixa de ser, de certo modo, estéril ou até mesmo inútil" e que "as indistinções são predominantes", sendo fundamental o resgate das "contribuições no que está auto-rotulado tanto de geografia política como de geopolítica" (COSTA 1991, pp.18-19).

No entanto, ao longo do livro, é possível notar uma distinção entre geografia política e geopolítica, baseada na concepção de que somente a geografia política possuía um estatuto científico definido e válido, enquanto a geopolítica era uma pseudo-ciência, relegada a seu viés ideológico, "antes de tudo um subproduto e um reducionismo técnico e pragmático da geografia política", "um empobrecimento teórico" em relação aos principais autores da geografia política (COSTA 1991, p.55)[30]. No contexto de redemocratização brasileira e

[30] Os trabalhos posteriores de Wanderley Messias da Costa indicam uma aproximação maior à geopolítica, de certa forma confirmando a perspectiva não-dicotômica da introdução do livro. Alguns leitores, no entanto,

questionamento das fundamentações ideológicas do regime militar, muitas vezes expressa através de discursos geopolíticos (COUTO E SILVA; MEIRA MATTOS), Wanderley M. da Costa optou por caracterizar a geopolítica como anticientífica e negar o uso desse termo como rótulo para qualificar as pesquisas de geografia política[31]. Segundo Wanderley M. da Costa, o pensamento geopolítico brasileiro,

> apesar de pouco original e criativo, teve grande influência na vida política nacional e nos projetos relacionados às questões territoriais durante boa parte da República. Como muitos analistas já apontaram, a diminuição dessa influência coincide com a retomada das iniciativas políticas pela sociedade civil e com o retorno do país ao chamado Estado de Direito, o que demonstra a estreita vinculação dessa geopolítica com o pensamento conservador e autoritário predominante em nossa história política (COSTA 1991, p.217).

Costa fundamenta seu posicionamento recorrendo a diversos geógrafos que reforçaram essa oposição entre geografia política e geopolítica. Para se contrapor à geopolítica, na ocasião associada aos militares, a opção de Costa foi recorrer às contraposições à geopolítica já consolidadas no período anterior à retomada dos anos 1970, trazendo a argumentação de autores como Demangeon (1932), Ancel (1936), Bowman (1942), Whittlesey (1942), Hartshorne (1950), Gottmann (1952) e Pounds (1963), uma vez que não encontrou argumentos nem na geopolítica de Lacoste, cujo uso do termo geopolítica era considerado inapropriado e estranho (COSTA 1991, p.245), nem na geopolítica crítica anglófona, ainda incipiente[32].

Wanderley M. da Costa busca assim discernir a geopolítica tradicional, apropriada nos âmbitos militares, e as revisões ocorridas na década de 1980, que resultaram no ressurgimento da geografia política, em trabalhos como os de Becker (1982; 1988), Vesentini (1986) e Costa (1988). O autor apresenta duas posições frente ao dilema sobre o que fazer com a herança autoritária da geopolítica brasileira: a de Geraldo Cavagnari Filho e a de Bertha Becker (1988).

Em 1982, no Brasil, a geógrafa Bertha Becker publicava *Geopolítica da Amazônia: a nova fronteira de recursos*, numa abordagem geográfica que se diferenciava da geopolítica doutrinária dos âmbitos militares. É interessante destacar a opção terminológica de Bertha

---

preferem se prender a um enfoque de separação entre geografia política e geopolítica. Interessante notar que o livro abre espaço para as duas perspectivas.

[31] Sobre esse assunto, ver COSTA 1991, pp. 179, 183, 212, 221, 224, analisando a geografia política no Brasil; pp. 245, 246, 249, no caso da Europa.

[32] Wanderley M. Costa usa o termo "geopolítica crítica" para designar a produção de Yves Lacoste (COSTA 1991, p.249). Quanto à geopolítica crítica anglófona, seus principais trabalhos só foram publicados em livro em meados dos anos 1990 (Ó TUATHAIL 1996; Ó TUATHAIL; DALBY 1998), mesmo assim ainda hoje sem tradução para o português.

Becker pelo termo geopolítica, embora a justificativa mais explícita sobre a posição de Bertha Becker sobre o "resgate da geopolítica" só aparecesse em 1988.

Bertha Becker (1988) defende uma aproximação entre Geografia e Geopolítica, através do "rompimento da barreira entre a Geografia e a Geopolítica numa perspectiva crítica" (1988, p.99). As transformações do espaço brasileiro em duas décadas de ditadura militar haviam ocorrido numa situação de "fechamento da informação pelo governo autoritário", implicando na impossibilidade de apropriação, pela sociedade, do conhecimento sobre esse processo e resultando na perda de um "saber estratégico" que habilitaria uma "gestão democrática do território" (p. 99). Para B. Becker, "repensar a Geografia" exigia o "desvendar da Geopolítica" (BECKER 1988, p. 100)[33], de modo que transitar entre geografia e geopolítica era necessário inclusive para aprofundar os conhecimentos no âmbito da geografia.

Numa posição diferente, Geraldo Cavagnari Filho critica o "equívoco do discurso geopolítico" que alimentava os projetos irreais de Brasil-Potência do período ditatorial, afirmando que a "visão diplomática sobre a realidade brasileira é mais sensata do que o discurso geopolítico, quando reconhece a existência de problemas internos típicos do subdesenvolvimento (...) e de uma situação de dependência do sistema econômico internacional (CAVAGNARI 1984 apud COSTA 1991, p.213).

Na década de 1980, coexistiam no âmbito acadêmico brasileiro e, particularmente, na geografia, diferentes posições sobre o legado da geopolítica. Apesar da particularidade do debate brasileiro sobre a geopolítica em relação às trajetórias de outros países, a geografia brasileira não esteve um passo atrás na retomada da geopolítica ocorrida ao longo da década de 1970.

Em 2012, Wanderley M. da Costa retoma o balanço sobre a geopolítica brasileira num artigo publicado com Hervé Thery. A comparação entre o livro de 1991 e o artigo de 2012 permite identificar uma mudança de concepção a respeito da herança da geopolítica brasileira. Costa e Thery classificam os autores que escrevem sobre a geopolítica na década de 1980 como a "nova geopolítica brasileira que é progressivamente civilizada" (COSTA; THERY 2012, p.253), isto é, sai das mãos dos militares para as de autores civis, num contexto de redemocratização em que "aparecem nas universidades os primeiros grupos de intelectuais

[33] "Negar, portanto, a prática estratégica, seja a das origens da disciplina, seja a teorizada por Ratzel, seja a da Geopolítica explícita do Estado Maior ou a implícita na prática dos geógrafos, é negar a própria Geografia, que foi, assim prejudicada no seu desenvolvimento teórico e na sua função social. *E repensar a Geografia envolve necessariamente o desvendar da Geopolítica*, sua avaliação crítica e seu resgate e o trazer desse conhecimento para debate na sociedade. Em outras palavras, nesse campo de preocupações, à Geografia caberia a teorização sobre a prática estratégica desenvolvida pela Geopolítica" (BECKER 1988, p. 100).

que se consagram ao estudo da geopolítica como um pensamento explicitamente civil, não autoritário e relativamente autônomo do Estado". Os exemplos citados são Miyamoto (1981), Becker (1982), Vesentini (1986), Mello (1987) e Costa (1988), com destaque ao artigo de Bertha Becker intitulado *A geografia e o resgate da geopolítica*, de 1988, que "reconcilia a geopolítica com as práticas da geografia humana contemporânea e as ciências políticas" (COSTA; THERY 2012, pp. 257-258). Ou seja, embora num primeiro momento a defesa da geopolítica feita por Bertha Becker tenha ficado em segundo plano frente às abordagens críticas mais apropriadas ao contexto da redemocratização, no longo prazo foi essa posição que se mostrou mais consistente para equacionar o papel da geopolítica na geografia brasileira, como reconhecem Costa e Thery (2012).

As diferenças de enfoque entre os dois momentos são sintomáticas. A distância temporal da geopolítica marcadamente militar do período ditatorial torna mais fácil a adoção do termo geopolítica para caracterizar os estudos realizados nas últimas décadas no Brasil, ao contrário dos anos imediatamente posteriores à redemocratização. Costa e Thery (2012). Nesse movimento de reafirmação da geopolítica é interessante notar que a influência francesa é predominante em relação à anglófona. As referências buscadas para situar as mudanças de enfoque na geopolítica brasileira se resumem a Yves Lacoste (1976), Beatrice Giblin (1986) e Claude Raffestin (1980).[34]. Nenhuma referência é feita à discussão sobre a geopolítica crítica anglófona, que já se encontra consolidada e difundida além de suas fronteiras em 2012, diferentemente do livro de 1991. Essa ausência se justifica pelo próprio caminho traçado pela geopolítica e pela geografia política brasileira desde os anos 1980 que, salvo raras exceções, passaram ao largo da discussão trazida pelos anglo-saxões, o que seria mais um "ponto cego" na trajetória disciplinar da geopolítica e da geografia política no Brasil.

Portanto, nos encontramos diante de um ponto de cruzamento importante para repensar a trajetória da geopolítica no Brasil, suas tradições, rupturas e renovações.

O primeiro desafio é trazer a discussão sobre a geopolítica para a geografia, não para negá-la aos outros campos, mas para contribuir num diálogo interdisciplinar a partir dos debates internos da geografia. O diálogo com as demais disciplinas nos coloca uma interrogação sobre a própria constituição do campo disciplinar do qual partimos. O debate sobre geopolítica no Brasil se apresentou nas últimas décadas de maneira bastante viva fora

[34] Lacoste e Giblin possuem posições muito aproximadas quanto à assimilação do termo geopolítica em seus trabalhos, principalmente a partir do início da década de 1980, quando a revista Heródote inclui o termo em seu subtítulo. Raffestin, porém, se coloca numa posição oposta, não só se recusando ao uso da terminologia geopolítica na geografia política, mas também acusando a posição assumida por Lacoste e pela revista Heródote como nacionalistas (RAFFESTIN ET AL.1996).

da geografia, no âmbito da Ciência Política, das Relações Internacionais, dos chamados Estudos Estratégicos ou Estudos de Segurança e Defesa e em outros campos correlatos (História, Economia Política Internacional, Ciências Sociais, etc.), campos disciplinares cuja interação com a bibliografia oriunda da geografia é muito restrita – como é comum acontecer com as demais áreas da geografia, não só em relação à geografia política. Geralmente o que se nota é um grande interesse pela geografia, mas uma baixa audiência para os geógrafos.

O segundo desafio é romper as barreiras nacionais do conhecimento para buscar referências que vão além da tradição geopolítica brasileira. A produção no campo da geopolítica sempre foi marcada pelo nacionalismo auto-centrado e por um enfoque pragmático orientado para a estratégia do Estado. Mesmo a crítica à geopolítica muitas vezes se forma dentro dos mesmos limites, buscando deslegitimar os saberes produzidos alhures sem uma correspondente crítica ao caráter ideológico do saber produzido em seu próprio país. Com isso, a interdição dos desenvolvimentos teóricos estrangeiros acabou sendo mais grave no âmbito da geopolítica do que em diversos outros âmbitos disciplinares, assim como a cegueira em relação aos construtos ideológicos embutidos nas tradições geopolíticas nacionais.

O terceiro desafio é superar uma visão dicotômica entre geopolítica e geografia política que se consolidou nas últimas décadas. A crítica à tradição geopolítica brasileira ocasionou um efeito prolongado de contraposição entre geopolítica e geografia política como eixo definidor da diferenciação disciplinar, reforçando, ao mesmo tempo, um certo distanciamento ou desconfiança dos geógrafos em relação à geopolítica. Para superar a dicotomia é preciso trabalhar na costura entre esses dois pólos aparentes, sem dualismo nem hierarquia. Geopolítica e geografia política podem ser trabalhadas de maneira convergente. Concordamos nesse ponto com Ó Tuathail (1996) quando diz que a anti-geopolítica é também uma geopolítica e que muitas críticas à geopolítica não romperam com os fundamentos epistemológicos que estavam sendo criticados.

O quarto desafio é colocar em questão um conceito ampliado de geopolítica que vai além daquele propriamente denominado como tal, incluindo como objeto de análise as construções políticas espacializadas que são formuladas por diversos atores, estatais e não-estatais. Há que se considerar a permeabilidade nas fronteiras que se estabelecem entre o conhecimento científico e o conhecimento gerado a partir da prática da geopolítica que transcende o ambiente acadêmico e se constrói em diversos outros espaços. É o que coloca Didier Bigo ao "reconsiderar as linhas que têm sido tradicionalmente traçadas como as

fronteiras legítimas do conhecimento acadêmico" (BIGO 2006, p.13)[35]. A separação entre ciência e política que alimentou os debates sobre a legitimidade e o compromisso ideológico dos saberes se apresenta hoje de uma nova maneira. Por um lado, constatamos o abandono da concepção ingênua de uma ciência dissociada das práticas sociais que interagem com a produção científica. Por outro lado, é cada vez mais comum reconhecimento de múltiplas fontes de produção de conhecimentos socialmente legítimos que dialogam e concorrem com a produção acadêmica. Didier Bigo (2006), por exemplo, desenvolve sua abordagem a partir do campo de profissionais que atuam no âmbito da segurança. Mas podemos estender essa análise para outros agentes estatais, que atuam na formulação e na execução das políticas públicas, assim como a grupos sociais que produzem discursos e ações tendo em vista tanto a construção de uma "demanda social" sobre determinadas questões, quanto a intervenção crítica em debates já existentes.

1.2. Diálogos possíveis entre geografia e segurança

A aproximação entre geopolítica e geografia política é importante para estabelecer um diálogo interdisciplinar mais profícuo entre o campo da geografia política e os demais campos disciplinares que têm tratado mais de perto de temas de segurança, defesa e política internacional, quais sejam, as Relações Internacionais, a Ciência Política, os Estudos de Estratégia, Segurança e Defesa.

Estudar segurança e defesa na academia não é algo trivial, como em outros países que já possuem tradição de desenvolverem pesquisas civis sobre assuntos militares. Mas essa área temática, assim como a interação entre militares e civis no âmbito acadêmico, tem ganhado cada vez mais espaço nas universidades brasileiras. Essa interação está carregada de conflitos, que estimulam e enriquecem o debate, mas também de preconceitos, que acabam por empobrecer a alteridade estabelecida entre os meios militar e civil. Não podemos desconsiderar a existência de um acúmulo de estudos sobre segurança e defesa que se mantiveram restritos aos âmbitos militares até a década de 1980, mas também é preciso reconhecer as insuficiências dos estudos acumulados nessas condições, muito limitados aos elementos doutrinários das corporações militares. Além disso, o viés autoritário predominante

[35] "Now, other works including mine have advanced a step further - some would say a step too far - by reconsidering the lines that have been traditionally drawn as the legitimate borders of academic" (BIGO 2006, p.13).

durante os governos militares inibia uma discussão mais aberta sobre as políticas de Estado, particularmente as concernentes ao âmbito da segurança e defesa.

Entre os diferentes campos disciplinares que se dedicam aos estudos sobre segurança e defesa residem limites que devem ser colocadas em questão. As abordagens sobre política e segurança internacional se diferenciam pelo uso de conceitos e metodologias próprios de cada tradição disciplinar e das correntes teóricas às quais cada pesquisa se vincula. No caso da geografia, não existe um *corpus* teórico de referência que sirva como um "caminho seguro" para trilhar – ainda mais no Brasil, considerando que o tema de segurança e defesa só recentemente passou a ganhar alguma relevância no mundo acadêmico. O que aparece inicialmente como uma dificuldade pode ser visto também como uma "heterodoxia bem-vinda" (AGNEW 2003, p. 603) e uma abertura de possibilidades, que se constituem, por exemplo, na interação da geografia com outros campos disciplinares. Por isso buscamos nesta pesquisa estabelecer um diálogo teórico e metodológico entre a geografia e as outras áreas de conhecimento, particularmente as Relações Internacionais e os Estudos de Estratégia, Segurança e Defesa.

Afastamento mútuo entre Geografia e Relações Internacionais

Essa dissociação entre geografia e política internacional originou, por um lado, uma geografia desprovida de reflexões políticas mais amplas – uma geografia política sem política (SMITH 1984, p. 69) –, por outro lado, um estudo de Relações Internacionais pouco afeito à reflexão sobre os fatores geográficos, geralmente só levados em conta pelas suas influências no emprego das Forças Armadas e no acesso a matérias-primas (PARDO 2007, p. 39).

Alguns apontam que essa compreensão pouco geográfica das relações internacionais se desenvolveu principalmente no período da Guerra Fria. Segundo John O'Loughlin, "a geografia foi apagada para se tornar não mais do que distância euclidiana na superfície global, ou (...) foi percebida como imutável e sempre presente" (2000, p.132) enquanto os modelos teóricos das Relações Internacionais enxergavam o mundo como "uma mesa de bilhar (um plano geopolítico isotrópico)" (2000, p.132)[36]. A descontinuidade da geopolítica tradicional no período da Guerra Fria aparece também nas clivagens políticas da política internacional que passaram a ser entendidas muito mais pelas divergências ideológicas entre capitalismo e socialismo do que pelas reivindicações territoriais das grandes potências – embora as

[36] "Consequently, to a large extent, geography was reduced to become no more than Euclidean distance on the global surface or, following Spykman's famous aphorism, geography was perceived as unchanging and ever-present. For the international relations modelers, the world had effectively become a billiard table (an isotropic geopolitical plain) but at a cost" (O'LOUGHLIN 2000, p. 132).

superpotências tenham também buscado consolidar áreas de influência. Essa situação aparentemente resultava numa perda de importância explicativa dos fatores espaciais para as disputas políticas. Segundo John O'Loughlin, "durante a Guerra Fria, a fixação nos tópicos de pesquisa sobre destruição nuclear mútua e relações diretas entre superpotências tendeu a remover o espaço e o lugar das discussões em Relações Internacionais (RI)" (2000, p.133)[37].

Seja uma questão geral da formação do campo das RI, seja uma questão específica do período da Guerra Fria, podemos identificar uma abordagem das RI que se distancia da influência da geografia política e da geopolítica, dentro da mesma linha de argumentação desenvolvida pelos geógrafos – crítica ao caráter ideológico do saber geopolítico[38] – ou como mera desatenção à dimensão espacial da política internacional, conforme podemos ler nas observações de Agnew e Corbridge (1995) e O'Loughlin (2000).

Estratégias de relacionamento entre Geografia e Relações Internacionais

No contato com as demais disciplinas, é interessante notar que as controvérsias sobre o caráter político do conhecimento e da ciência, as tensões entre saber, fazer e poder, não são exclusivas da geografia.

As Relações Internacionais surgiram como disciplina numa circunstância em que emergia a necessidade de construção de uma ordem internacional na transição hegemônica entre a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, em meados da década de 1920[39]. Quanto aos Estudos Estratégicos, suas raízes como disciplina foram lançadas a partir da constatação de que a importância dos Estados Unidos na política internacional era muito superior à capacidade de formulação teórica dos *policy-makers* norte-americanos sobre defesa e estratégia[40]. Segundo Buzan e Hansen (2009) os Estudos de Segurança são "desde o nascimento uma disciplina anglo-americana a qual tem sido baseada numa concepção

[37] "During the Cold War, a fixation on the research topics of mutual nuclear destruction and direct relations between the superpowers tended to remove both space and place from international relations discussions" (O'LOUGHLIN 2000, p.132).

[38] Essa crítica à geopolítica é a que aparece, por exemplo, nos Estudos Estratégicos desenvolvidos no Brasil a partir dos anos 1980, como se vê nos artigos de Cavagnari Filho, sistematizados por Wanderley M. da Costa (1991).

[39] A pretensão de lançar bases para uma nova ciência, explícita na introdução de obras como a de Carr (1939) e Morgenthau (1948), se coadunava com um compromisso prescritivo de orientação da política externa. Os debates entre idealismo e realismo se concentravam dentro de um mesmo campo de preocupações quanto aos fundamentos de legitimação do equilíbrio de poder capitaneado pelas grandes potências.

[40] Essa tese levantada por Edward Earle em 1940 foi ratificada por Bernard Brodie em seu trabalho seminal *Strategy as a science* (1949). A demarcação do caráter científico dos novos Estudos Estratégicos se contrapunha às crenças doutrinárias que alimentavam os conhecimentos difundidos no meio militar. Além disso, havia uma compreensão de que a guerra nuclear impunha um desafio totalmente diferente em relação à guerra dos tempos anteriores (PROENÇA JR.; DUARTE 2007).

ocidental de Estado" (p. 19)[41], que se desenvolve de forma específica no período pós-1945 como um sub-campo das Relações Internacionais (p. 1). A formação dos campos disciplinares é expressão de uma demarcação mútua entre diferentes tradições e trajetórias acadêmicas. Os Estudos Estratégicos muitas vezes são assimilados como um sub-campo dentro dos Estudos de Segurança nas Relações Internacionais, conforme John Baylis (2007), ou podem coexistir com as Relações Internacionais como sub-campos da Ciência Política, conforme Robert Ayson (2008) (MOREIRA 2010)[42].

Os exemplos da Geopolítica, das Relações Internacionais e dos Estudos de Estratégia, Segurança e Defesa sugerem que a evolução dos campos disciplinares e de suas teorias sobre a política internacional não está dissociada das circunstâncias nas quais os mesmos são formulados, isto é, não existe um objeto inerte e uma teoria externa ao contexto. Ambos, teoria e objeto, evoluem de forma interativa. Cada campo disciplinar também se desenvolve através das interações e bloqueios em relação a outros campos. Daí a necessidade de pensar as estratégias de relacionamento da geografia política para interagir com os demais campos.

Jean Gottmann buscou, já em 1951, traçar caminhos de encontro entre a geografia e as relações internacionais. Seu argumento principal era o de que enquanto as divisões políticas eram a razão de ser das relações internacionais, a variedade das diferentes partes da superfície terrestre era a razão de ser da geografia (1951, p.153). As diferenciações do espaço acessível aos homens poderiam ser uma razão de ser tanto da geografia quanto das relações internacionais (1951, p.162), uma vez que as divisões políticas produzem e são produzidas por tais diferenciações. No mesmo artigo, Gottmann indicava que os campos da geografia e das relações internacionais eram muito próximos e conectados, mas permaneciam mutuamente ignorados (1951, p.170). A abordagem de Gottmann apontava algumas implicações do ambiente natural para o comportamento das nações e depois desenvolvia a questão da organização do espaço diferenciado. O conceito de soberania, por exemplo, poderia ser relacionado ao direito à diferenciação regional e formulado como um "princípio

[41] "Moreover, ISS [International Security Studies] is by birth an Anglo–American discipline which has been based on a Western conception of the state. This conception has arguably limited empirical and political relevance for major parts of the non-Western world (…)" (BUZAN; HANSEN 2009, p.19).

[42] William Moreira, por sua vez, destaca o aspecto interdisciplinar como um componente constitutivo dos Estudos Estratégicos, mesmo que dentro de uma linha de continuidade que ascende aos Estudos de Segurança, às Relações Internacionais e à Ciência Política. A clivagem conceitual dos Estudos Estratégicos estaria no seu foco específico, diferentemente de outros campos que conduzem estudos similares para outros propósitos (MOREIRA 2010)[42]. *Estudos de Segurança* é aparentemente o campo mais abrangente – e ambíguo – dos campos, podendo servir como o guarda-chuva disciplinar para os demais. No Brasil, no entanto, são mais utilizados os termos *Estudos Estratégicos*, como nos casos do Núcleo de Estudos Estratégicos da UNICAMP (hoje fechado) e do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da UFF e *Estudos de Defesa*, como no caso da Associação Brasileira de Estudos de Defesa - ABED. Encontramos também, vinculado ao INEST/UFF, o Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos, da Defesa e da Segurança.

espacial", "o instrumento legal através do qual os povos tentam preservar seu direito a se diferenciarem de seus vizinhos" (1951, p.172)[43].

Quando Gottmann escreveu sobre as possíveis interações entre Geografia e Relações Internacionais em 1951, ele faz também uma crítica à própria geografia. Gottmann chamou atenção para o fato de que apesar dos esforços pioneiros da geografia moderna em pensar as grandes escalas, a tendência das gerações posteriores de geógrafos foi a de se fechar em microanálises: "tornou-se "não-científico" usar a "larga escala", e a geografia se tornou cada vez menos útil para outras ciências sociais, especialmente para as relações internacionais" (1951, p.171)[44]. A preocupação de Gottmann não era somente com o desenvolvimento interno da geografia como disciplina, mas com as contribuições que poderiam ser geradas para o diálogo com outros campos de conhecimento. Essa preocupação deve ser considerada ainda nos dias atuais.

Os geógrafos John Agnew e Stuart Corbridge apontam que "grande parte da literatura em Relações Internacionais assume implicitamente que o Estado é uma entidade territorial fixa (...) funcionando de forma muito semelhante ao longo do tempo e independente de seu lugar dentro da ordem geopolítica global" (1995, p. 78)[45]. Com isso, a concepção de território compartilhada pelo *mainstream* das Relações Internacionais acaba se limitando a atributos fixos e delimitados concernentes ao território estatal moderno, com pouca abertura para conceber formas espaciais distintas das que se remetem imediatamente ao Estado. Apesar das diferenças entre as visões liberal e realista dentro da teoria de RI, Agnew e Corbridge identificam três pressupostos geográficos dominantes nas concepções sobre a territorialidade estatal que configuram o que eles chamam de "armadilha territorial": 1) os territórios do Estado têm sido reificados como conjunto ou unidades fixas do espaço soberano; 2) o uso de polaridades doméstico/externo que obscurecem a interação entre processos que operam em diferentes escalas e 3) a idéia de um território estatal existente anterior à sociedade e como continente da mesma (1995, p. 84).

---

[43] "Sovereignty may well be the legal tool through which people attempt to preserve their right to differentiate themselves from their neighbors" (GOTTMANN 1951, p.172).

[44] "Geography went into microanalysis, breaking up some of its unity, losing sight of its original aim: to contribute a system to the general human understanding of the world as whole. It became "unscientific" to use the "broad scale", and geography got less and less useful to the other social sciences, and to international relations specially" (GOTTMANN 1951, p.171)

[45] "Much of the literature on international relations (including international political economy) assumes implicitly that a state is a fixed territorial entity (even if its actual boundaries can change) operating much the same over time and irrespective of its place within the global geopolitical order; a state is territorial much like life on earth is terrestrial" (AGNEW; CORBRIDGE 1995, p. 78)

Da geografia militar à geografia da segurança

Uma revisão bibliográfica dos aportes teóricos e metodológicos dos geógrafos em relação aos temas de política, guerra e segurança internacional nos permite aprofundar um pouco mais a discussão. A geografia tem um longo e variado legado relacionado à guerra e à violência (O'LOUGHLIN; RALEIGH 2007). Apesar de a segurança ter sido um tema pouco considerado no âmbito da geografia, destacamos diversas correntes da Geopolítica cujos temas se aproximam bastante da questão da segurança, do ponto de vista militar e estatal-nacional.

A postura da geografia e dos geógrafos com relação às questões práticas e teóricas da política internacional é abordada a partir das posições frente à guerra e à paz, como proposto por Virginie Mamadouh (2005) através de três dimensões em que se polarizam as geografias *war minded* e *peace minded*:

> a percepção da guerra (um evento natural versus um comportamento coletivo indesejável); o foco de estudos geográficos que tratam de guerra e paz (funções de guerra versus causas e conseqüências da guerra), e a aplicação advogada do conhecimento geográfico (ganhar a guerra versus prevenir a guerra e adotar a paz) (2005, p.26)[46].

Para Virginie Mamadouh, a II Guerra Mundial aparece como um marco histórico que estabelece um corte epistemológico na geografia da guerra e da paz. Antes de 1945, a geografia acadêmica se dividia entre um campo majoritário *war-minded,* que via a guerra como uma legítima competição entre os Estados, e um campo *peace-minded* que buscava promover a cooperação internacional (MAMADOUH 2005, p.34). Era comum também o engajamento direto de geógrafos tanto nas conferências internacionais como auxiliares dos chanceleres e presidentes - como foi o caso da participação de Isaiah Bowman na Conferência de Paris, em 1919 - quanto na elaboração de conhecimentos estratégicos para uso direto na guerra - como foi o caso de 129 geógrafos que trabalharam no Office for Strategic Services, sob o comando de Richard Hartshorne durante a II Guerra Mundial (MAMADOUH 2005, p.33).

O período posterior à II Guerra Mundial é marcado pelo afastamento da geografia acadêmica em relação ao uso instrumentalizado do conhecimento para a política dos Estados,

[46] "This is done by considering three dimensions for which antagonistic positions (…) are anticipated: the perception of war (a natural event versus an undesirable collective behaviour); the focus of geographical studies that deal with war and peace (functions of war versus causes and consequences of war), and the advocated application of geographical knowledge (to win a war versus to prevent a war and to foster peace)" (MAMADOUH 2005, p.26).

pela perda de influência da geografia na formulação de políticas públicas de segurança e defesa (CUTTER 1988 apud MAMADOUH 2005, p.40) e pelas concepções críticas ao Estado.

Rachel Woodward aponta que, embora estejam em todos os lugares, as geografias militares são freqüentemente "sutis, obscuras, escondidas, ou não-identificadas" (2005, p.719)[47]. O militarismo e seus efeitos são insuficientemente pesquisados na geografia humana anglófona, considerando a importância que as atividades militares têm na modulação dos tempos e espaços contemporâneos (2005, p.719).

Woodward identifica a existência de três abordagens dominantes nos estudos de "geografias do militarismo e das atividades militares", definida por ela como geografias militares, no plural. A primeira abordagem é a da geografia militar tradicional, "um sub-campo da disciplina dedicado explicitamente à aplicação dos instrumentos e técnicas geográficos para a solução de problemas militares" (WOODWARD 2005, p.720)[48]. A segunda abordagem é a que busca compreender a espacialidade dos conflitos armados, feita predominantemente no campo da geografia política. A terceira abordagem, por fim, se refere a "uma geografia militar crítica emergente que, enquanto reconhece a importância do conflito armado, olha para além dele para o que isto nos conta sobre o efeito geográfico mais amplo do militarismo e das atividades militares" (WOODWARD 2005, p. 720)[49].

Nossa pesquisa se situaria entre a segunda e a terceira abordagem, embora nossa análise não trate de conflitos armados, mas de um espectro mais amplo que se refere aos assuntos de segurança e defesa. Os desafios metodológicos da geografia da segurança e defesa são bem similares aos colocados pelas "geografias militares". Mas existe uma dificuldade de delimitar o que é propriamente militar dentro de um quadro mais amplo de segurança. Segundo Bernazzoli e Flint (2009) não se deveria considerar uma esfera militar à parte da sociedade. Daí que uma "geografia política da securitização" seria mais apropriada para pensar os fenômenos da segurança que vão além do aspecto estritamente militar, definindo "os papéis superpostos das forças armadas e de outras agências na incorporação do securitismo [em analogia ao militarismo] em diferentes arenas da sociedade em variados

[47] "Military geographies may be everywuere, but they are often subtle, hidden, concealed, or unidentified" (2005, p.719).
[48] "The first approach discussed is traditional Military Geography, a subfield of the discipline aimed explicitly at the application of geographical tools and techniques to the solution of military problems" (2005, p.720).
[49] "The third approach is that of an emergent critical military geography that, while recognizing the significance of armed conflict, looks beyond it for what this tells us about the wider geographical imprint of militarism and military activities" (2005, p.720).

contextos geográficos" (2009, p.450)[50]. Em nossa pesquisa, com exceção dos conflitos armados na Colômbia, as dinâmicas de segurança na América do Sul passam mais por ações políticas que não se desdobram no engajamento militar direto.

1.2.1. Soberania, sistema, segurança: elementos para uma topologia espacial

Os estudos sobre segurança e defesa possuem um arcabouço teórico e conceitual que incorpora influências de diversas disciplinas. Não pretendemos buscar na geografia política ou na geopolítica um léxico completamente diferenciado que dê conta da abrangência de conceitos e temas relacionados à política internacional. Não é o caso de reinventar a roda, mas de dialogar com outras referências disciplinares e problematizar os conceitos muitas vezes assumidos como pressupostos inquestionáveis. A dificuldade, nesse caso, é acessar a complexidade das discussões internas de outras disciplinas e sua validade para o estudo geográfico aqui desenvolvido. Para isso estabelecemos algumas referências conceituais comuns que possam ser compartilhadas sobre soberania estatal, sistema interestatal e segurança.

Exploraremos as implicações espaciais dos conceitos de sistema interestatal, segurança e defesa dos Estados nacionais, tendo em vista a fundamentação de uma abordagem geográfica da segurança. Para isso, em primeiro lugar, focalizamos os dois níveis tradicionais da política internacional que configuram a territorialidade moderna: o estatal-nacional, com o conceito de segurança nacional, e o internacional-global, com o conceito de sistema internacional.

Soberania interna: a interdição da guerra

Os estudos políticos internacionais assumem como pressuposto a existência simultânea de dois níveis distintos que definem a ordem política mundial: o nível interno do Estado nacional, no qual prevalece o princípio de soberania, "fonte derradeira de autoridade política dentro de um domínio" (MORRIS 2005, p. 251), e o nível externo do sistema internacional, no qual prevalece uma ordem anárquica entre os Estados[51]. Soberania interna

[50] "A political geography of securitization would outline the overlapping roles of the military and other agencies in embedding securitism in different arenas of society in varying geographical contexts" (BERNAZZOLI; FLINT 2009, p.450).

[51] Nos estudos de política internacional, principalmente na corrente realista, que é a predominante, o conceito de anarquia do sistema internacional se refere à ausência de qualquer poder legítimo acima da soberania estatal: "Os realistas operam, portanto, a partir da suposição central de que a política mundial se desenvolve em uma anarquia internacional: um sistema sem uma autoridade dominante ou um governo mundial" (JACKSON;

significa a monopolização do uso legítimo da violência. Para fora, na relação entre os Estados, não existiria qualquer impedimento para a ocorrência de guerras. Nos estudos de política internacional, o conceito de anarquia internacional se refere à ausência de qualquer poder legítimo acima da soberania estatal. Segundo Morris, "a soberania interna pertence à governabilidade do domínio; a soberania externa, à independência de outros Estados" (2005, p.251).

A territorialidade estatal moderna é um atributo presente em quase todas as definições do Estado moderno. Ruggie, afirma que "a característica distintiva do moderno sistema de regras é que ele tem diferenciado suas coletividades de sujeitos dentro de enclaves de domínio legítimo definidos, fixos e mutuamente exclusivos" (1993, p. 151)[52]. Também Morris afirma que a territorialidade e a exclusividade do poder eram duas características raras nas formas de organização política anteriores ao Estado moderno (2005, p. 251-252). Segundo a definição de Giddens, desenvolvida a partir de Weber, o "Estado-nação, que existe em um complexo de outros Estados-nação, é um conjunto de formas institucionais de governo, mantendo um monopólio administrativo sobre um território com fronteiras (limites) demarcados, seu domínio sendo sancionado por lei e por um controle direto dos meios internos e externos de violência" (2008, p.145). A existência dos Estados-nação depende das "relações sistêmicas com outros Estados-nação", "condições monitoradas reflexivamente de natureza internacional" (2008, p.30).

Soberania externa: um sistema de unidades políticas independentes

A existência plural dos Estados é expressa através de diversos termos: sociedade mundial ou internacional, sistema interestatal, internacional, mundial ou global, sistema-mundo, sistema de unidades políticas independentes. Cada um deles contém uma teoria ou perspectiva implícita ou explícita. Os termos sistema internacional, sistema interestatal, mundial e global podem ser utilizados na maioria das vezes de maneira intercambiável. Com maior precisão teórica, poderíamos distinguir interestatal e internacional, nos referindo a este para tratar de questões que atravessam os Estados sem necessariamente respeitar o nível hierárquico do Estado soberano e àquele para tratar de relações entre Estados, uns frente aos

---

SØRENSEN 2007, pp. 102-103). Segundo Mearsheimer, "the first assumption is that international system is anarchic, which does not mean that it is chaotic or riven by disorder. It is easy to draw that conclusion, since realism depicts a world characterized by security competition and war. By itself, however, the realist notion of anarchy has nothing to do with conflict; it is an ordering principle, which says that the system comprises independent states that have no central authority above them" (2003, p.30).

[52] "To summarize, politics is about rule. And, the distinctive feature of the modern system of rule is that it has differentiated its subject collectivity into territorially defined, fixed, and mutually exclusive enclaves of legitimate dominion" (1993, p. 151)

outros, cada um considerado como um ator individual (SCHMITT 1992, p. 83; PARDO 2007, 23).

Mundial e global se referem à escala de análise considerada. Segundo Holsti, "nós dizemos que hoje temos um sistema global porque todas as unidades políticas e sociais do mundo estão interconectadas. Não há mais qualquer região que esteja completamente isolada do resto, e com algumas exceções muito pequenas, todas as sociedades no mundo têm sido organizadas politicamente dentro de Estados de um ou outro tipo" (1997, p. 52)[53]. Já a distinção entre sistema internacional e sociedade internacional é explicitada por Bull e Watson ao definirem sociedade internacional como

> um grupo de Estados (ou, de modo mais geral, um grupo de comunidades políticas independentes) que não só formam um sistema, no sentido de que o comportamento de cada um é fator necessário no cálculo do outro, mas além disso têm se estabelecido pelo diálogo e por regras e instituições comuns de consentimento para a conduta de suas relações, e reconhecem seus interesses comuns em manter estes acordos[54].

O termo sistema internacional, por sua vez, tal como caracterizado por Barry Buzan pode ser assim resumido:

> O sistema internacional passou a existir porque a projeção de poder europeu trouxe povos antes isolados e comunidades políticas para dentro de um contato regular uns com os outros. Para um sistema existir é necessária a existência de unidades, entre as quais interações significantes tomam lugar e são arranjadas ou estruturas de acordo com alguns princípios ordenadores. A formulação de Bull e Watson define interação significante como sendo uma ação tal que "o comportamento de cada [ator] seja um fator necessário nos cálculos dos demais". No sistema internacional, as unidades são os Estados (ou comunidades políticas independentes). As interações entre eles incluem guerra, diplomacia, comércio, migrações e movimento de idéias[55]

---

[53] "We say that today we have a global system because all political and social units of the world are interconnected. There is no longer any region that is thoroughly isolated from the rest, and with only some very minor exceptions, all societies in the world have been organized politically into states of one kind or another" (HOLSTI 1997, p.52).

[54] "a group of states (or, more generally, a group of independent political communities) which not merely form a system, in the sense that the behaviour of each is a necessary factor in the calculations of the others, but also have established by dialogue and consent common rules and institutions for the conduct of their relations, and recognise their common interest in maintaining these arrangements" (BUZAN 1993, p. 331).

[55] "The international system existed because the projection of European power brought previously isolated peoples and political communities into regular contact with each other. For a system to exist requires the existence of units, among which significant interaction takes place and that are arranged or structured according to some ordering principle. The Bull and Watson formulation defines significant interaction as being action such that "the behaviour of each [actor] is a necessary factor in the calculations of the others." In the international system, the units are states (or independent political communities). The interactions among them include war, diplomacy, trade, migration, and the movement of ideas" (BUZAN 1993, p. 331).

A ideia de sistema internacional pode ser utilizada para se referir a relações de interdependência entre unidades políticas anteriores aos Estados modernos – como na interpretação contemporânea das "relações internacionais" existentes entre as cidades gregas que aparecem na obra de Tucídides – como faz Robert Gilpin (1988) – e em diferentes escalas. Antes da expansão europeia, coexistiam sistemas internacionais – ou sistemas-mundo, conforme Braudel – mais ou menos autônomos. A competição dentro da Europa e a expansão extraeuropeia foram processos correlacionados que levaram à criação de um sistema internacional que passou a assumir dimensões globais. O sistema internacional moderno guarda especificidades quanto à natureza das unidades políticas que formam o sistema – os Estados modernos – e seu alcance geográfico global. Existe uma correspondência entre sistema internacional e escala global, mas pouco se explora a espacialidade implicada nessa escala, nem a condição histórica em que esse sistema internacional se globaliza. Aqui consideramos sistema interestatal e internacional de maneira intercambiável.

Um sistema europeu que se globaliza

A especificidade das injunções entre poder e capital ocorridas na Europa a partir do "longo século XVI" se relacionam à expansão do sistema interestatal europeu. Wallerstein se pergunta: "o que é que na estrutura social da economia-mundo europeia do século XVI permite explicar uma transformação de diferente natureza [em relação aos impérios antigos], que dificilmente pode ser considerada como homeostática?" (1980, p.90) Sua conclusão indica que as pressões sociais existentes na economia-mundo marcam sua organização diferente dos antigos impérios. Wallerstein destaca os "tipos de tensões" geradas pelo sistema e os "tipos de oportunidades" fornecidas à população. E prossegue:

> A expansão acarreta seus próprios imperativos. A capacidade para uma expansão bem sucedida é uma função quer da capacidade de manter uma relativa solidariedade social interna (...) quer das disposições que possam ser tomadas para utilizar trabalho barato em paragens longínquas (1980, p. 90).

A expansão européia assumiu então a forma de uma divisão mundial do trabalho que estabeleceu um "desenvolvimento desigual estratificado", na qual a principal distinção se dava entre o "centro da economia-mundo europeia" e "suas áreas periféricas" (1980, p. 91). O diferencial dessa divisão do trabalho, e o que explica seu sucesso, foi que esta não se estabeleceu no quadro de um império-mundo, mas sim em uma economia-mundo formada por várias unidades políticas, que se fortaleceram através dos meios já descritos.

Com base em Max Weber, Arrighi chama atenção para o fato de que a "competição interestatal pelo capital circulante" foi tão importante para as sucessivas fases de expansão material e financeira quanto a concentração de poder no âmbito dos Estados. Arrighi afirma que "a divisão da economia mundial em jurisdições políticas concorrentes não necessariamente beneficia a acumulação capitalista de capital. Se ela o fará ou não, depende basicamente da forma e da intensidade da concorrência" (1994, p.32).

Porém, ao enfocar a expansão europeia, Arrighi demonstra claramente que a conexão estabelecida entre a competição intraeuropeia e a expansão global da conquista européia gerou um círculo virtuoso em que "as técnicas que se haviam desenvolvido na luta dentro da Europa foram usadas para subjugar territórios e comunidades extraeuropeus; riqueza e poder provenientes da subjugação desses territórios e comunidades foram usados na luta dentro da Europa" (ARRIGHI 1994, p. 41). Esse argumento é aprofundado na caracterização do círculo virtuoso/ vicioso entre "capitalismo, industrialismo e militarismo" (2007, p.274), desenvolvida a partir do apontamento smithiano de que "a grande despesa da guerra moderna dá vantagem militar às nações ricas sobre as pobres" (2007, pp. 80; 105). Embora o continuum de Smith entre *pólvora – guerra moderna – grande despesa* explique a vitória européia sobre os povos americanos, Arrighi precisou desenvolver alguns capítulos a mais para explicar a superioridade europeia sobre a China e a atual reversão dessa tendência (ARRIGHI 2007).

Fiori, por sua vez, destaca a separação analítica entre a acumulação de poder e a acumulação de riqueza, "para que se possa compreender melhor o caminho que levou a Europa, da formação de seus primeiros estados até a criação do sistema político mundial, e da formação de suas primeiras economias nacionais até a globalização do sistema capitalista" (2004, p. 37). Discorda de que a originalidade europeia de uma economia-mundo formada por Estados nacionais seja oposta ao impulso imperial, como insinua Wallerstein. Afinal, "os primeiros estados europeus se transformaram quase imediatamente, ao nascer em cabeças de novos impérios, dentro e fora da Europa", constituindo-se como híbridos, "minotauros", "estados-impérios" (2004, p. 38). O núcleo central do sistema estatal europeu "nunca foi homogêneo, coeso ou pacífico, pelo contrário, viveu em estado de quase permanente guerra, exatamente porque todos seus estados eram ou tinham "vocação imperial" e mantinham, entre si, relações, a um só tempo, complementares e competitivas" (2004, p. 39). Daí que o nexo entre a competição intraeuropeia e a expansão extraeuropeia é estabelecido pela guerra. Quanto à expansão mundial do capital, Fiori resume que

> a expansão e a universalização do sistema capitalista não foram uma obra do "capital em geral"; foram, e serão sempre, o resultado da competição e expansão dos "estados-economias nacionais" que conseguem impor a sua moeda, a sua "dívida pública", o seu "sistema de crédito" e o seu "sistema de tributação", como lastro monetário do seu capital financeiro dentro destes territórios econômicos supranacionais e em expansão contínua (2004, p. 46).

Nas abordagens de Wallerstein, Arrighi e Fiori é possível perceber a contingência histórica da globalização do sistema internacional, isto é, o modo como o sistema-mundo europeu se torna global e passa a subsumir os demais sistemas mais ou menos autônomos dentro de uma lógica centro-periferia.

Além dos Estados e do sistema internacional

A divisão dual entre os domínios da soberania interna e externa se tornou um pressuposto básico das relações internacionais – e de sua separação como um campo independente da Ciência Política, restrita à política interna. O espaço político interno é objeto das ciências políticas, enquanto as RI investigam a política entre as nações. O pressuposto é o de que o limite de soberania define um dentro e um fora, causando uma descontinuidade, ao mesmo tempo, uma composição, na qual o que é feito fora pode intervir no jogo interno e vice-versa, o que Robert Putnam chamou de "jogo de dois níveis" (1988). R. B. J. Walker questiona a divisão dual afirmando que as teorias modernas de RI são apresentadas como

> um discurso que reifica de forma sistemática uma ontologia espacial específica historicamente, uma delineação nítida do "aqui" e do "lá", um discurso que expressa e afirma constantemente a presença e a ausência da vida política dentro e fora do Estado moderno como o único terreno para o entendimento das necessidades estruturais e para a descoberta de novas esferas da liberdade e da história (WALKER 2013 (p. 11)[56].

O diagnóstico de Walker apresenta uma sensibilidade em relação à espacialidade da divisão dual interna/externa da soberania estatal, mas atribui a essa espacialidade o motivo pelo qual a compreensão do sistema internacional pelas RI se mostrou tão limitada ao longo do século XX e incapaz de interpretar uma política mundial para além dos marcos espaciais definidos pela imaginação política moderna. Walker atribui a limitação ao fato de que a teoria das relações internacionais é expressa em termos espaciais, mas seria mais apropriado

[56] Em outro trecho, Walker coloca: "se é verdade que a vida política contemporânea é cada vez mais caracterizada por processos de aceleração temporal, portanto, o provável é que aumentem as incongruências alarmantes entre novas articulações de poder e explicações da vida política baseadas na ficção do início da Modernidade de que a temporalidade pode ser fixada e subjugada dentro de coordenadas espaciais de jurisdições territoriais" (2013 [1993], p. 32).

considerar que o problema se encontra na maneira restrita e ingênua como essas teorias concebem a dimensão espacial da política.

A constituição moderna nos legou uma visão dual. A crítica à visão dual se confunde com as reivindicações de superação da territorialidade ou da espacialidade da política internacional, tomando o tempo e a velocidade como elementos dinâmicos e ativos do mundo contemporâneo em contraposição ao espaço.

A topologia dentro e fora da soberania estatal pressupõe um "mapa absoluto do mundo" (STADE 1998), "um rígido mosaico" (WALKER 1993), uma "individuação absoluta" (RUGGIE 1993)[57]. Ao questionarem a rigidez e o caráter absoluto da representação do mapa político mundial, a ideia é olhar como o mapa está repleto de áreas e pontos que desafiam – ou pelo menos deveriam intrigar – essa imaginação geopolítica moderna. Basta olhar a cobertura marítima, os altos mares, dos quais a maior parte consiste em espaços livres de soberania ou em disputa. Mesmo os espaços terrestres estão pontuados de espaços coloniais ou semicoloniais, militarmente ocupados, em disputa, representações diplomáticas, espaços com estatuto de extraterritorialidade ou estruturas não convencionais de soberania. O próprio Estado maneja a "negação institucional da territorialidade exclusiva" a seu favor, o que John Ruggie chama de "desagregação da territorialidade" (RUGGIE 1993, p.164)[58].

Se formos além do mero substrato territorial para focalizarmos os fluxos que cruzam as fronteiras estatais, temos ainda uma parte considerável destes que não estão regulados ou determinados exclusivamente pela soberania territorial estatal. Apesar da compreensão passiva e estática do espaço na política internacional, como se este se limitasse à maneira como recorta o "aqui", o âmbito interno, e "lá", o âmbito externo, da soberania estatal, podemos afirmar entre o aqui e o lá há um mundo a ser explorado – e que se insurge dentro da ordem interestatal e dos espaços regulados no interior dos Estados-nação.

Temos então um limite da soberania estatal que se define na distinção entre dentro e fora. Segundo Lia Machado, "o limite internacional é um princípio organizador do intercâmbio, seja qual for sua natureza, não só para os territórios que delimita como para o

[57] Ronald Stade, a partir de Clifford Geertz, desenvolve um argumento similar: "We live in an age of absolute maps. The maps have become absolute because global political space now is 'disjunct (no spot can belong to two), categorical (a spot either belongs or it does not), and exhaustive (no spot goes un-belonged)'" (STADE 1998, p.46). Walker, baseado em E. Soja, afirma "o mapa político ocidental convencional é bastante linear, incrivelmente preciso (pelo menos em aparência), dividido em partes distintas e contínuo no sentido de que, com apenas algumas exceções (geralmente envolvendo áreas despovoadas), está completamente "preenchido" (...) O mundo se torna, na popular imagem ocidental, um rígido mosaico lembrando não só padrões de propriedade locais, mas células bem defendidas e claramente demarcadas (...)" (WALKER 2013, p.194). Ruggie (1993), por sua vez, explora o paradoxo da individuação absoluta.

[58] "What we might call na "unbundling" of territoriality (…) over time has become a generic contrivance used by states to attenuate the paradox of absolute individuation" (1993, p.164)

sistema interestatal em seu conjunto" (MACHADO 2005). Ao mesmo tempo, o limite possui um "papel de *regulador* das relações interestatais" (MACHADO 2005)[59]. Nesse sentido, o limite é entendido como uma delimitação entre exceção e regra, definindo espaços regulados e não-regulados, tanto no âmbito interno quanto no externo.

O imaginário geopolítico moderno, implícito nas teorias das relações internacionais, considera principalmente o eixo regulado que transita do espaço interno dos Estados ao espaço externo concebido como sistema interestatal. O que acrescentamos à topologia dentro/fora já estava presente desde a instauração da ordem política estatal e interestatal moderna. O eixo não-regulado da soberania estatal emerge no âmbito interno, como estado de exceção constitutivo da ordem estatal (SCHMITT 2001 [1933]; AGAMBEN 2004 [1995]). No âmbito interno, esses espaços de exceção podem ser vistos como resíduo não integrado, fronteira em movimento de assimilação ou espaço de exceção permanentemente recriado em diferentes contextos de afirmação da soberania interna. No âmbito externo, o espaço não-regulado é coabitado pelos elementos que escapam da ordem interestatal, similar ao que Ruggie chama de "espaço funcional não territorial (...) onde a sociedade internacional está ancorada" (1993, p.165)[60].

Consideramos que os desafios da segurança estatal tradicional são aqueles circunscritos pelo eixo regulado interno/externo. Os desafios emergentes no mundo contemporâneo, no entanto, tem se direcionado para o eixo não-regulado tanto internamente aos Estados quanto no âmbito transnacional, seja na maneira como as ameaças são qualificadas e definidas, seja nas estratégias dos Estados para enfrentá-las. Nessa condição, "o poder organizador e regulador dos limites interestatais ou (...) dos estados nacionais está sendo solapado, desde dentro e desde fora de cada estado, pelo aumento de intensidade e complexidade dos intercâmbios não-estatais" (MACHADO 2005). O desafio contemporâneo reside justamente na diluição ou apagamento das linhas que distinguem dentro e fora (BIGO

[59] O artigo de Lia Machado sintetiza da seguinte maneira a questão dos limites e da soberania estatal: "Primeiro, no sistema interestatal os limites internacionais definem o perímetro máximo do controle efetivo exercido por governos centrais. Segundo, os limites constituem um *fator de separação* entre unidades territoriais. Terceiro, os limites do estado moderno tem caráter legal, fundamentado no conceito de soberania. Quarto, a legitimidade desses limites é dada pelas leis internacionais mas principalmente pelos integrantes do estado, em nome de certos valores, lealdades e identidades. Quinto, o limite territorial embora seja um conceito mais antigo que o sistema capitalista passou a representar com a expansão deste não só o papel de regulador mas de *produtor* de redes de intercambio de todo tipo. Os efeitos dessa mudança sobre o estado nacional (governo + sociedade civil + território) constituem hoje uma arena de debates acirrados que ultrapassam em escala e intensidade qualquer tensão ou conflito nas regiões limítrofes dos países.

[60] "Nonterritorial functional space is the place wherein international society is anchored" (RUGGIE 1993, p.165).

2001) e exceção e regra (AGAMBEN 2004 [1995])[61], ocasionando o indistinção entre esses diferentes domínios. Pensar a segurança no mundo contemporâneo passa por pensar a estabilidade dessas linhas e a emergência dos chamados "espaços transversos" (BIGO 2006; MACHADO 2011).

Segurança estatal e interestatal

Uma decorrência da combinação entre a autonomia individual dos Estados e a ausência de autoridade superior aos Estados dentro do sistema internacional anárquico é a possibilidade de guerra. A vinculação entre segurança, defesa e guerra (interna ou externa) expressa uma primeira dimensão do problema da segurança: como as unidades políticas garantem sua existência dentro de uma ordem internacional anárquica? A segurança está associada imediatamente à garantia da existência de uma unidade política dentro de um ambiente competitivo no qual impera o mecanismo da "auto-ajuda" (WALTZ 2004 [1954]; MEARSHEIMER 2003). A formação dos Estados modernos e a expansão global do sistema internacional europeu são processos correlatos que possuem um vínculo forte com as formas modernas da guerra, da segurança e da defesa.

Segundo Kenneth Waltz, os Estados fazem guerra porque não existe nada que os impeça. A guerra é o resultado de um processo de escalada, no qual a desconfiança e a incerteza resultam num comportamento de auto-defesa dos Estados e, por fim, na guerra. "Com tantos Estados soberanos, sem um sistema jurídico que possa ser imposto a eles, com cada Estado julgando suas queixas e ambições segundo os ditames de sua própria razão ou de seu próprio desejo, o conflito, que por vezes leva à guerra, está fadado a ocorrer" (WALTZ 2004, p. 197). John Mearsheimer desenvolve o argumento realista afirmando que as grandes potências não buscam poder por causa de uma vontade de poder intrínseca, como um impulso vital, conforme diria Morgenthau, mas sim porque têm que se defender dentro de um sistema internacional que encoraja uma contínua maximização do poder de um Estado frente aos outros. Mearsheimer apresenta sua teoria sobre as grandes potências a partir de cinco assertivas: 1) o sistema internacional é anárquico, 2) as potências possuem capacidade militar ofensiva, que pode afetar os demais, 3) a incerteza quanto à real capacidade de cada potência faz com que a ameaça esteja sempre presente, 4) o objetivo prioritário das grandes potências é

[61] A leitura de Giorgio Agamben sobre a obra de Carl Schmitt permite relacionar a relação entre "estado de exceção" e soberania estabelecida por Schmitt para o âmbito interno à concepção de ordenamento do espaço e de Nómos da Terra, relacionada ao âmbito externo (ver AGAMBEN 2004 [1995], pp.26-27).

a sobrevivência, 5) as potências são atores racionais que agem com comportamento estratégico (2003, pp. 30-31).

A idéia de que a segurança deveria ser a motivação primária dos Estados foi formulada principalmente pelos teóricos realistas e neo-realistas dentro do campo das Relações Internacionais – como Morgenthau, Waltz e Mearsheimer –, a partir dos fundadores da teoria política moderna – como Maquiavel e Hobbes. Maquiavel é categórico ao afirmar que "os príncipes (...) não deveriam ter outro objetivo ou pensamento além da guerra, sua organização e disciplina, nem estudar qualquer outro assunto; pois esta é a única arte necessária para quem comanda" (1979 [1513], p. 63). Já o pensamento de Hobbes é assumido através da analogia entre a anarquia interna do Estado de natureza e a anarquia externa vigente no sistema internacional. Ainda entre os clássicos, William Petty também indicava como primeiro ponto dos encargos públicos de um Estado: "o de sua defesa por terra e mar, o de sua paz interna e externa, como também o de sua vindicação honrosa das ofensas de outros Estados" (1988 [1662], p. 15).

Entre o sistema internacional e as unidades políticas que o constituem a guerra aparece como elemento interditado no âmbito interno e possível no âmbito externo. A guerra entre Estados se explica por que não há nada que a impeça, é a própria dinâmica do sistema interestatal que condiciona a existência da guerra. Segurança é o termo que expressa a função primordial e constitutiva dos Estados de garantir sua existência dentro do sistema internacional competitivo[62].

Segurança para além dos Estados

Na política internacional, o conceito de segurança aparece tradicionalmente associado à segurança dos Estados. Daí o uso recorrente do termo "segurança nacional", associada à defesa do Estado, à capacidade militar e à guerra. Segurança e defesa nacionais são conceitos complementares. Apesar de muitas vezes utilizarem os dois termos de forma intercambiável, podemos identificar algumas distinções nos significados atribuídos a cada um dos termos.

Uma primeira diferenciação é a que relaciona segurança ao âmbito interno e defesa ao âmbito externo. Outra explicação é a que dá o nome de defesa àquilo que os militares fazem, enquanto segurança é de responsabilidade de múltiplas agências, incluindo os militares. No

[62] Não entraremos aqui na vasta discussão sobre os limites da hipótese realista. Robert Jackson e Georg Sørensen (2007) apresentam uma introdução bastante completa sobre as teorias de Relações Internacionais, incluindo as abordagens que se contrapõem à visão realista.

mesmo sentido, defesa pode ser associada aos conflitos entre Estados, enquanto segurança incluiria um espectro mais amplo de conflitos domésticos, transnacionais e não-estatais.

A dificuldade em trabalhar com essa diferenciação decorre da convergência entre os âmbitos interno e externo da segurança e do engajamento das forças armadas em tarefas e ações antes imaginadas como casos de polícia. Embora no caso do Brasil esse engajamento seja previsto nas finalidades constitucionais das Forças Armadas, como garantia da lei e da ordem e como atribuições subsidiárias, sua efetivação prática acaba muitas vezes sendo objeto de interpretações jurídicas conflitantes e divergências institucionais[63].

Um dilema semelhante aparece nas discussões do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da UNASUL. A reunião de ministros de Defesa dos países sul-americanos ocorrida em maio de 2012 resultou na sugestão de criar um conselho adicional ao CDS "com o propósito de fortalecer a cooperação em matéria de Segurança Cidadã, de Justiça e a coordenação de ações contra a Delinquência Transnacional, procurando evitar a duplicação de funções com outras instâncias existentes na UNASUL"[64].

No Brasil, a Política de Defesa Nacional (2005) estabelece um corte diferente, ao definir segurança como "condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos não se sentem expostos a riscos ou ameaças, enquanto que defesa é ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado". Ou seja, segurança é condição, um estado de coisas, enquanto defesa é ação.

No *Dictionary of Homeland Security and Defense*, o termo defesa é caracterizado como "1. Capacidade de resistir a ataques, como na defesa química. 2. As forças armadas de uma entidade, como Estado, nação ou povo. 3. Todos os meios, tanto abertos quanto encobertos, pelo qual uma entidade, como um estado ou nação, defende e estende sua influência militar, econômica e social. 4. Segurança nacional" (O'LEARY 2006, p. 122)[65].

No entanto, algum esforço de diferenciação tem sido feito para dar conta da emergência de novos desafios aos Estados, que não se limitam ao âmbito da ameaça externa e

---

[63] Arruda (2007) traz alguns exemplos sobre as divergências jurídicas relacionadas ao uso das Forças Armadas brasileiras no âmbito interno.

[64] "Elevar como recomendación al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, a través del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, la creación de un Consejo con el propósito de fortalecer la cooperación en materia de Seguridad Ciudadana, de Justicia y la coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, procurando evitar la duplicación de funciones con otras instancias existentes en UNASUR". UNASUL. *Declaración de Cartagena, Reunión de Ministros de Defensa, Justicia, Interior y Relaciones Exteriores*. Cartagena de Indias, Colombia, 4 de maio de 2012. Disponível em http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=633:declaracion-de-cartagena-cartagena-de-indias-mayo-2012&catid=96:declaraciones

[65] "Defense: 1. Capable of resisting attack, as in chemical defense. 2. The armed forces of an entity, such as state, nation, or people. 3. All of the means, both overt and covert, by which an entity, such as a state or nation, defends and extends its military, economic, and social influence. 4. National security" (O'LEARY 2006, p. 122).

da resposta militar. Como podemos englobar num mesmo conjunto e caracterizar com um mesmo termo processos e entidades tão díspares como frotas navais, bases aéreas e submarinos nucleares, por um lado, e contrabando, tráfico de drogas, imigração ilegal, por outro lado? Que linhas de continuidade permitem tratar a todos esses aspectos no espectro da segurança? E, por outro lado, que linhas de ruptura são utilizadas para diferenciar esses elementos?

Diversos autores convergem em considerar o conceito de segurança como sendo pouco desenvolvido e problematizado (BUZAN; HANSEN 2009, p. 13) ou negligenciado (BALDWIN 1997, p. 8) por aqueles que o usam. Muitas vezes o esforço de definição aparece em conceitos adjacentes ao de segurança, sejam eles complementares, paralelos ou opostos, como apontam Buzan e Hansen (2009).

Pensando em termos de segurança nacional, Arnold Wolfers estabeleceu uma definição de segurança como "ausência de ameaças a valores adquiridos" (WOLFERS 1952, p. 485), definição esta reformulada por Baldwin como "uma baixa probabilidade de danos a valores adquiridos" (BALDWIN 1997, p. 13)[66]. para incluir casos em que não há diminuição da probabilidade de ocorrência da ameaça, mas sim dos danos, como no caso dos terremotos. Seguindo as formulações de Wolfers e Baldwin, a segurança pode ser então definida por dois elementos: "segurança para quem? E segurança para quais valores?" (BALDWIN 1997, p. 13)[67].

A primeira questão – para quem? – remete ao "objeto referente". A teoria política internacional privilegiou o Estado como objeto referente através do conceito de segurança nacional, mas os objetos podem variar conforme a escolha do pesquisador. A segunda questão se refere aos valores a serem assegurados. A proteção dos valores de um Estado muitas vezes foi sintetizada na idéia de integridade territorial, mas é preciso considerar outros valores nem sempre tangíveis, não só vinculados ao Estado, mas também a outros objetos referentes. Daí a distinção estabelecida por Wolfers entre as dimensões objetivas e subjetivas da segurança.

Embora o principal aspecto da segurança e da defesa seja o militar, alguns autores têm apontado para uma ampliação do espectro de tais conceitos. É o caso de Ullman (1983), que redefine a ameaça à segurança nacional como

> uma ação ou sequência de eventos que (1) ameace drasticamente, e num breve período de tempo relativamente, degradar a qualidade de vida dos habitantes de um

[66] "absence of threats to acquired values" (WOLFERS 1952, p. 485 apud BALDWIN 1997, p. 13), definição esta reformulada por Baldwin como "a low probability of damage to acquired values" (BALDWIN 1997, p. 13).
[67] "security for whom? And security for which values?" (ibid)

> Estado, ou (2) ameace significantemente estreitar o conjunto de escolhas políticas válidas para o governo de um Estado, ou para entidades privadas não-governamentais (pessoas, grupos, corporação) dentro do Estado (ULLMAN 1983, p.133)[68].

Essa abordagem reforça o conceito de segurança a partir de uma estrutura analítica que distinguia diferentes setores como possíveis fontes de ameaça: militar, político, econômico, societal e ambiental (BUZAN 1983)[69], deslocando a antiga preeminência do aspecto militar da segurança para o que se convencionou chamar "agenda ampliada da segurança". No âmbito da ONU, essa perspectiva das "novas ameaças" foi introduzida pela Comissão Palme, em 1983 – mesmo ano das publicações de Ullman e Buzan –, que apresentou uma lista de velhos fenômenos que passavam a ser considerados como complexos problemas da segurança transnacional, "as migrações forçadas por guerras ou a miséria, as crônicas diferenças sociais, o crescente desemprego, a pobreza extrema, o tráfico de drogas ilícitas, de armas e munições e de pessoas, o crime organizado transnacional, etc." (SAINT-PIERRE 2013, p.15).

No continente americano, essa abordagem aparece de forma explícita a partir da formação da Comissão de Segurança Hemisférica, em 1992, no âmbito da OEA. A partir da Declaração de Bridgetown, de 2002, a assembléia geral da OEA passou a definir essa concepção ampliada da segurança como um "enfoque multidimensional", aplicado inicialmente às ameaças multidimensionais – que se diferenciavam das ameaças militares tradicionais – e logo depois à segurança multidimensional (SAINT-PIERRE 2013, p.20). Já no âmbito do CDS, a concepção de "multidimensionalidade de segurança" é recusada, segundo Héctor Saint-Pierre (2013, p.25), em favor de uma separação estrita entre assuntos de defesa e segurança[70].

Securitização, decisão e soberania

Transitar de uma delimitação estrita da agenda de segurança para uma agenda ampliada depende da alteração dos diferentes graus de tolerância aos fenômenos da vida

---

[68] "an action or sequence of events that (1) threatens drastically and over a relatively brief span of time to degrade the quality of life for the inhabitants of a state, or (2) threatens significantly to narrow the range of policy choices available to the government of a state or to private, nongovernamental entities (persons, groups, corporations) within the state (ULLMAN 1983, p.133).

[69] Essa concepção, formulada por Buzan (1983), aparece de modo explícito na Revisão da Política de Defesa Nacional do Brasil, quando lá se afirma: "Gradualmente, o conceito de segurança foi ampliado, abrangendo os campos político, militar, econômico, social, ambiental e outros. Entretanto, a defesa externa permanece como papel primordial das Forças Armadas no âmbito interestatal" (BRASIL 2005, §1.3).

[70] Ainda segundo Saint-Pierre, "um indício da consolidação desta tendência no CDS foi o consenso para criar uma comissão separada e específica para tratar dos assuntos atinentes ao âmbito da segurança pública", o Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico (2013, p.25).

social que passam a ser interpretados como ameaças. Esse processo é descrito pela *teoria de securitização*[71]. Buzan e Waever caracterizam o conceito de "securitização" como

> o processo discursivo através do qual um entendimento intersubjetivo é construído dentro de uma comunidade política para tratar alguma coisa como uma ameaça existencial a um objeto referente valorizado, e para permitir uma demanda por medidas urgentes e excepcionais para lidar com a ameaça (2003, p. 491)[72].

Essa formulação sintetiza um processo que se desdobra em várias mediações. Em primeiro lugar, considera a segurança como um fenômeno discursivo, numa perspectiva construtivista que se distancia de um quadro objetivo e essencialista da segurança. Em segundo lugar, "entendimento intersubjetivo (...) dentro de uma comunidade política" pressupõe a interação entre diferentes atores securitizantes, geralmente as agências estatais, mas também grupos privados, e uma audiência, algo como a opinião pública, que reconhece a legitimidade dos discursos. Em terceiro lugar, "tratar alguma coisa como ameaça existencial" significa a possibilidade de definir os diferentes fenômenos da vida social como ameaças, enquanto o existencial se refere à condição de que uma ameaça deve desafiar, de maneira radical, a própria existência de um objeto referente[73]. Em vez de uma preocupação com uma definição precisa e essencial das ameaças, é preciso deslocar o olhar para os diferentes elementos que atuam para que um fenômeno seja considerado ou não uma ameaça. Em quarto lugar, o "objeto referente" é o que deve ser assegurado, tradicionalmente o Estado, mas que pode variar entre, por exemplo, o indivíduo, um grupo social, uma região, a humanidade, etc. Por fim, esse processo culmina em "uma demanda por medidas urgentes e excepcionais para lidar com as ameaças", medidas que se materializam de diferentes formas, desde as estratégias nacionais e políticas setoriais até as mudanças nas práticas operacionais dos agentes de segurança.

---

[71] Apesar da aparente distância entre a abordagem construtivista de Buzan e Waever, expoentes da chamada Escola de Copenhague, e as abordagem realistas e neo-realistas mais tradicionais dos estudos de segurança, concordamos com Michael Willians quando afirma que "while the Copenhagen School adopts a form of social constructivism, its roots lie also within the Realist tradition. In particular, its central concept of ''securitization'' bears the marks of an engagement with the radical form of realpolitik developed in the 1920s and 1930s by Carl Schmitt, and which provided a crucial background for the thinking of postwar Realists such as Hans Morgenthau. While I do not want to suggest that the Copenhagen School is in any way connected with the authoritarian politics that Schmitt is often associated with (…), recognition of the analytic and intellectual legacy is crucial in apprehending the bases of securitization theory" (WILLIAMS 2003, p.512).

[72] "the discursive process through which an intersubjective understanding is constructed within a political community to treat something as an existential threat to a valued referent object, and to enable a call for urgent and exceptional measures to deal with the threat" (BUZAN; WEAVER 2003, p. 491).

[73] O conceito de ameaça pode ser entendido de forma análoga às colocações de Carl Schmitt sobre o conceito de inimigo, baseado na concepção de que "qualquer movimento de um conceito jurídico origina-se, com uma necessidade dialética, de uma negação" (1982, p. 36).

Retomando a formulação de Schmitt sobre a soberania – "soberano é aquele que decide sobre o estado de exceção" –, podemos relacionar o processo de securitização aos limites da soberania. Tanto a segurança quanto a soberania se referem à decisão e ao estado de exceção[74]. Soberano é o poder que decide, sobretudo o que decide o que é ou não é uma ameaça à segurança dos limites de soberania estabelecidos, entre o dentro e o fora, entre a exceção e a regra. O processo de securitização permite compreender as mediações que envolvem a decisão dentro de uma teia de relações mais ampla e complexa, em vez de considerar decisão como um ato unívoco e imediato. O "estado de exceção", por sua vez, pode ser associado às "medidas urgentes e excepcionais" que são legitimadas pela identificação de uma ameaça existencial. A segurança é definida como um caso extremo de oposição entre uma ameaça e a existência de um objeto referente[75]. Nesse sentido, Williams propõe uma analogia entre a securitização e o conceito schmittiano do político, definido como "o mais intenso e extremo antagonismo (...) que se torna tanto mais político quanto mais próximo ele se aproxima do ponto mais extremo, que é a distinção amigo-inimigo".

Em síntese, o que buscamos fazer é retomar os limites tradicionais da soberania entre interno e externo e entre exceção e regra para identificar as condições nas quais esses limites têm sido borrados no mundo contemporâneo. Consideramos que a dimensão espacial é importante para compreender não só a moderna constituição da soberania estatal, do sistema interestatal e da segurança, mas também a maneira como essas compreensões tem sido desafiadas. As teorias que buscaram questionar as limitações de uma visão espacializada do sistema internacional identificaram não mais do que os limites de uma concepção tradicional sobre a territorialidade estatal e o imaginário geopolítico moderno. O que parece ser o fim da linha de uma abordagem espacial sobre a segurança, como se ela pudesse se tornar uma dimensão autônoma de uma sociedade internacional desterritorializada (AGNEW; CORBRIDGE 1995; HAESBAERT 2006), nada mais é do que o ponto de partida para a

[74] "A second aspect of Schmitt's thinking of particular importance in relation to the theory of securitization involves the ways in which his understanding of the concept of the political as defined by the relationship between friend and enemy is related to his decisionist theory of sovereignty. For Schmitt, sovereignty is defined by the act of decision, by the capacity to definitively decide contested legal or normative disputes within the state, and particularly to decide when a threat to the prevailing political order has reached a point where it constitutes an ''emergency'' and requires the suspension of normal rules and procedures so that the political order itself can be preserved" (WILLIAMS 2003, p.516).

[75] Any issue is capable of securitization if it can be intensified to the point where it is presented and accepted as an ''existential threat.'' (…) In this way, the ''logic'' of security can be broadened - pried loose from too narrow a state-centrism and applied to other referent objects - without losing its conceptual specificity. The theoretical mechanism that makes this possible is the identification of ''security'' with a logic of existential threat and extreme necessity, a specificity that mirrors the intense condition of existential division, of friendship and enmity, that constitutes Schmitt's concept of the political (WILLIAMS 2003, p.516).

profusão de questões que a geografia da segurança permite aprofundar. É o que pretendemos fazer no tópico seguinte.

1.3. Uma geografia da segurança internacional: território, rede e região

Como pensar a segurança internacional – esse tema de pouco interesse no âmbito da geografia – em termos geográficos? Como pensar a dimensão espacial da segurança, geralmente negligenciada nos estudos realizados pelas disciplinas que tradicionalmente se aprofundam no assunto? Desenvolvemos três enfoques para explorar a dimensão geográfica da segurança: territórios (e fronteiras), redes (e fluxos) e regiões.

O primeiro enfoque da segurança a partir da territorialidade estatal em suas expressões mais imediatas, o território e a fronteira, é o que chamaremos de vetor territorial. O segundo enfoque, em contraposição ao primeiro, explora os dispositivos não-territoriais, relacionados à circulação, às redes e aos fluxos que cruzam as fronteiras, é o que chamaremos de vetor reticular. O terceiro enfoque é o da segurança como região supranacional, que expressa um modo como as questões da segurança dos Estados são transpostas para o nível interestatal através de recortes regionais variáveis. Esse tópico será desenvolvido separadamente.

A contraposição entre vetores territorial e reticular de segurança retoma uma distinção recorrente em diversos autores: circulação (sistemas de movimento) e iconografia (sistemas de resistência ao movimento) (GOTTMANN 1952), sistema de cidades e sistema de estados (TILLY 1990), capitalismo e territorialismo (ARRIGHI 1994), espaço-de-fluxos e espaço-de-lugares (CASTELLS 1996), fluxos e fixos (SANTOS 1996), território-rede e território-zona (HAESBAERT 2006), lógica capitalista e lógica territorial de poder (HARVEY 2003), geoeconomia e geopolítica (COWEN; SMITH 2009), lógicas geoeconômicas e geopolíticas de poder (MERCILLE 2008), uma lista interminável. Apesar das diferenças existentes entre as formulações teóricas por trás desses conceitos, podemos extrair delas um denominador comum para pensar a relação entre geografia e segurança a partir de duas lógicas espaciais opostas e complementares: uma associada ao território, à fixidez, à permanência; outra associada aos fluxos, ao movimento, à circulação. O uso do termo *vetor* tem por finalidade manter a ideia pouco rígida para que sirva meramente como um ponto de partida. Não pretendemos acrescentar mais um vocabulário à coleção já existente, mas sim nos apropriar de diversos *inputs* teóricos para aplicá-los à nossa abordagem específica sobre a questão da segurança.

Aprofundaremos essa discussão a partir das dualidades de lógicas de poder expressas por Jean Gottmann, Charles Tilly, Giovanni Arrighi e David Harvey.

Em 1976, Gottmann coloca em oposição os termos segurança e oportunidade, embora não aprofunde esses termos como conceitos bem definidos. A partir da referência às teorias de Platão e Aristóteles sobre o planejamento das cidades, encontradas principalmente nas obras *Leis* e *A República*, de Platão, e *Política*, de Aristóteles, a abordagem de Gottmann (1976) afirma que a proposição platônica enfatiza a busca da estabilidade interna da cidade, associada ao isolamento e à auto-suficiência, enquanto a visão aristotélica valoriza a combinação entre segurança e oportunidade, reconhecendo a necessidade de abertura para o comércio como garantia da própria existência das cidades como unidades. Um aspecto geográfico apontado por Gottmann na argumentação dos dois filósofos é o papel da proximidade do mar para a cidade, visto com restrições por Platão e valorizado por Aristóteles.

Gottmann analisa o desenvolvimento da soberania territorial a partir da combinação contraditória entre segurança e oportunidade. Sobre a soberania territorial moderna. Gottmann identifica a segurança como principal preocupação de autores como Thomas Hobbes, mas chama atenção também para a coexistência entre soberania territorial e espaços livres de soberania, tal como defendido por Hugo Grotius em relação ao direito sobre o mar (GOTTMANN 1976, pp. 49-51).

A teoria de Arrighi também busca identificar distintas fontes de surgimento do moderno sistema interestatal e do sistema capitalista na Europa moderna e traçar uma estrutura interpretativa da evolução, da hierarquia e dos padrões de transformação desses sistemas. Para Arrighi,

> capitalismo e territorialismo representam estratégias alternativas de formação do Estado. Na estratégia territorialista, o controle do território e da população é o objetivo da gestão do Estado e da guerra, enquanto o controle do capital circulante é o meio. Na estratégia capitalista, a relação entre os meios e fins se inverte: o controle do capital circulante é o objetivo, enquanto o controle do território e da população é o meio (1996, p. 34).

A abordagem de Arrighi é parcialmente inspirada nas duas lógicas de poder atuantes na formação dos Estados descritas por Charles Tilly: a da coerção e a do capital. A formação de um sistema de unidades políticas na Europa a partir do final do século XIV foi dividida entre ‘sistemas de cidades’, definidos pela relação entre concentrações de capital, e ‘sistemas de estados’, correspondentes à relação entre concentrações de coerção (1990, p. 47). As

diferentes combinações de coerção e capital resultaram em trajetórias específicas de formação de Estados na Europa.

Tilly associa a concentração de coerção aos Estados e a concentração de capital às cidades, embora considere que as trajetórias de formação das diferentes unidades políticas apresentem sempre certa concentração de coerção e capital, mas em níveis diferenciados. Alguns elementos da descrição de Tilly sobre a estrutura de concentrações diferenciadas de capital e coerção permitem associar coerção e território. Essa associação está na base no desenvolvimento proposto por Giovanni Arrighi sobre territorialismo e capitalismo. Arrighi, porém, destaca sua diferença em relação à abordagem de Tilly:

> A antinomia entre a lógica capitalista e a lógica territorialista do poder não deve ser confundida com a distinção de Charles Tilly entre um modo de gestão do Estado e da guerra "com alto coeficiente de coerção", outro "com alto coeficiente de capital", e um modo intermediário de "coerção capitalizada". Esses modos, como explica Tilly (1990, p. 30), não representam "estratégias" alternativas de poder. Representam, antes, diferentes combinações de coerção e capital em processos de gestão do Estado e da guerra que podem ser orientados para um mesmo objetivo, no que concerne à aquisição de controle sobre o território/população ou sobre os meios de pagamento. Esses "modos" são neutros quanto à finalidade do processo de gestão do Estado para o qual contribuem. (...) Essa antinomia não implica coisa alguma no tocante à intensidade da coerção empregada na busca do poder por qualquer dessas estratégias (ARRIGHI 1996, p. 33-34).

David Harvey apresenta duas lógicas de poder – territorial e capitalista – explicitamente inspiradas na formulação de Arrighi. Porém, a abordagem de Harvey se diferencia da de Arrighi, pois associa a lógica territorial de poder aos estados e a lógica do capital às empresas capitalistas. Arrighi foge dessa identificação imediata: as lógicas do capital e do território são ambas estratégias para a formação de Estados.[76]

As construções teóricas dos autores são análogas, apesar das diferenças pontuadas por Arrighi. Podemos identificar uma mesma tendência em reconhecer uma dualidade no processo de formação dos Estados modernos e nas estratégias de projeção do poder estatal dentro do sistema internacional. Em relação às diferenças pontuadas entre Arrighi e Harvey, concordamos com Arrighi de que ambas as lógicas podem ser aplicadas à formação dos

[76] O interessante na concepção de Arrighi é pensar em uma lógica capitalista que não encerre seus objetivos exclusivamente nos ganhos capitalistas, ou seja, que seja uma via de desenvolvimento da consolidação de unidades políticas. O foco aqui não é o resultado, mas a intenção, como destaca Arrighi ao dizer que a "estrutura lógica da ação estatal no que diz respeito à aquisição de territórios e à acumulação de capital não deve ser confundida com os resultados efetivos" (1996, p. 34). Essa perspectiva chama atenção para situações em que lógicas predominantemente capitalistas, em determinado contexto espaço-temporal, tenham levado a vastas aquisições territoriais, caso da conquista inglesa da Índia, ao mesmo tempo em que concentrações de coerção podem ter resultados mais efetivos para a acumulação de capital do que propriamente para consolidação de Estados, como demonstra o caso veneziano.

Estados e, podemos acrescentar, à própria segurança dos Estados, à maneira como se concebe a segurança e os limites da soberania estatal.

Nossa proposta é desenvolver uma abordagem geográfica sobre a segurança a partir dessas duas lógicas. Coerção, territorialismo e lógica territorial de poder expressam esse primeiro vetor espacial associado ao território e à função defensiva das fronteiras. Capital, capitalismo e lógica capitalista de poder expressam um segundo vetor espacial associado à circulação e às redes. As formas de guerra e as estruturas de poder evoluíram de forma correlacionada tendo como resultado a consolidação de territórios e fronteiras estatais. A funcionalidade do território e das fronteiras para a defesa foi demonstrada nas diversas guerras ocorridas ao longo dos séculos. Porém, essa lógica de segurança não esgota as dinâmicas existentes no moderno sistema interestatal. Uma outra lógica pode ser identificada na segurança através do movimento, da capacidade militar de atuar cada vez mais rápido e a distâncias cada vez maiores, numa ação que se descola do vínculo territorial imediato.

1.3.1. Território, fronteiras e segurança: o vetor territorial[77]

A guerra e a preparação para a guerra desenharam os limites políticos dos Estados europeus, a partir dos processos mutuamente constitutivos dos fronts de guerra e das fronteiras políticas. Essa hipótese parte das formulações de Charles Tilly (1990) e Michel Foucher (1991). As diferentes combinações entre capital e coerção deram aos Estados nacionais uma vantagem decisiva em relação às demais formas políticas existentes na Europa (cidades-Estado, Impérios, federações urbanas, etc.) (TILLY 1990, p.90-91). A formação dos Estados e fronteiras modernos correspondeu à desconstrução dessas outras territorialidades do poder. A relação entre front e fronteira está inscrita na própria etimologia, que indica uma relação forte e original entre 'front' e 'fronteira', como apontado por M. Foucher (1991, p.38).

Buscamos aprofundar questões sobre as mudanças técnicas na guerra e suas implicações espaciais, partindo da hipótese de que as mediações entre guerra, técnica, espaço e poder do Estado são fundamentais para explicar as transformações nos fronts e fronteiras no moderno sistema interestatal. As mudanças nas formas de guerra redefiniram a função defensiva das fronteiras em novos padrões. Ao tratar da questão técnica na guerra, consideramos a mediação entre os homens e os objetos técnicos, a maneira como a mediação

[77] As reflexões desenvolvidas nesse tópico retomam, ampliam e retificam o primeiro capítulo de minha dissertação, *Uma discussão conceitual sobre a função defensiva das fronteiras* (REGO MONTEIRO 2009), e o texto *Guerra, técnica, espaço e poder*, trabalho de final de curso da disciplina Economia Política Internacional da Guerra (Prof. Ronaldo Fiani, PEPI/UFRJ), realizado no primeiro semestre de 2010.

técnica entre os elementos humanos e não-humanos produzem a espacialidade dos fenômenos militar e político em diversas escalas.

As mudanças técnicas no aperfeiçoamento das armas de projétil e dos dispositivos de defesa modificaram a escala e a organização espacial das batalhas no plano tático. Considerando a guerra em sua unidade mais básica, o campo de batalha, a evolução técnica das armas permitiu um aumento paulatino da distância entre o agressor e o alvo[78]. Essa capacidade de ferir à distância representou uma vantagem decisiva em relação aos meios à disposição da cavalaria medieval[79].

No final do século XV, um novo sistema de guerra se desenvolveu na Itália (McNEILL 1988, p.85), baseado no uso de armas de fogo e na ampliação do papel da infantaria e da artilharia – com piqueteiros, mosqueteiros e uma nova formação tática, o *tercio español*. As armas de fogo começaram a ser utilizadas em princípios do séc. XIV, mas até meados do séc. XV as catapultas ainda eram mais eficientes[80]. Mesmo com a vantagem do canhão nas guerras de sítio, ainda assim era preciso encontrar soluções adequadas para a dependência dos metais (McNEILL 1988, pp.94-95) e para a mobilidade das armas[81].

As sucessivas mudanças no campo de batalha alteraram a organização espacial do poder político, num primeiro momento a favor das cidades-Estado italianas, entre os séculos XII e XIV. A ampliação do papel da infantaria, principalmente dos piqueteiros e balestreiros, levou a êxitos militares das cidades-Estado emergentes que mudaram a correlação de forças em relação aos demais poderes baseados na cavalaria, com sua organização espacial fragmentada. Essa mudança na forma de guerra representou uma mudança social, uma vez

---

[78] Até mesmo uma arma sem projétil como o piquete extraía sua vantagem da distância (3 metros) que permitia ferir o cavaleiro. Essa distância chegava a 100 metros no caso das balestras, a 200 metros, com o arco longo inglês, e a 250 metros com a balestra aperfeiçoada no século XIV. O mosquete, primeira arma de fogo pequena o suficiente para ser carregada pela infantaria, podia ferir um indivíduo a 180 metros, mas os tiros não eram muito precisos, só tinham efeito ao serem disparados contra uma massa de combatentes.

[79] A crescente fragilidade frente às novas formas de guerra ficou evidente na batalha de Legnano (1176), em que os cavaleiros foram derrotados por forças concentradas de piqueteiros (McNEILL 1988, p.72). Entre os séculos XI e XIII, a eficácia dos balestreiros nas batalhas foi um fator de erosão da antiga forma de guerra baseada na cavalaria. Mas ainda faltava uma coordenação na batalha para evitar que piqueteiros e balestreiros ficassem numa posição vulnerável, uma vez que o intervalo entre os disparos ainda era grande.

[80] A artilharia evoluiu com a adoção da forma esférica da bala de canhão em substituição à pedra, tornando os tiros mais velozes e mais fortes. Nos anos entre 1465 e 1477, ocorreu a diminuição do tamanho e a introdução das balas de ferro. A pólvora em grãos facilitou uma ignição mais rápida (McNEILL 1988, pp.96-97). Entre 1450 e 1550 se desenvolveram os canhões de bronze e de ferro, tecnologias lentamente difundidas no continente europeu. Enquanto a Inglaterra começara a fundir canhões de ferro em 1543, essa novidade só chega à França na década de 1660. O uso intensivo do metal dificultou que os italianos mantivessem a primazia na fabricação das armas, devido à dependência de importação dos metais do norte da Europa (McNEILL 1988, p.89).

[81] A adoção das rodas e do cavalo para transportar o canhão, a absorção do retrocesso, a rápida transição entre posição de translado e disparo e o tamanho de 2,5 metros de longitude finalizaram o modelo que permaneceu até 1840. A distância do tiro dos canhões até o século XVI era limitada: maior que 90 metros, para proteger a artilharia, menor que 270 metros para ser efetivo (PARKER 1995, p.103).

que o poder das armas não dependia mais exclusivamente da propriedade fundiária, na qual se assentava o poder da cavalaria.

Posteriormente, entre os séculos XV e XVI, essas mudanças se voltaram contra as cidades-Estado e a favor dos Estados extensos e centralizados[82]. A mudança ocasionada no plano tático mais uma vez levou a mudanças na organização espacial do poder político. As formas espaciais dos sistemas de defesa evoluíram juntamente com os sistemas de assédio capazes de ameaçar a segurança das cidades-Estado, baseado na utilização das armas de fogo. Entre 1450 e 1550, as fortificações mudaram sua arquitetura para se defender das novas armas. As novas fortificações adotaram o modelo de *trace italienne*, que se constituía de três elementos básicos: terra pouco compactada para absorver o impacto dos tiros, fosso para ampliar a distância dos agressores, bastião para permitir o contra-ataque. Uma vez modificado o traçado das fortificações, as defesas se tornavam quase intransponíveis, pequenos avanços poderiam levar meses ou anos (PARKER 2005, p.103).

O novo tipo de fortificação, com a adoção do modelo de *trace italienne*, tornaram os custos da guerra mais altos: somente Estados com capacidade de arcar com os custos da construção poderiam adotá-las. Os espanhóis, por exemplo, vitoriosos nas guerras italianas, tiveram que se endividar para guerrear na Holanda, na Guerra dos 30 Anos (1618-1648)[83]. Entre os séculos XIV e XVII, a administração burocrático-comercial do Estado e da guerra se difundiu da Itália para Holanda, França e Espanha. No século XVII, chegou à Alemanha, Suécia, Inglaterra e Rússia (McNEILL 1988, p.130). Charles Tilly afirma que os Estados nacionais "triunfaram na Europa porque os estados mais potentes – França e Espanha antes de todos os outros – adotaram formas de guerra que temporariamente esmagaram os seus vizinhos, e cujo suporte gerou como produtos secundários a centralização, a diferenciação e a autonomia do aparelho estatal" (1990, p.262).

---

[82]Os sistemas de defesa das cidades-Estado italianas não conseguiram conter a interferência de outros centros de poder na Península Itálica. Em 1494, por exemplo, a fortaleza de Nápoles sucumbiu em oito horas, quando em ocasião anterior havia resistido durante sete anos (KEEGAN 2006, p.408). Segundo McNeill (1988, p.98), "na Europa, a principal conseqüência desse novo armamento foi impedir o crescimento das cidades-Estado italianas e reduzir outros pequenos reinos a proporções insignificantes".

[83] A Espanha não era financeiramente auto-suficiente, precisava do dinheiro dos banqueiros estrangeiros para se armar. Se por um lado a vitória espanhola sobre as cidades-Estado italianas demonstrou que a guerra assumia uma nova escala, cujos custos não podiam ser bancados pelas cidades-Estado mas sim por Estados fortes com capacidade centralizada de arrecadação de impostos, por outro lado, sua derrota frente à federação holandesa demonstrou que os Estados não podiam ser fortes sem o capital dos banqueiros, pois a arrecadação de impostos era um mecanismo limitado de ampliação dos gastos militares. É o que conclui McNeill, ao afirmar que "no século XVI, até as mais poderosas estruturas de mandato européias chagaram a depender do mercado internacional de dinheiro e crédito para a organização militar e outros empreendimentos importantes" (1988, p.127).

As técnicas se difundiram de forma desigual nas diversas regiões e foram aproveitadas de diferentes maneiras pelas unidades políticas emergentes. As vantagens obtidas nas guerras entre essas unidades políticas tinham em grande medida sua fonte nas inovações técnicas desenvolvidas e assimiladas. Nesse processo, podemos enumerar as seguintes mudanças: a distância entre o atirador e o alvo; a precisão em relação ao alcance; a velocidade de deslocamento da artilharia, na terra ou no mar; a capacidade de manobrar; a diminuição dos intervalos entre os tiros; e a mudança nas formações táticas no campo de batalha.

O que num primeiro momento aparecia somente como mudança no plano tático das batalhas – as armas de fogo e as novas fortificações, a "revolução militar" de Geoffrey Parker (1995)[84] –, passa a representar um novo desafio para as unidades políticas, que diz respeito, por um lado, à extensão territorial e à centralização do poder político e, por outro lado, à capacidade de financiamento da guerra, com exércitos profissionais bem treinados e com grandes contingentes – elementos destacados pela "revolução militar" de Michael Roberts (1995)[85].

Podemos identificar um processo simultâneo de interdição da violência privada no interior dos territórios e de deslocamento da guerra e da defesa para as fronteiras. Ao tratar do modo como a guerra produziu Estados (e vice-versa), Charles Tilly (1990) indica que os meios de coerção do Estado foram construídos negando-os à população civil. Mas para isso houve dificuldades, pois o poder armado do Estado deveria enfrentar o poder de nobres, cavaleiros, bandidos, *mafiosi*, etc., que ainda detinham o uso privado da força. Foram derrubados os muros que cercavam castelos e cidades com diferentes graus de autonomia no interior dos reinos. Não fazia mais sentido as cidades muradas, assim como os muros privados dos castelos no interior dos Estados em processo de centralização dos meios de coerção. Era preciso estimular a circulação interna, quebrando as barreiras da coerção privadas, das tarifas sobre o comércio e das identidades culturais que estabeleciam lealdades concorrentes à do Estado moderno emergentes. Esse processo se radicaliza com o advento do Estado nacional.

---

[84] Geoffrey Parker situa na passagem do séc. XV para o séc. XVI a "revolução militar", enfatizando a novidade das armas de fogo e da *trace italienne* nas fortificações (1995). Suas conseqüências foram verificadas nas mudanças políticas relacionadas ao declínio da cavalaria e, posteriormente, das próprias cidades-Estado italianas onde essas inovações foram inicialmente experimentadas.

[85] Michael Roberts, que inaugura o conceito de "revolução militar", destaca a passagem entre a sociedade medieval e o mundo moderno nos cem anos entre 1560 e 1660. Segundo Roberts, a revolução militar resultou da tentativa de solucionar um problema tático: como combinar armas de mísseis com ação de curta distância; como reunir poder de ataque, mobilidade e força defensiva (1995: 13). A solução foi oferecida pelas reformas de Maurício de Orange e Gustavo Adolfo, que possibilitaram a formação de grandes exércitos profissionais bem treinados.

A "estatização da guerra" correspondeu a um processo concomitante de apagamento das guerras cotidianas ou privadas. "Cada vez mais as guerras (...) tendem a não mais existir, de certo modo, senão nas fronteiras, nos limites exteriores das grandes unidades estatais, como uma relação de violência efetiva ou ameaçadora entre Estados" (FOUCAULT 2002 [1976b], p.55)[86]. Nesse processo, constitui-se também o aparato militar estatal definido para atuar na guerra. O governo centralizado era sustentado por um sistema fiscal no qual, como no caso francês, "os canhões realizavam, se necessário, a coleta de impostos de vassalos renitentes" (KEEGAN 2006, p.406)[87]. A partir dessa virada, ocorrida principalmente no século XVII, a idéia do Estado como detentor do uso legítimo da força no interior de um território passa a fazer sentido, definindo da mesma forma o caráter territorial da soberania estatal.

O procedimento padrão descrito por Tilly considera a seguinte lógica: "todo aquele que controlava os meios substanciais de coerção, tentava garantir uma área segura dentro da qual poderia desfrutar dos lucros da coerção, e mais uma zona tampão fortificada para proteger a área segura" (1990, p.70)[88]. O exemplo citado por Tilly era a França de Luís XIV, que apresenta o modelo mais bem acabado de formação de um Estado territorial pela consolidação de territórios contíguos através de fortificações localizadas nas fronteiras, que ainda estavam por se definir.

A centralização da guerra nas mãos do Estado enfrentou a crise dos antigos sistemas de guerra (TILLY 1990; KEEGAN 2006). O recrutamento dos soldados se dava pelas relações de suserania entre o rei e os senhores feudais, porém a maior importância assumida pelos cavaleiros levou a constantes quebras de lealdade e a proliferação de exércitos privados em castelos cada vez mais reforçados[89]. A organização dos regimentos, criados a partir da escolha dos melhores guerreiros da massa de soldados disponíveis, foi a solução para fornecer uma composição uniforme e bem treinada, diretamente ligada ao soberano, que enfrentasse os demais detentores dos meios de coerção. A Revolução Francesa, com a mobilização geral

[86] Na evolução das práticas e instituições de guerra, "pouco a pouco, sucedeu que, de fato e de direito, apenas os poderes estatais podiam iniciar as guerras e manipular os instrumentos de guerra" (FOUCAULT 2002 [1976], p.55).

[87] O processo de desencastelamento comandado pelos reis para efetivar o monopólio dos meios de coerção só foi possível com o advento tecnológico da pólvora, como vimos anteriormente, pois antes da pólvora "o poderio dos castelos excedia em muito a força dos engenhos de assédio, uma verdade (...) que fora válida desde a construção de Jericó" (KEEGAN 2006, p.203).

[88] Zona tampão, nesse caso, não se refere ao conceito de zona-tampão utilizado para designar "zonas estratégicas onde o Estado central restringe ou interdita o acesso à faixa e à zona de fronteira" (RETIS/MIN 2005, p.145), geralmente através da demarcação de unidades de conservação e terras indígenas.

[89] O pagamento de mercenários gerava um problema circular, pois o custo de manutenção era alto para os reis, mas também era alto o risco de dispensa dos soldados em suas jurisdições, visto que podiam envolver-se em saques, pilhagens e ameaças ao soberano.

para a guerra, inaugurou outra fonte para o exército regular, que incluía o conjunto do povo como combatente.

A função defensiva da fronteira foi importante para o processo de consolidação dos Estados modernos. Dois elementos são privilegiados nesse processo: as mudanças de concepção das fortificações de fronteira e a demarcação dos limites dos territórios. Peter Sahlins (1989) exemplificou algumas etapas desse processo nos limites territoriais entre França e Espanha nos vales dos Pirineus.

No permanente processo de mudanças nas formas de guerra a partir do século XV, a França obteve seu destaque no último quartel do século XVII, período em que consolidou um novo tipo de fronteira militar: a política de "portas abertas aos países vizinhos" deu lugar à "política de barreira" (SAHLINS 1989, p. 68)[90], conduzida pelo engenheiro militar Vauban. Sua idéia foi "abandonar as fortalezas e cidades mais avançadas, renunciando aos postos avançados mais distantes em benefício de um espaço mais fechado" (VAUBAN 1673 apud SAHLINS 1989, p. 68)[91]. Vauban aconselhava ao rei "pensar um pouco mais sobre enquadrar seu campo" e criticava a "confusão de fortalezas amigas e inimigas misturadas juntas".

A consolidação desse espaço fechado implicava expurgar enclaves no interior da França, dessa forma garantindo não só uma fronteira militarmente segura, mas também um espaço de livre circulação entre os franceses (SAHLINS 1989, p. 69). A passagem do modelo de soberania jurisdicional desagregada dos Estados de Antigo Regime para o modelo de soberania territorial delimitada correspondeu a um longo processo, com idas e vindas e conflitos abertos entre as grandes potências européias[92]. A demarcação dos limites é, por sua vez, um processo bem mais recente, a maior parte dos limites territoriais foram desenhados e consolidados através de acordos internacionais a partir do século XIX (FOUCHER 1991; MACHADO 2005)[93].

---

[90] "The "politics of open doors on neighboring countries" gave way to the "politics of barrier". The idea was Vauban's, the architect of France's new frontier. Long before the Maginot Line, Vauban had built his "iron frontier" consisting of two lines of fortified sites" (SAHLINS 1989, p. 68).

[91] "The King ought to think a little about squaring his field. This confusion of friendly and enemy fortress mixed together does not please me at all" (VAUBAN 1673 apud SAHLINS 1989, p. 68).

[92] Nesse processo, a cartografia moderna foi um importante instrumento de poder na delimitação dos territórios nacionais (RAFFESTIN 1993, p.145). No século XVII, a cartografia militar se consolidou como atividade sistemática dos engenheiros reais, não só pelas necessidades logísticas e táticas, mas também para reconhecer as zonas fronteiriças em que se precisava assegurar os direitos do rei (REVEL 1989, p.147). No século XVIII, o mapa da França de Cassini possibilitou pela primeira vez que um exército estivesse "equipado com uma carta topográfica precisa do território que ele tinha a missão de defender" (GUERLAC 2001, p.107).

[93] Embora orientada por motivos diferentes do caso dos Pirineus, a presença portuguesa na Amazônia brasileira se consolidou por processos similares no século XVIII e XIX. Na Amazônia setecentista, enquanto os Tratados de Madrid (1750), de Pardo (1761) e Santo Ildefonso (1777) buscavam definir os limites aproximados entre a colônia portuguesa e as terras da Coroa Espanhola, a construção e a reforma de fortificações nos principais lugares de comunicação fluvial representavam a presença simbólica dos portugueses, a despeito de sua

Os processos de formação dos Estados modernos e do sistema interestatal estiveram relacionados a intensas e contínuas modificações nas formas de guerra, apesar de não existir um consenso entre os autores no que diz respeito à periodização, à localização e aos principais elementos que constituíram a "revolução militar"[94]. As diferentes periodizações da "revolução militar" demonstram a dificuldade em definir que elementos, momentos e lugares foram significativos nas mudanças do *warfare* ocidental desde o século XIV. Buscamos situar essas mudanças em função da maneira como os territórios mutuamente excludentes, a função defensiva das fronteiras e a demarcação de limites precisos condicionaram a segurança dos limites de separação, o interno e o externo da soberania estatal moderna.

Apesar da vinculação imediata entre fronteira e defesa no imaginário político moderno e da tendência de identificar o desencaixe entre fronteira e defesa como algo excepcional, não existe uma necessária coincidência espacial entre fronteira e defesa. A idéia de que a defesa do Estado corresponde à defesa da fronteira expressa somente uma dimensão da fronteira e da defesa. Quando pensamos em política de defesa, podemos nos referir a ações que não possuem uma relação direta com a fronteira - capacidade de financiar a guerra, por exemplo. Por outro lado, a fronteira origina fluxos e funções de intercâmbio que seriam inconcebíveis a partir de uma visão estritamente defensiva.

1.3.2. Circulação, redes e segurança: o vetor reticular

O procedimento de recortar o espaço em territórios mutuamente excludentes circunscritos por fronteiras fortificadas e regulados por tratados de limites precisos é o mais visível padrão da territorialidade estatal moderna, tornando quase imediata a vinculação entre soberania estatal e soberania territorial. O território é o elemento mais tangível da soberania. Mas isso ainda não é tudo. Voltemos à descrição de Tilly sobre o procedimento padrão de

---

ineficiência militar (MACHADO 1997). Apesar do mito da herança territorial portuguesa na formação do Brasil independente, o fato é que em 1822 os limites da colônia portuguesa que se tornava independente ainda não haviam sido demarcados, como demonstram os mapas da época (MACHADO 1989). Os tratados de limites ocorrem posteriormente, no século XIX, quando também eram traçados com maior precisão os limites entre os Estados dentro da Europa.

[94] Além dos conceitos de "revolução militar" desenvolvidos por Michael Roberts e Geoffrey Parker, acrescentamos ainda o de Jeremy Black, que defende a existência de pelo menos três períodos revolucionários: 1470-1530 (período destacado por Parker); 1660-1720 e 1792-1815 (*levée en masse*). O argumento de Black busca enfatizar a relação entre mudanças quantitativas e qualitativas, a dificuldade em relacionar as cronologias política e militar e o papel da guerra naval e das experiências das guerras européias contra povos não-europeus. Ao enfocar o período entre 1660 e 1720, Jeremy Black destaca o momento em que os europeus se tornam militarmente superiores aos povos europeus rivais, posição somente conquistada com a vitória austríaca sobre os turcos, em 1718, como o ponto de inflexão da revolução militar européia (1995, p.102). A vitória austríaca foi expressão de uma mudança mais geral ocorrida no *warfare* europeu em termos de velocidade, mobilidade e força de choque, além de táticas defensivas baseadas no poder de fogo da infantaria, o que já aparecia nos conflitos europeus na primeira metade do século XVI (BLACK 1995, p. 102).

criação de zonas tampão. Esse procedimento não pode ser utilizado quando se trata da trajetória capitalista de financiamento da guerra e do Estado, conclusão que poderia ser baseada no próprio Tilly. Considerando as trajetórias coercitivas e capitalistas de formação dos Estados, a interdição ou controle de uma área segura deve ser pensada juntamente com a capacidade de estabelecer vínculos de longa distância e controlar rotas comerciais[95]. É o que encontramos no desenvolvimento, por exemplo, da guerra naval e da estratégia de garantir o domínio dos mares para livre circulação, levada a cabo pelos holandeses, e depois pelos ingleses.

Podemos reconhecer a existência de um vetor espacial de segurança que se realiza no movimento, diferentemente do que se realiza na fixidez territorial das barreiras. Logo, embora predomine uma concepção de território que se opõe à ideia de fluxo e se associa a ideia de fechamento, queremos problematizar a relação entre segurança, abertura e movimento que configura um vetor espacial próprio, distinto da concepção de território à qual geralmente se limita a questão da segurança e defesa.

O conceito de circulação apresentado por Gottmann é a base a partir da qual podemos pensar o segundo vetor de segurança. Segundo Gottmann,

> a circulação é naturalmente criadora de mudanças na ordem estabelecida no espaço: ela consiste em deslocar. Na ordem política, ela desloca os homens, os exércitos e as ideias (...) Localizar no espaço os fenômenos consiste em os colocar nos sistemas de relação que a circulação anima. A posição geográfica de um nó ou de um território (...) resulta de um certo estado de circulação (1952, p. 215)[96].

A circulação possui, pois, um valor estratégico próprio, está relacionada à conectividade e à posição, mais do que à circunscrição fortificada de uma determinada área que se busca assegurar. Como pensar a segurança em termos de fluxo, movimento, circulação, longas distâncias? Enquanto no caso do vetor territorial o território estatal, na escala nacional, é o mais evidente, no caso do vetor reticular essa vinculação entre segurança e Estado não é tão óbvia. Para efeitos de exposição, vamos em primeiro lugar apresentar três níveis em que podemos identificar as dinâmicas de segurança em redes e fluxos para posteriormente demonstrarmos o *continuum* entre essas diferentes dinâmicas.

---

[95] O argumento de Fiani sobre a conquista de "posições monopólicas" concedidas ao capital pelo poder político como motivação para a guerra (FIORI 2004, p. 32) pode ser também utilizado nesse caso: "o monopólio pode ser assegurado exatamente pela liberalização dos controles, mas do que pelas restrições e barreiras" (FIANI, 2010: slide 73, aula 8).

[96] « La circulation est tout naturellement créatrice de changement dans l'ordre établi dans l'espace: elle consiste à déplacer. Dans l'ordre politique, elle déplace les hommes, les armées et les idées (...) Localiser dans l'espace les phénomènes consiste à les placer dans les systèmes de relation que la circulation anime. La position géographique d'un lien ou d'un territoire (...) résulte d'un certain état de circulation » (GOTTMANN 1952, p. 215).

Espaço nacional de circulação e as linhas interiores da guerra

O primeiro nível é o nível intermediário e mesoescalar dos Estados modernos, é a maneira de entender o Estado como movimento e circulação, para além da fixidez territorial. O fechamento dos Estados em suas fronteiras fortificadas ocorreu simultaneamente às aberturas comerciais que implicavam o aumento da fluidez interna do território e o controle mercantilista dos fluxos comerciais externos. Braudel localiza na origem dos mercados nacionais "uma vontade política centralizadora: fiscal, administrativa, militar ou mercantilista" (1998, p.265). A França do século XVIII, enquanto consolidava uma linha defensiva de fortificações localizadas na fronteira, abolia simultaneamente as alfândegas internas seguindo uma tendência geral de transferência de postos alfandegários para as fronteiras políticas (BRAUDEL 1998, p. 267). Quando essa política se oficializou, uma série de isenções a produtos essenciais já haviam tornado inócuas as alfândegas interiores. Esse processo de estímulo à circulação interna com fim das barreiras foi precoce na Inglaterra (século XIII), mas se considerarmos o conjunto das ilhas britânicas, podemos chegar também ao século XVIII com a união da Inglaterra com a Escócia (1707) e, posteriormente, com a Irlanda (1801).

A liberação da circulação não era um problema simples, pois havia sobretudo o perigo da escassez. As cidades capitalizadas necessitavam do fluxo permanente de produtos primários para abastecer seu mercado interno. Os Estados territoriais, por sua vez, ficavam presos a sua economia agrícola, a partir da qual era necessário extrair o excedente que permitisse seu fortalecimento militar e econômico. A fusão dessas duas lógicas é que dá origem aos mercados nacionais, que se consolidam como as unidades econômicas mais poderosas dentro do sistema capitalista emergente (BRAUDEL 1998, pp. 270-271).

A circulação interna pode ser pensada de forma correspondente a um elemento que assume um destaque cada vez maior nas teorias militares a partir do século XVIII: o uso das linhas interiores nas estratégias militares. Assim como os Estados e os mercados nacionais, a estratégia na guerra moderna era um resultado de uma mudança de escala. Segundo Clausewitz, a estratégia era o que havia de mais novo na guerra e era o aspecto dominante e mais importante da guerra como um todo (2008, p. 107). Os primeiros traços da estratégia, no sentido moderno, na guerra foram identificados por Clausewitz na guerra de Trinta Anos (1618-1648) com Gustavo Adolfo e nas guerras da França de Luís XIV (1643-1715). A mudança de escala a que se referia Clausewitz dizia respeito a "grandes corpos de tropas, áreas amplas e extensões de tempo substanciais" (CLAUSEWITZ apud STRACHAN 2008, p.

107). Ou seja, a formação das unidades políticas estatais e a capacidade de fazerem guerra não estavam na mera extensão territorial e na defesa das fronteiras, mas também na capacidade de garantir a circulação interna e tirar vantagens da logística e da mobilização em larga escala, que não era possível nas cidades-Estado.

A mobilidade ganhou importância nas guerras do século XVIII, principalmente com as guerras revolucionárias francesas. A ênfase na questão dos suprimentos era encarada, ainda no século XVIII, como prioridade por estrategistas como Guibert e Bülow, para quem era necessário garantir uma base de operações, isto é, "uma linha fortificada de depósitos separados" (p. 167). Porém, as guerras revolucionárias francesas mostraram a ineficácia das fortificações frente aos exércitos móveis, fazendo com que mesmo Bülow mudasse de idéia e passasse a defender o papel estratégico da mobilidade. É interessante notar que a metáfora adotada para expressar a novidade da guerra móvel era justamente a do capital: "a grande arte na guerra era extrair o máximo do capital, não espalhar um exército por guarnições, mas manter sua totalidade em permanente circulação. Mais do que outros, Napoleão "mantém seu capital ativo"" (PALMER 2001, p. 167).

Guerra naval e poder marítimo

Num segundo nível, para além das unidades estatais, mas ainda tomando a guerra como ponto de partida, destacamos a guerra naval e os impérios marítimos como expressão macroescalar do vetor reticular de segurança.

As grandes navegações inauguram uma nova concepção de mundo e um novo estágio na confrontação histórica entre forças estáticas e forças móveis. Apesar do marco das grandes navegações europeias ser considerado a descoberta da América em 1492 – o que permite a Mackinder considerar uma "era colombiana" – o surgimento da guerra naval[97] é posterior, seu marco pode ser localizado no ano de 1588, com a vitória inglesa sobre a Armada Espanhola.

O século XV conheceu diversos avanços tecnológicos nas navegações marítimas e uma expansão da área de abrangência do conhecimento geográfico europeu sobre os mares. As disputas marítimas anteriores ao século XV se deram principalmente no Mar Mediterrâneo e em outros mares fechados. Segundo a periodização de Ernst Kapp (1845 apud SCHMITT 2001 [1942], p. 353), a época das "sociedades talássicas", de disputas dentro de mares fechados, durou desde a Antiguidade até o século XV, que inaugura a época das "sociedades

[97] Guerra naval é considerada aqui como uma modalidade moderna, relacionada às batalhas realizadas em alto mar, em que as embarcações podem atacar e ser atingidas à distância. A guerra marítima que existiu desde a Antiguidade dependia da aproximação entre as embarcações para combates homem a homem.

oceânicas". A batalha naval de 1588 demonstrou o quanto as tecnologias desenvolvidas para a guerra no Mediterrâneo eram inapropriadas para os combates em mar aberto.

A navegação transoceânica conferiu uma nova escala às guerras e as conquistas espaciais. O ordenamento espacial advindo com as navegações transoceânicas e a nova guerra marítima representou uma cisão entre terra e mar, com precedência lógica e cronológica em relação ao próprio ordenamento espacial da terra, com a separação do território em soberanias. A impossibilidade de se estabelecer soberania no mar é a contraparte do ordenamento espacial das terras continentais, o direito público europeu que emerge com o Tratado de Westfália (1648) estabelecendo soberanias territoriais mutuamente exclusivas.

> Enquanto do lado terrestre do acontecer histórico se realiza uma conquista de territórios do maior estilo, completa-se no mar a outra não menos importante metade da distribuição no nosso planeta. As conquistas marítimas inglesas a levaram a cabo. Estas são, do lado marítimo, fruto da comum ação européia daqueles séculos. Através dela foi determinada a linha fundamental da primeira ordem espacial planetária, cuja essência consiste na separação entre terra e mar (SCHMITT 2001 [1942], p. 379)[98]

Considerando a capacidade de expansão e mobilidade de diversos impérios, podemos identificar que a conquista de vastos territórios pode ser encontrada em exemplos históricos anteriores aos Estados modernos, como é o caso do império romano ou do império mongol. Porém, a dificuldade de manutenção de domínios extensos ocasionou, na quase totalidade dos casos, a rápida involução dos impérios logo após estes atingirem seu apogeu[99]. A expansão dos impérios europeus, no entanto, se diferencia da trajetória dos impérios continentais do passado, porque a grande escala alcançada pelos impérios europeus modernos se estabeleceu principalmente através das conquistas marítimas. A "escala global" é uma conquista advinda com a supremacia européia nos mares abertos e, particularmente, a supremacia inglesa sobre as demais potências européias. As conseqüências dessa diferença em relação aos impérios do passado estão relacionadas justamente ao vetor reticular da segurança, que se conjuga com o modo capitalista de acumulação de riquezas. A capacidade de acumular riqueza e poder através da circulação altera o antigo padrão que associava poder e riqueza a bens fixos.

---

[98] Embora os ingleses tenham sido antecedidos pelos portugueses, espanhóis e holandeses nas conquistas marítimas, Schmitt se refere às conquistas inglesas considerando a supremacia naval inglesa atingida no século XVIII. O princípio do mar livre, apesar de defendido pelos holandeses em contraposição aos ingleses no século XVII, foi usufruído principalmente pelos ingleses nos séculos XVIII e XIX.

[99] Essa é a tese de Paul Kennedy (1989): "se um país se excede estrategicamente – digamos, pela conquista de territórios extensos ou em guerras onerosas – corre o risco de ver as vantagens potenciais da expansão externa superadas pelas grandes despesas exigidas (...) (p.2).

Circulação nas cidades e a polícia

Em um terceiro nível, que vai do nível intermediário dos Estados e economias nacionais em direção ao nível microescalar, podemos identificar uma lógica de segurança baseada na circulação da população nas cidades. É o que Foucault (1978) chama atenção quando aborda o "dispositivo de segurança", a passagem de um mecanismo de poder baseado no controle do território para outro que se exerce sobre uma população. A narrativa de Foucault coloca o problema do crescimento das cidades no século XVIII e a necessidade de "ressituar a cidade num espaço de circulação" (2008 [1978], p.17).

As muralhas da cidade haviam sido suprimidas pelas novas necessidades econômicas do comércio, ao mesmo tempo em que as cidades, antes autônomas, passavam a se subordinar às unidades políticas estatais maiores. A cidade passou a ser organizada para a circulação dos fluidos, tal como o sistema sanguíneo, um espaço de mobilidade do "indivíduo econômico como um ser ganancioso ou social" e das multidões, "pobres que circulavam livremente nos espaços de riqueza inacessível" (SENNETT 2008 [1994], pp.278, 275)[100]. Segundo Foucault, "a insegurança das cidades tinha aumentado devido ao afluxo de todas as populações flutuantes (...) Em outras palavras, tratava-se de organizar a circulação, de eliminar o que era perigoso nela, de separar a boa circulação da má, (...) planejar os acessos ao exterior" (2008 [1978], p. 25). A circulação acarretava riscos coletivos, como a escassez de alimentos, uma vez que a cidade, que não era auto-suficiente, dependia das trocas com o campo, mas também riscos individuais, novas modalidades de crime contra o patrimônio e contra o indivíduo que ainda hoje acompanham as preocupações mais básicas da segurança pública nas grandes cidades.

Foucault demonstra, em exemplos do século XVIII na Europa, que

> o soberano do território tinha se tornado arquiteto de um espaço disciplinado, mas também, e quase ao mesmo tempo, regulador de um meio no qual não se trata tanto de estabelecer os limites, as fronteiras, (...) determinar localizações, mas, sobretudo, essencialmente de possibilitar, garantir, assegurar circulações: circulações de pessoas, (...) de mercadorias, (...) do ar, etc (2008 [1978], p. 39).

Essa questão é atualizada por Didier Bigo na análise das dinâmicas contemporâneos de segurança. Enquanto a abordagem de Foucault se situa no período de diferenciação entre os dispositivos de segurança policial e militar, um orientado para o controle das populações na cidade, outro para a segurança territorial dos Estados nas fronteiras, Didier Bigo se

[100] Richard Sennett explora as "artérias e veias modernas", mostrando como o "desenho urbano do século XIX tanto promoveu a circulação de grande número de indivíduos quanto incapacitou o movimento de grupos ameaçadores surgidos com a Revolução Francesa" (2008 [1994], p. 328).

posiciona frente aos processos contemporâneos de "des-diferenciação" que emergem com a "(in)segurança global". No mundo contemporâneo, "as atividades de policiamento têm se tornado mais extensivas", em relação ao alcance geográfico e ao alcance que deriva do papel dos diversos agentes de (in)segurança (BIGO 2006, p. 15-16). A nova extensão do alcance implica uma nova lógica de segurança mais individualizada (BIGO 2006, p. 17), na qual a gestão da população se torna uma questão-chave, que descola o policiamento de sua dimensão territorial imediata. Ao lado do policiamento desqualificado e ostensivo, se verifica um policiamento qualificado e discreto.

> A gestão da população opera menos como uma prática enraizada de pastoreio do que uma prática nômade que segue a migração sazonal das populações, a qual é criada como o efeito de tais lógicas proativas. Vigilância à distância significa trabalhar para controlar os movimentos de ir e vir das populações (BIGO 2006, p. 21)[101].

Embora os três níveis do vetor reticular sejam bastante distintos, eles permitem visualizar como a circulação se constitui como um vetor de segurança que se coloca de modo oposto às concepções unicamente assentadas na dimensão territorial e fixa da segurança.

1.3.3 Região, regionalismo e segurança regional

Os estudos contemporâneos de segurança e defesa têm apontado não somente para novos temas e setores além daqueles restritos ao militar, mas também para objetos referentes e ameaças além dos Estados nacionais. O recente interesse pelo nível regional de segurança se coloca como parte dessa renovação teórica e metodológica, que busca de níveis de análise para além do recorte nacional e global.

Nos estudos internacionais, a região é concebida principalmente como nível de análise supranacional, que se interpõe entre o nacional e o global. No período pós-Guerra Fria, o debate regional-global surge não só no âmbito da globalização econômica, mas também com as respostas regionais à globalização no âmbito político, como uma "camada complementar de governança" (FAWCETT 2004, p.431). A escala regional supranacional não é tão comum nos estudos tradicionais de geografia, que tenderam a utilizar o termo regional principalmente para o nível subnacional e a focalizar a relação entre o nacional e o regional. Com o advento da globalização e da ordem mundial pós-Guerra Fria, o debate sobre a escala regional supranacional foi retomado com importante participação dos geógrafos.

---

[101] "Population management operates less like a rooted practice of herding than a nomadic practice that follows the seasonal migration of populations, which is created as the effect of such proactive logics. Surveillance at a distance means working to control the ingoing and outgoing movement of populations" (BIGO 2006, p. 21).

Cabe destacar a distinção entre o uso do termo regionalismo nas Relações Internacionais e na Geografia. No caso das Relações Internacionais, o regionalismo é definido no nível supraestatal, como tentativa de cooperação formal entre Estados interdependentes e aproximados geograficamente (FAWCETT 2008, p.3)[102]. O debate busca ampliar a compreensão do termo para incorporar vínculos não-formais entre Estados e interações formais que prescindem de uma proximidade geográfica demarcada. No caso da Geografia, o regionalismo é utilizado principalmente no nível subestatal, com o caráter de mobilização ou estratégia política que toma como referência um espaço regional para a reivindicação, independente do grau de formalização das alianças políticas e econômicas da região em questão. Regionalismo pode ser conceituado como movimento em que "agentes sociais localizados em um determinado território, aí incluídas as firmas nele estabelecidas, procuram exercer pressão sobre o Estado para dispor de tratamento político diferenciado do restante do espaço econômico em que se inserem" (EGLER 1996, p.186) ou "mobilização política dos grupos dominantes numa região em defesa de interesses específicos frente a grupos dominantes de outras regiões ou ao próprio Estado" (CASTRO 2005, p.194).

O regionalismo é um conceito amplamente presente no vocabulário dos estudos internacionais. Apesar da possibilidade de remontar a períodos mais antigos na história política mundial, é principalmente após a II Guerra Mundial que o regionalismo aparece como matéria de interesse tanto no âmbito político-diplomático quanto acadêmico. A literatura distingue dois principais períodos de emergência do fenômeno regional nas relações internacionais. O primeiro entre as décadas de 1950 e 1970, identificado como velho regionalismo, baseado na auto-suficiência e na substituição de importações; o segundo a partir dos anos 1980, com forte incremento nos anos 1990, o chamado novo regionalismo ou regionalismo aberto (FAWN 2009, p. 7-8).

Lake e Morgan (1997) apresentam três principais enfoques de estudo regional presentes nas teorizações da política internacional. A primeira concepção, comum nas correntes predominantes das Relações Internacionais, busca interpretar as regiões com os mesmos instrumentos conceituais utilizados para pensar a política internacional em escala global. O enfoque regional não agregaria nenhum conteúdo analítico à estrutura teórica cujos recortes mais evidentes são o sistema internacional e as unidades políticas estatais que o constituem. A segunda concepção enfatiza o caráter único de cada região estudada. O estudo

[102] "While regions have been typically defined as geographically proximate and interdependent states and regionalism as attempts at formal cooperation between such states it is evident that for many, these definitions are today too narrow" (FAWCETT 2008, p.3).

de uma região específica pode trazer conclusões cuja abrangência é limitada à área de estudo, como se cada região exigisse uma teorização própria. Esse enfoque foi muito comum nos estudos de área (LAKE; MORGAN 1997, p. 8). Uma terceira abordagem, adotada pela corrente regionalista à qual Lake e Morgan se filiam, tem como proposta a análise comparativa entre regiões. Nesse caso, a estrutura regional não reproduz em escala menor o sistema mundial nem se limita a um enfoque idiográfico, definido pelas especificidades de cada área. A distinção não se faz pelas variáveis utilizadas para cada estudo regional, mas sim pelos valores atribuídos às mesmas variáveis (LAKE; MORGAN 1997, p. 9). Cada região é um sistema aberto, diferentemente do sistema global fechado, e dois sistemas abertos com as mesmas propriedades não reproduzem o mesmo comportamento (LAKE; MORGAN 1997, p.9).

A discussão sobre o conceito específico de região é rara e pouco rigorosa nos autores de relações internacionais e estudos de segurança. O conceito mais freqüente é o de complexo regional de segurança, lançado por Barry Buzan em 1991. Outros conceitos também são utilizados como o de zonas de paz (KACOWICZ 1998) e comunidades de segurança (DEUTSCH 1978; ADLER; BARNETT 1998). Apesar da pouca problematização conceitual, Lake e Morgan (1997, p. 11) introduzem algumas definições. A primeira definição é a região como um conjunto de países ligados por sua geografia, ou pelos critérios definidos por cada pesquisador, ou pela interdependência entre um conjunto de países. A segunda definição é a de região como padrão de interação dentro de uma área geográfica. O conceito de *complexo regional de segurança* se aproxima desse sentido, considerando as interações regionais na questão da segurança. Os autores acrescentam ainda uma definição construtivista, que considera região como entidade socialmente construída, que ganha importância e significado pela percepção de que diferentes Estados compartilham uma área e um destino comum (1997, pp.11-12).

Região e complexo regional de segurança

Na estrutura de análise proposta por Buzan e Waever para abordar os complexos regionais de segurança são combinados, por um lado, a anarquia do sistema internacional e seus efeitos em termos de equilíbrio de poder e, por outro lado, as pressões da proximidade geográfica, consideradas em termos de distância física e diversidade regional (2003, pp. 45-46). A interação com países vizinhos são mais determinantes para o cálculo político da segurança dos Estados do que as interações a longa distância. Na hierarquia do sistema internacional, as super e grandes potências podem atuar em largas escalas e tendem a avançar

sobre regiões não adjacentes, enquanto outros estados acabam se limitando a seu entorno imediato (2003, p.46).

A mais elaborada teorização sobre a segurança regional é apresentada na obra de Buzan e Waever através da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (CRS), que oferece um quadro analítico para interpretar a atual dinâmica de polaridade do sistema internacional – a superpotência norte-americana e as grandes potências Rússia, China, Japão e União Européia ("estrutura 1 + 4") – e o nível regional da segurança – definido por CRS mutuamente excludentes que englobam a totalidade do globo. Tais complexos correspondem a regiões cujo critério de diferenciação das áreas é principalmente a segurança (BUZAN; WAEVER 2003, p. 44).

As concepções de complexo regional de segurança também são apresentadas de forma distinta entre seus principais autores. Para Lake e Morgan, os CRS não se apresentam de forma exclusiva e a proximidade geográfica não é uma condição necessária para que um Estado participe de um dado complexo. As grandes potências poderiam tomar parte dos CRS mesmo atuando a longas distâncias, como seria o caso dos Estados Unidos no Oriente Médio. Buzan e Waever, no entanto, concebem os CRS em termos exclusivos, fortemente condicionados pelo fator distância. Segundo Buzan e Waever, a divergência em relação a Lake e Morgan ocorre por estes dissolverem o nível de análise regional no nível global, assim como o próprio conceito de região, ao não considerarem a proximidade geográfica e a exterioridade de potências externas às regiões, acabando por tornar indistintos os níveis global e regional.[103]

Emanuel Adler e Patricia Greve apresentam uma abordagem diferente ao criticarem a predominância de concepções de ordem regional em termos exclusivos, quando frequentemente essas ordens coexistem e se superpõem (2009, p. 60). A superposição passa a ser, então, uma questão chave para entender as atuais dinâmicas de segurança, apesar da pouca disponibilidade de vocabulário para fazer referência essas situações de transição. Adler e Greve sugerem quatro modos de superposição: *temporal* (interseção entre passado e futuro), *espacial* (diferentes concepções de ordens de segurança, relações inter-regionais), *funcional*

[103] "[Lake and Morgan] dissolve levels of analysis with the argument that 'geographical proximity is not a necessary condition for a state to be a member of a complex', and that great powers particularly should be counted as members of even remote regions into which they project force in a sustained way. In our view, this not only destroys the meaning of levels, but also voids the concept of region, which if it does not mean geographical proximity does not mean anything. (...) We, in contrast, insist that regions are defined exclusively, and that external powers are treated in terms of penetration or overlay, not as members of the RSC as such" (BUZAN; WAEVER 2003, p. 80).

(diferentes setores, agências e assuntos) e *relacional* (relações de segurança entre Estados definidos de acordo com o contexto) (ADLER; GREVE 2009, p. 73-79).

Concepções de segurança regional

Nos estudos de segurança regional, podemos fazer uma distinção entre dois tipos de abordagem: uma que considera a região um nível de análise possível dentre outros para o estudo da segurança, outra que identifica o nível regional como o principal para interpretar a estrutura do sistema internacional e as atuais dinâmicas de segurança no mundo contemporâneo. Consideraremos como abordagem regional esta segunda concepção.

A questão se coloca da seguinte forma: é a região um nível de análise trivial, que pode ser considerado somente como um recorte de outros possíveis, ou a escolha do nível regional deve necessariamente implicar uma tomada de posição teórica que reconheça nesse nível um conceito explicativo para as atuais dinâmicas segurança internacional? A segunda colocação não exclui a primeira, mas o inverso não se verifica. Uma abordagem regional necessariamente reconhece a região como um nível de análise, mas sua característica é considerar, antes de tudo, este nível como o principal, mesmo que seja apenas em determinado período (o período pós-Guerra Fria, por exemplo). Segundo Lake e Morgan, autores da vertente regional, "o nível regional se apresenta mais claramente, por si mesmo, como o foco do conflito e da cooperação para os Estados e como nível de análise para os estudiosos que buscam explorar os assuntos de segurança contemporâneos"[104] (1997, p. 6).

A abordagem regional parte do diagnóstico de que o fim da Guerra Fria significou uma perda de importância do nível global como fator explicativo para as dinâmicas de segurança, dando lugar à emergência do nível regional como sendo o principal. Na Guerra Fria, os conflitos locais tendiam a se internacionalizar, pois cada terreno em disputa se tornava palco de uma polarização global entre as duas superpotências. A partir dos anos 1990, as grandes potências teriam perdido o interesse de atuar decisivamente fora de seu entorno regional[105]. Além disso, os Estados Unidos e a União Soviética exerciam um controle mais efetivo dos conflitos dentro de suas áreas de influência.

---

[104] "The world has now changed. The regional level stands more clearly on its own as the focus of conflict and cooperation for states and as the level of analysis for scholars seeking to explore contemporary security affairs" (LAKE; MORGAN 1997, p.6).

[105] Segundo Fiani, os autores regionalistas apontam que, no período pós-Guerra Fria, dois efeitos correlatos contribuem para a emergência do nível regional: "a redução da tensão entre as grandes potências e o aumento da tensão em nível local e regional" (2009, p. 46). Atualmente, os altos custos da intervenção das grandes potências em lugares distantes só seriam justificáveis em face de ameaças nucleares ou por motivos de segurança energética.

Dois pressupostos básicos foram apresentados por Buzan e Waever (2003, p. 461): "a territorialidade ainda permanece um dado central das dinâmicas de segurança internacionais"[106] e "o nível regional foi tanto de um modo geral necessário para algum entendimento coerente da segurança internacional quanto crescentemente importante no mundo pós-Guerra Fria"[107]. A lógica que conecta os dois pressupostos é a de que

> processos de securitização seriam fortemente influenciado pelo fato de que a maioria dos tipos de ameaça transitam mais facilmente nas curtas distâncias do que nas longas, e que esta lógica permanece forte apesar das numerosos e bem ensaiados avanços em tecnologia que têm sido encolhendo o planeta através dos séculos[108] (BUZAN; WAEVER 2003, p. 461).

Portanto, a abordagem regionalista apresenta uma leitura específica do sistema internacional pós-Guerra Fria, posicionando-se em relação ao papel das grandes potências, à territorialidade da segurança internacional e à caracterização das ameaças. Nessas questões, Buzan e Waever se contrapõem às visões neorrealista e globalista, ambas fincadas nas dinâmicas de segurança em nível global.

Buzan e Waever (2003) sintetizam a diferença entre a análise da segurança nos níveis nacional, regional e global. A segurança nacional, vinculada à defesa do Estado,

> não é por si mesmo um nível significativo de análise. Uma vez que as dinâmicas de segurança são inerentemente relacionais, nenhuma segurança de nação é auto-contida. Mas os estudos de 'segurança nacional' costumam implicitamente colocar seu próprio estado no centro de um "contexto" ad hoc sem uma compreensão do contexto sistêmico ou subsistêmico por si mesmo[109].

Por outro lado, a segurança global

> se refere, quando muito, a uma aspiração, não à realidade. O globo não é totalmente integrado em termos de segurança e, exceto para os casos especiais das grandes e super potências (…), somente uma limitada quantidade de assuntos pode se incluir num nível de generalidade que refletirá a real preocupação da maioria dos países[110].

---

[106] "territoriality still remained a central feature of international security dynamics"

[107] "the regional level was both generally necessary to any coherent understanding of international security and increasingly important in the post-Cold War world"

[108] "processes of securitization would be strongly influenced by the fact that most types of threat travel more easily over short distances than long ones, and that this logic remained strong despite the numerous and well-rehearsed advances in technology that have been shrinking the planet for several centuries" (BUZAN; WEAVER 2003, p.461).

[109] "National security – e.g., the security of France – is not in itself a meaningful level of analysis. Because security dynamics are inherently relational, no nation's security is self-contained. But studies of 'national security' often implicitly place their own state at the centre of an ad hoc 'context' without a grasp of the systemic or subsystemic context in its own right" (BUZAN; WAEVER 2003, p.43).

[110] "Global security in any holistic sense refers at best to an aspiration, not a reality. The globe is not tightly integrated in security terms and, except for the special case of superpowers and great powers (…), only a limited

A pertinência da região como um nível de análise se justifica porque

> se refere ao nível onde os Estados ou outras unidades estão ligadas tão próximas que suas seguranças não podem ser consideradas separadas umas das outras. O nível regional é onde os extremos da segurança nacional e global interagem, e onde a maioria das ações ocorre. O quadro geral é sobre a conjunção de dois níveis: a interação das potências globais no nível sistêmico, e aglomerados de estreita interdependência da segurança no nível regional[111].

Diferentemente da segurança nacional e da segurança global, o nível regional de segurança não é claramente delimitado e tende a funcionar mais como um nível intermediário de análise que se coloca entre os dois outros níveis do que como uma escala fixa. Portanto, não existem nem uma entidade territorial pré-definida para o nível regional nem um critério universalmente válido para definir uma região do ponto de vista da segurança.

> Cada CRS [complexo regional de segurança] é constituído pelos medos e aspirações das unidades separadas (as quais por sua vez derivam em parte dos dados e fraturas domésticos). Tanto a segurança das unidades separadas quanto o processo de intervenção do poder global podem ser compreendidos somente através do entendimento das dinâmicas regionais de segurança.[112]

A abordagem regionalista é inclusiva em relação ao papel das diferentes unidades políticas e suas posições na hierarquia do sistema internacional, isto é, não há uma redução das dinâmicas de segurança à atuação das grandes potências. Sobre as grandes potências, Lake e Morgan apontam que a política externa de cada uma delas deve ser adaptada pelas circunstâncias peculiares de cada região. Já Buzan e Waever fazem da abrangência da ação das diferentes potências um dado distintivo entre super e grandes potências (com atuação em mais de uma região) e potências regionais (circunscritas ao nível intermediário). Enquanto as grandes potências atuam no tabuleiro geopolítico global, a maioria dos Estados se limitam ao nível regional.

---

amount can be said at this level of generality that will reflect the real concerns in most countries" (BUZAN; WAEVER 2003, p.43).

[111] "The region, in contrast, refers to the level where states or other units link together sufficiently closely that their securities cannot be considered separate from each other. The regional level is where the extremes of national and global security interplay, and where most of the action occurs. The general picture is about the conjunction of two levels: the interplay of the global powers at the system level, and clusters of close security interdependence at the regional level" (BUZAN; WAEVER 2003, p.43).

[112] "Each RSC [regional security complex] is made up of the fears and aspirations of the separate units (which in turn partly derive from domestic features and fractures). Both the security of the separate units and the process of global power intervention can be grasped only through understanding the regional security dynamics" (BUZAN; WEAVER 2003).

Considerando a territorialidade das dinâmicas de segurança, as ameaças tendem a atuar de forma mais intensa em distâncias mais curtas, isto é, os processos de securitização são mais efetivos quando se tratam de fenômenos próximos e de impacto territorial. Embora intervenções em locais distantes não mais se justifiquem – pelo alto custo e pela falta de apelo na opinião pública – o mesmo não ocorre em relação às ameaças das ambições territoriais de países vizinhos, que não podem ser ignoradas (LAKE; MORGAN 1997, p. 4).

Relacionando a abordagem regional de segurança aos vetores territorial e reticular, identificamos dois processos de regionalização da segurança. O vetor territorial da regionalização da segurança corresponde à transposição de determinadas funções reguladoras do Estado nacional para um espaço regional delimitado através de regimes de cooperação e instituições. O vetor reticular, por sua vez, corresponde aos vínculos em rede estabelecidos entre agentes, estatais e não-estatais, legais e ilegais, que cruzam as fronteiras do estado condicionadas pela distância (densidade de relações sendo inversamente proporcional à distância), mas não circunscritas a limites institucionais formais e permanentes, o que permite que vínculos regionais do vetor reticular, embora mais tênues, tendam a ir além dos limites do vetor territorial.

Os processos de regionalização e globalização coexistem no mundo contemporâneo. Uma parte das divergências sobre a validade explicativa do conceito de segurança regional recai na visão predominante que opõe região e mundo como esferas dissociadas ou concorrentes. A questão, no entanto, é reconhecer a indissociação entre as duas esferas e identificar as tendências sobre o que há de regional e o que há de global nas dinâmicas de segurança. O foco da análise se coloca, pois, na tensão entre o regional e o global, entre vetores que tendem ao regional por seu acentuado conteúdo territorial e vetores que tendem ao global pela capacidade de conectar longas distâncias e se expressar em termos de fluxos, mais do que de territórios e fronteiras.

Problematizar os recortes regionais adotados é um passo importante para não naturalizar as regiões como objetos dados e estanques, uma vez que as versões mais populares de geografia regional do mundo são dadas a certo grau de essencialização das regiões (MURPHY; O'LOUGHLIN 2009). Embora região seja um termo recorrente nas Relações Internacionais e em algumas abordagens dos Estudos de Segurança, existe pouca problematização conceitual sobre significado, extensão, processos e conceitos correlatos, o que traz à tona a valorização de geógrafos e da geografia no âmbito multidisciplinar dos estudos regionais. Se não chegamos a explorar o vasto arcabouço teórico da geografia regional, pelo menos buscamos aplicar alguns princípios para entender o caso da América do

Sul. O desenho variável das regiões da segurança sugere que a escolha dos recortes regionais é o resultado de diferentes estratégias de inserção internacional, seja no sentido da busca de múltiplas conexões e intensificação dos fluxos (“princípio regional da coesão funcional ou da polarização”), seja no sentido de adensamento entre os intercâmbios definidos pela proximidade dentro de uma área delimitada (“princípio regional da homogeneidade ou uniformidade”) (HAESBAERT 2010, p.134). Seguindo esse raciocínio, podemos entender a segurança regional como o resultado de diferentes combinações entre vetores territoriais e reticulares.

2. AMÉRICA DO SUL: A CONSTRUÇÃO REGIONAL

Este capítulo busca desenvolver as primeiras perguntas da tese, referentes ao recorte regional da América do Sul. Como colocamos na introdução, as perguntas são:

> 1) *em que medida a América do Sul pode ser individualizada como uma região relativamente autônoma e coerente para interpretar as dinâmicas de segurança dos países sul-americanos no âmbito internacional?* Essa pergunta contém outras duas:
>
> 1a) *é válido considerar uma dimensão regional de segurança que se interpõe entre as formulações no âmbito nacional, pautadas na soberania, e o sistema interestatal global?*
>
> 1b) *a América do Sul é o recorte mais apropriado para analisar as dinâmicas de segurança dos países sul-americanos ou esses países ainda possuem uma dinâmica fortemente definida, por um lado, pelo âmbito regional hemisférico, fortemente influenciado pelos Estados Unidos, e, por outro lado, por suas demandas e iniciativas nacionais?*

Nas últimas duas décadas, mas de forma mais intensa a partir de 2000, os países sul-americanos, com especial interesse brasileiro, têm constituído um espaço regional de segurança na América do Sul relativamente autônomo frente à América Latina e ao continente americano. Essa hipótese é encontrada de forma bem elaborada na regionalização da segurança internacional proposta por Buzan e Weaver (2003). O processo de regionalização da segurança na América do Sul aparece de forma mais explícita nas iniciativas político-institucionais dos países sul-americanos nos âmbitos multilateral e diplomático, que têm se consolidado através de processos de cooperação bilateral e multilateral, como é o caso da UNASUL e do CDS.

Por outro lado, a dinâmica de segurança não se resume a isso, pois as novas configurações regionais coexistem com a ação unilateral de agentes externos – o caso mais evidente é o dos Estados Unidos –, com vínculos extra-regionais autônomos de cada país sul-americano e com rivalidades e tensões interestatais na América do Sul. Nesse sentido, a América do Sul como um constructo regional apresentaria fragilidades e inconsistências que tornariam sem sentido a aposta num projeto comum. As instabilidades internas, os desafios das ameaças transnacionais e o "grande jogo" geopolítico mundial – do qual a América do Sul não participa senão como casa do tabuleiro ou peão – confluem para fazer do projeto regional sul-americano uma iniciativa sempre em xeque.

Essa situação controversa coloca em oposição duas maneiras de caracterizar a regionalização da segurança na América do Sul. De um lado a "sul-americanização" da segurança; de outro lado, os vetores que desafiam esse projeto regional. A oposição é aqui tratada como tendência e contratendência. Os vínculos extrarregionais devem ser incluídos como parte da análise regional da segurança. Não há uma relação de exclusividade entre regional e global, mas uma composição regional-global específica para cada região do mundo, que se altera no tempo histórico. O risco seria plasmar as diferentes tendências num caminho unívoco, assentado na essencialização dos recortes regionais, como se tudo que estivesse nele contido fosse necessariamente atributo da região pré-determinada. Esse risco convive com aquele de não delimitar nada, como se os fenômenos fossem ou imediatamente globais, ou inapreensíveis, a não ser como singularidades. Nosso esforço é o de contornar os dois riscos: nem delimitação essencialista de uma região, nem a negação de qualquer identidade regional. A questão é: qual é o eixo que permite identificar tendências em jogo: as que convergem para um adensamento de interações regionais e as que divergem para uma maior dispersão dessas interações.

Para desenvolver nossas questões, o primeiro passo é problematizar a escolha do recorte espacial da América do Sul e sua caracterização como uma região do ponto de vista das dinâmicas de segurança. Aqui corremos o risco de cair numa argumentação circular, transformando o que é inicialmente uma escolha pela abordagem regional de segurança e pelo recorte sul-americano num resultado final que estabelece a América do Sul como nível regional de segurança. Nesse caso, nosso ponto de chegada estaria predeterminado por nosso recorte inicial. Não seria problema se assumíssemos a regionalização proposta por Buzan e Waever (2003) como pressuposto teórico e metodológico de nossa pesquisa. Mas, uma vez que estamos problematizando as regionalizações das dinâmicas de segurança existentes, inclusive a de Buzan e Waever (2003), é o caso de dar um passo atrás e cotejar o recorte sul-americano com os demais recortes regionais existentes.

O primeiro procedimento analítico é fazer uma leitura comparada das formulações políticas de cada país e identificar os enfoques regionais que aparecem de maneira explícita nos textos oficiais. Desse modo, a escolha dos recortes é definida pela identificação da dimensão regional presente nas estratégias de inserção formuladas nas políticas públicas de cada Estado. A recorrência de determinados enfoques regionais pode ser um indicador da relevância desses recortes para as dinâmicas de segurança de um conjunto de Estados. Além dos documentos de cada país, procedemos a uma leitura dos documentos multilaterais sul-americanos antes e depois da UNASUL.

O segundo procedimento analítico é buscar indicadores sobre segurança e defesa dos países sul-americanos que permitam avaliar a evolução do comportamento regional e das relações regionais na América do Sul em relação às dinâmicas extrarregionais e globais.

Os dados analisados podem funcionar como indicadores sobre a evolução das dinâmicas de segurança, as interações entre os Estados e o alcance regional e global das políticas de segurança. Optamos por três principais séries de dados: os gastos em defesa, as transferências de armas[113] e os contingentes militares. Cada um desses aspectos possibilita uma visão parcial do problema, e mesmo a superposição dos três indicadores deixa ainda muitas lacunas. Algumas publicações oferecem levantamentos pontuais, para um determinado ano, de um número bem maior de variáveis que poderiam ser exploradas, é o caso de RESDAL (2010). No entanto, escolhemos variáveis que possibilitam uma análise evolutiva e comparativa, com o objetivo de contrastar diferentes períodos e identificar tendências. Basicamente, a ideia é avaliar em que medida o movimento recente de construção de um espaço regional sul-americano no âmbito da segurança pode ser captado ou demonstrado através de mudanças no comportamento dessas variáveis.

2.1. América do Sul: extraindo uma região dentro da América

A política externa do Brasil desde a década de 1990 tem colocado em evidência a América do Sul como o espaço regional privilegiado para sua influência política. Embora não seja uma projeção regional ostensivamente defendida como uma "doutrina", o horizonte estratégico da política externa brasileira tem se apresentado cada vez dentro de um referencial sul-americano. Em duas décadas, a América do Sul pode ser considerada como um construto político bem-sucedido do ponto de vista institucional, principalmente com a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008. Por um lado, a formalização de um vínculo institucional entre os países da região não esgota as expectativas sobre a integração sul-americana que têm sido alimentadas pelo Brasil – e, em certa medida, pelos demais países – nesse período. Por outro lado, o mero vínculo institucional definido por cima, no nível diplomático, carece muitas vezes de correspondência em níveis subnacionais e entre agentes sociais não-estatais que podem constituir laços mais consistentes.

Nenhum recorte regional pode ser considerado um fenômeno autoevidente. Diversos exemplos demonstram o caráter intencional e estratégico da recorrência a determinados recortes em detrimento de outros. A partir desse pressuposto, buscamos desenvolver uma

[113] As transferências de armas correspondem não só ao comércio, mas também às doações de armas entre países.

abordagem que trata da produção da região tanto como prática e discurso. Nem toda pesquisa precisaria fazer essa auto-análise sobre o recorte escolhido, uma vez que este recorte se define, em última instância, por uma decisão arbitrária do pesquisador. No entanto, o alcance regional das estratégias de segurança é parte da concepção das estratégias. Problematizar esse alcance é um passo fundamental para o desdobramento da pesquisa.

Embora o recorte sul-americano tenha se tornado recorrente nas formulações políticas e teóricas sobre segurança nas últimas duas décadas, a referência à segurança regional da América do Sul é o resultado de uma construção intencional de diferentes agentes que buscaram privilegiar esse recorte para expressar as dinâmicas regionais de segurança. Para evidenciar essa afirmação, comparamos o recorte regional da América do Sul com abordagens que utilizam outros recortes espaciais.

A comparação entre os recortes regionais desenhados indica que a delimitação de um nível regional de segurança que compreenda a América do Sul não é um ponto consensual nem entre os políticos e "estrategistas", nem entre os pesquisadores. Em primeiro lugar, pelos diferentes recortes espaciais escolhidos para se referir à questão da segurança no continente americano e, particularmente, na América do Sul. Em segundo lugar, pelos diferentes conceitos de segurança regional e de sua validade para a interpretação do caso sul-americano.

Identificamos os principais recortes utilizados para analisar a segurança regional nas Américas, desde o mais abrangente, que considera o hemisfério ocidental como uma unidade básica para pensar segurança e defesa até os recortes sub-regionais da América do Sul, como o Cone Sul. A escolha do recorte espacial é uma referência para o desenvolvimento tanto das pesquisas quanto das práticas de segurança. Os instrumentos conceituais utilizados como estratégia de conhecimento sobre as dinâmicas regionais interagem com as estratégias de intervenção nestas mesmas dinâmicas.

Destacamos os principais recortes utilizados nas análises sobre segurança regional:

a) o hemisfério ocidental como unidade principal que se sobrepõe às separações existentes no interior do continente americano;

b) o recorte entre EUA/Canadá e América Latina, seja na versão que opõe de forma exclusiva "duas Américas" - latina e anglo-saxônica - seja na versão de David Mares em que os Estados Unidos tomam parte no complexo regional de segurança da América Latina;

c) a separação entre a América do Norte (incluindo México) e o conjunto América Central, do Sul e Caribe, como aparece na divisão entre o

Comando Norte (US North Com) e o Comando Sul (US South Com) das Forças Armadas dos EUA;

d) a separação entre três regiões políticas feita por Nicholas Spykman (1942)[114] - América do Norte, Mediterrâneo Americano e América do Sul;

e) o recorte de América do Sul como um complexo regional de segurança tal como exposto por Barry Buzan e Ole Waever (2003).

Uma leitura comparativa entre os diferentes recortes e entre os autores que tratam da regionalização da segurança no continente americano nos permite fazer uma geografia política histórica do conceito de América do Sul como região e inserir nossa análise sobre a evolução da atual dinâmica de segurança regional na América do Sul dentro de um quadro histórico-geográfico definido. Dentre as questões colocadas, podemos destacar: o papel da América do Sul dentro da estratégia de projeção global de poder dos Estados Unidos, a inserção das Américas na dinâmica competitiva do sistema internacional e um recorte específico para delinear a América do Sul no que se refere à questão da segurança. Essas não são questões recentes, podemos encontrar referências a essa questão pelo menos desde o século XIX.

2.1.1. A defesa do hemisfério ocidental

Desde sua descoberta, o continente americano aparece como uma entidade geográfica separada da Europa e do chamado Velho Mundo. A apropriação das terras americanas pelos colonizadores europeus tornou a América, por um lado, uma extensão territorial dos impérios europeus entre os séculos XV e XIX, e, por outro lado, o "Outro" da Europa, o Novo Mundo. Apesar das resistências locais contra a colonização nos três primeiros séculos após a descoberta, a independência da América teve seu primeiro passo com a revolução ocorrida nas Treze Colônias britânicas na América do Norte, em 1776. Na América ibérica as independências ocorreram em sua maioria nas três primeiras décadas do século XIX. Nesse processo, podemos notar já uma diferenciação entre a América Latina e os Estados Unidos no que se refere aos processos de independência e à relação que se estabelece com o Velho Mundo europeu.

Segundo os teóricos críticos da colonialidade, "a emergência da idéia de hemisfério ocidental deu lugara uma mudança radical no imaginário e nas estruturas de poder do mundo

[114] A referência é a obra *American strategy in World Politics*, de 1942. Utilizamos como fonte a versão em espanhol da obra de Spykman, *Estados Unidos Frente al Mundo*, publicada em 1944, no México. Um exemplar do livro pode ser encontrado na biblioteca da Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro.

moderno/colonial" (MIGNOLO 2005, p. 34), de uma maneira que longe de ser um mero acréscimo ao mundo conhecido pelos europeus, a América como uma "entidade geo-social" foi o "ato constitutivo do sistema-mundo moderno" (QUIJANO; WALLERSTEIN 1992, p.449). Interessante notar a aproximação dessa formulação com a feita por Carl Schmitt ao considerar a apropriação da terra americana como marco de um novo "Nómos da Terra" (SCHMITT 2001[1950], p.500).

A independência dos países americanos significou uma ruptura com o sistema colonial comandado pelas potências europeias. Mas a afirmação do que seria esse novo conjunto separado da Europa ainda não estava clara. Ao fim dos ciclos de independência, o projeto bolivariano de uma América unificada não se consolidou. A Doutrina Monroe, no entanto, acabou estabelecendo um novo padrão de relação entre a América e a Europa.A concepção regional de hemisfério ocidental para designar os limites de uma área coerente de segurança tem sua origem na Doutrina Monroe, em 1823. Hoje em dia já é bastante conhecido o fato de que a formulação original da doutrina teve como origem os interesses compartilhados pela Grã-Bretanha e pelos Estados Unidos para impedir o retorno das potências europeias à América após a descolonização. A capacidade de ação militar norte-americana no sul do continente só suplantou seus rivais europeus algumas décadas após o lançamento da doutrina. No entanto, a Doutrina Monroe identificou e instituiu uma região cuja inserção no sistema internacional se daria de maneira particular (SCHMITT 2001[1932]). Segundo Schmitt, a Doutrina Monroe apresentava o princípio do Grossraum[115] aplicado ao continente americano (2011 [1939], p.52), um tipo de dominação econômica e política que prescindia do império colonial típico das potências europeias. O fato de originalmente ter sido uma concepção inglesa ou um blefe norte-americano não invalida a constatação de que em princípios do século XX a Doutrina Monroe havia se constituído como marco político da projeção dos Estados Unidos sobre o conjunto do chamado "hemisfério ocidental".

Embora tenha resultado em poucos efeitos práticos ao longo do século XIX, a estratégia isolacionista assumida pelos Estados Unidos em relação à Europa obteve sucesso juntamente com a expansão territorial dos EUA na América do Norte à custa da apropriação de terras coloniais europeias e do território mexicano – além da tomada das terras ocupadas pelos nativos americanos. A projeção regional do poder norte-americano aparece com maior

[115]Grossraum seria traduzido literalmente como "grande espaço", mas seu significado está associado à política expansionista alemã nos anos 1930. O que Schmitt expressava era a ideia de que a proposta da Europa para os alemães nada mais era do que uma "Doutrina Monroe" aplicada à Europa: "We are thus not simply imitating na American model if we make reference to the Monroe Doctrine; we are merely excavating the healthy core of an international legal Grossraum-principle, and developing it appropriately for our European Grossraum (SCHMITT 2011 [1939], p.52).

força com a expansão marítima dos Estados Unidos a partir da década de 1890, com efeitos diretos sobre o domínio do Mar do Caribe e da navegação interoceânica. A posição de poder dos EUA no continente se expressa de maneira inequívoca a partir do chamado corolário Roosevelt, lançado em 1905, conhecido também como a política do *big stick*. Segundo um provérbio indígena citado pelo presidente norte-americano Theodor Roosevelt, era preciso falar com uma voz mansa, mas carregar um grande porrete na mão. A voz mansa, no caso, se manifestava através da construção ideológica do panamericanismo no final do século XIX. O grande porrete se manifestou de maneira concreta com a Guerra Hispano-Americana (1898), a aquisição de Porto Rico (1899), a tutela de Cuba e a instalação da base naval de Guantánamo (1902), o apoio tácito à separação do Panamá (1903), a aquisição da área prevista para o canal do Panamá (1904) e a tutela do sistema aduaneiro da República Dominicana (1905). Isso tudo antes da própria formulação discursiva da política do *big stick*. A "diplomacia do dólar", com a substituição das dívidas em libra esterlina dos países latino-americanos por dívidas em dólar americano,foi o complementoeconômicopara as dimensões ideológica e militar do corolário Roosevelt.

Apesar de algumas iniciativas de construir uma simetria política regional no âmbito continental, como na interpretação do ministro argentino Luís Drago sobre a Doutrina Monroe (MIGNOLO 2005; STUART 2011), logo ficou claro que a relação pretendida pelos Estados Unidos era de assimetria e hegemonia em relação aos seus pares no hemisfério ocidental. A defesa hemisférica foi concebida como uma defesa do continente americano como área privilegiada da projeção política e econômica dos Estados Unidos: a "Doutrina original de Monroe se converteu em doutrina da defesa total do hemisfério" (SPYKMAN 1942, p. 91). Nas palavras de Spykman, a América para os Estados Unidos seria um "grande espaço vital regional"(1942, p. 283)[116], conclusão similar à que Carl Schmitt, na condição de oponente do sistema internacional liderado pelos Estados Unidos e Grã-Bretanha, havia também chegado ao falar do princípio do Grossraum (SCHMITT 1939).

O princípio de não-intervenção das potências européias em relação às escolhas políticas dos países americanos independentes logo se transformou, com o corolário

[116] "Grande espaço vital regional" é a junção dos conceitos de Grossraum e Lebensraum apropriados pela geopolítica alemã para justificar o expansionismo na Europa. Ironicamente, os dois lados opostos na guerra concordavam sobre esse ponto. Bowman buscou estabelecer uma diferença entre os casos alemão e norte-americano, indicando que "the answer to German territorial lebensraum is economic lebensraum for all" (SMITH 2003, pp. 27-28). Segundo Lia Machado, o conceito ratzeliano de espaço vital era limitado por se reduzir exclusivamente ao território e ao Estado: "as abordagens de tipo geopolítico, as lutas por domínio de mercados e de zonas de influência ou a "segurança nacional" de um Estado não estão muito distantes do espaço vital em seus argumentos e justificativas, somente o vocabulário é mais sutil e não aparece sob a forma de teoria, e sim de doutrinas" (MACHADO 2005, pp. 255-256).

Roosevelt, num direito de intervenção norte-americana dentro de sua área de influência imediata, isto é, o continente americano. Embora o panamericanismo e a defesa hemisférica sejam expressões políticas de um compromisso mútuo entre as nações americanas, em nenhum momento da história a relação entre Estados Unidos e os demais países da América se deu de maneira simétrica, apesar de se apresentarem formalmente de modo multilateral.

A ideia de defesa hemisférica se materializou no alinhamento político dos países do continente americano aos Aliados, durante a II Guerra Mundial, e ao campo capitalista sob hegemonia dos Estados Unidos durante a Guerra Fria. O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (1947) e a Organização dos Estados Americanos (1948) deram uma forma jurídica ao compromisso mútuo estabelecido, envolvendo a maioria dos países do continente.

Apesar de ter caído em desuso, o Strategic Studies Institute do American War College utiliza ainda hoje o recorte de “hemisfério ocidental” para os seus estudos estratégicos. A referência é menos usual em ambientes acadêmicos e nos países latino-americanos. Durante as décadas de predominância dos regimes militares na América Latina, a ideia de hemisfério ocidental foi recuperada na perspectiva anti-soviética que balizava as doutrinas de “segurança nacional”. A defesa do Ocidente contra o comunismo era um dos fundamentos que vinculava politicamente os regimes autoritários à liderança dos Estados Unidos, como se pode ler na obra de Golbery do Couto e Silva.

2.1.2. As duas Américas: latina e anglo-saxônica

Uma das cisões mais recorrentes na regionalização da segurança no continente americano é a distinção entre América Anglo-Saxônica e América Latina. É a expressão mais evidente da assimetria dentro do "hemisfério ocidental".

Segundo David Mares (1997), a América Latina tem sido um microcosmo do sistema internacional, com uma riqueza empírica que permite ela ser estudada como um laboratório da gestão dos conflitos interestatais. A América Latina é considerada um complexo regional de segurança que inclui os Estados Unidos, mas exclui o Canadá. O recorte de “hemisfério ocidental” é considerado muito abrangente. Além da auto-percepção que identifica os países latino-americanos e os Estados Unidos dentro de uma trajetória comum, no sentido hemisférico da Doutrina Monroe, David Mares acrescenta as externalidades de segurança em três diferentes arenas: internacional, regional e doméstica. Na arena internacional, o traço específico da América Latina é a identificação norte-americana da América Latina como pertencente à sua esfera de influência exclusiva. “A defesa dos interesses norte-americanos

produz externalidades de segurança fundamentais para cada uma das nações latino-americanas" (MARES 1997, p. 198)[117]. Na arena regional, Mares chama atenção para o fato de que as disputas territoriais fronteiriças tornam a gestão dos conflitos interligada entre diferentes países, com impactos mútuos entre cada conflito. Na arena doméstica, as externalidades de segurança decorrem do padrão comum de estrutura social altamente estratificada e da natureza do desenvolvimento econômico. A insegurança decorrente de fatores internos de um determinado país, principalmente quando se trata de movimentos revolucionários, é percebida pelas elites dos demais países como potencial ameaça.

A referência à América Latina parece ser o recorte mais comum quando se trata da divisão regional dentro do continente americano. Por isso, sua problematização ocorre principalmente por aqueles que justificam o uso de outros recortes. A inclusão dos Estados Unidos no complexo regional de segurança da América Latina, no sentido apontado por David Mares, marca uma diferença entre regionalização de acordo com o critério de segurança e outros possíveis critérios que tomam a América Latina como referência. No entanto, é comum o uso do recorte da América Latina para, diferentemente de Mares, marcar a oposição entre Estados Unidos e Canadá e os demais países da América. É o sentido utilizado por Miguel Angel Centeno (2002) e Luiz Fernando Ayerbe (2002; 2009), que, no entanto, não apresentam uma discussão mais detalhada sobre a escolha do recorte latino-americano. A combinação América Latina e Caribe é utilizada por centros de pesquisas sobre segurança regional, como o a Red de Seguridad y Defensa de la America Latina (RESDAL) e o Programa de Cooperación em Seguridad Regional, ligada à Friedrich Ebert Stiftung, que publica o Anuário de la Seguridad Regional en América Latina y Caribe. Considerando os principais *think tanks* norte-americanos[118], o American Enterprise Institute, o Brookings Institute e o New Democrat Network utilizam o recorte de América Latina, enquanto a RAND Corporation, o Center for Strategic and International Studies e o Councilon Foreign Relations optam por América do Sul.

2.1.3. US South Command e a regionalização militar dos Estados Unidos

A projeção global das Forças Armadas dos Estados Unidos possui uma regionalização que separa as diferentes partes do mundo em domínios de atuação de comandos militares regionais. Essa divisão regional engloba o mundo inteiro em seis regiões que correspondem a Comandos Combatentes Unificados (COCOM): Northcom (2002), Southcom (1947), Eucom

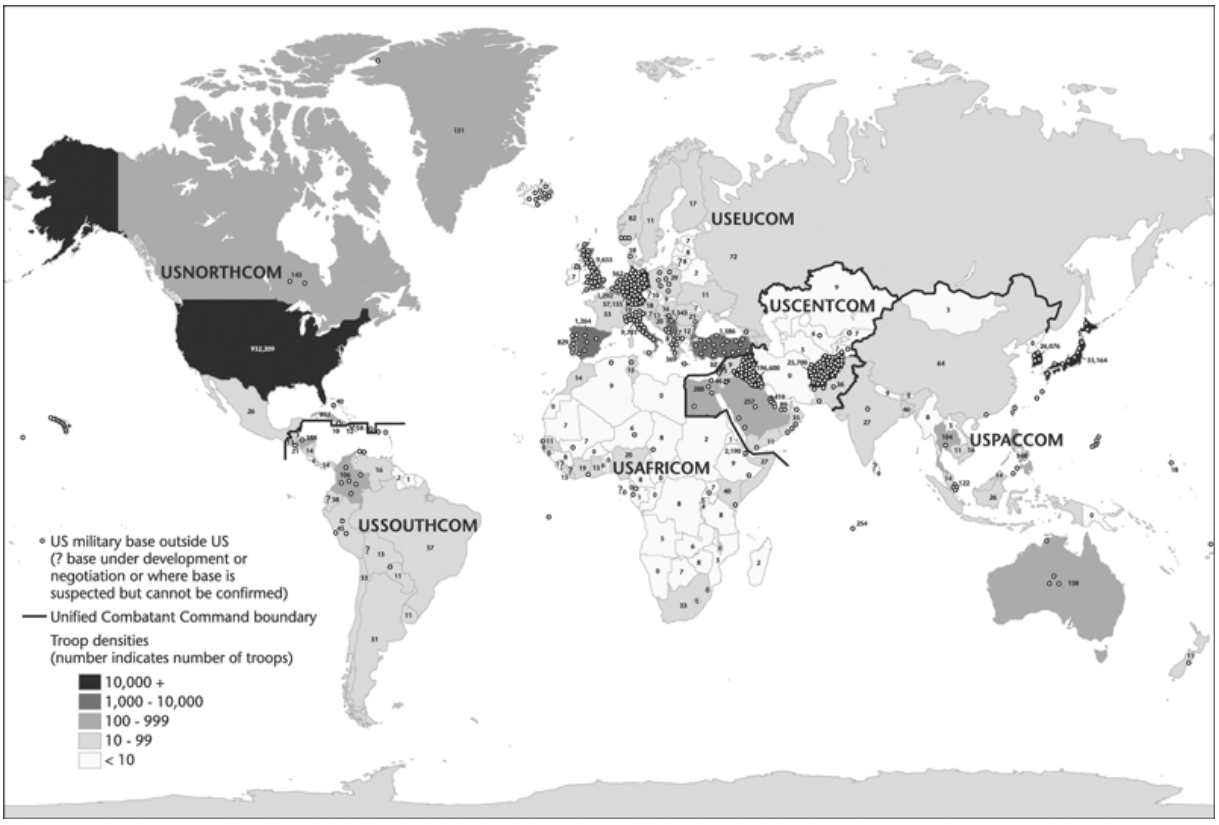
[117]Citação de David Mares.
[118] Utilizo a lista dos principais *think tanks* norte-americanos organizada Ariel Finguerut (2010, p. 33).

(1952), Paccom (1947) e Centcom (1985). Recentemente, mais quatro COCOM foram criados (RESDAL 2010, p.76). A lógica da divisão estabelecida pode se sobrepor a outros arranjos políticos e institucionais, como nos casos da OTAN e do NAFTA, sem que os limites do Comando tenham que coincidir com o desses outros recortes, pois a finalidade é diferente.

A regionalização dos comandos obedece à necessidade operacional das Forças Armadas, num exemplo claro de região como área de planejamento. Em algumas situações a divisão e a estrutura existente no Comando têm suas raízes em momentos de engajamento militar em guerras e intervenções. Mesmo em regiões onde o engajamento das forças em guerras e intervenções militares diretas é esporádico, a estrutura do Comando está estabelecida de modo permanente e cumpre funções similares àquelas descritas por Chalmers Johnson para as bases militares (JOHNSON 2007, p.177).

O continente americano está dividido em dois comandos: o comando Norte (US NORTHCOM), que engloba Estados Unidos, Canadá, México, Bahamas, Porto Rico e Cuba, e o Comando Sul, correspondendo à América Central, ao Caribe e à América do Sul em sua totalidade. Excluem-se os territórios sob administração dos EUA ou sob soberania européia. Os mares também aparecem recortados pelos comandos e as frotas são numeradas de acordo com a área de atuação. No caso da América do Sul, temos a chamada IV Frota, cuja reativação em 2010 ganhou grande repercussão nos países sul-americanos.

A existência da divisão entre NORTHCOM e SOUTHCOM só reforça a necessidade de problematização dos recortes utilizados e a possibilidade de coexistência de divisões para diferentes finalidades. Nesse caso, temos uma regionalização definida para fins operacionais a partir da estratégia nacional norte-americana, mas cujos efeitos práticos afetam os modos de inserção dos países do continente americano nas dinâmicas regionais de segurança.



Mapa 1: Área dos Comandos Combatentes Unificados (COCOM) e presença militar dos Estados Unidos no mundo (Extraído de Derek Gregory 2010)

2.1.4. A América do Sul, segundo Nicholas Spykman[119]

A obra de Nicholas Spykman (1942) é uma referência fundamental para os estudos geopolíticos sobre a segurança e a defesa no continente americano e, particularmente, para as relações entre os Estados Unidos e a América do Sul. Nela podemos encontrar uma análise sobre a configuração regional de poder no continente americano datada dos anos da II Guerra Mundial. O objetivo de Spykman era orientar a estratégia norte-americana apontando a necessidade de romper com o isolacionismo predominante na política externa dos Estados Unidos.Sua obra se destacou dentro da comunidade científica da geografia e da ciência política e estava comprometida explicitamente com o debate sobre a estratégia norte-americana dentro desse contexto.

Para isso, o autor reconta a história americana dando ênfase ao papel dos conflitos e rivalidades dentro da Europa que permitiram aos Estados Unidos evitar a concorrência européia em seu processo de expansão territorial e comercial no continente americano durante

[119] Uma versão preliminar da comparação entre Nicholas Spykman e a Buzan e Waever foi apresentada no II Simpósio Nacional de Geografia Política, Território e Poder/ I Simpósio Nacional de Geografia Política e Territórios Transfronteiriços, 2011, Foz do Iguaçu, com o título"Da defesa hemisférica à segurança regional: a América do Sul nas construções teóricas de Nicholas Spykman (1942) e Buzan e Weaver (2003)".

o século XIX. Portanto, mais do que sua condição insular excepcional, era o equilíbrio de poder europeu que garantia a segurança norte-americana dentro de seu entorno regional. Uma vez ameaçado o equilíbrio de poder na Europa, os norte-americanos correriam o risco de um cerco ao "hemisfério ocidental". Na II Guerra Mundial, a principal ameaça era a vitória dos impérios alemão e japonês em seus respectivos continentes.

O método de Spykman consistia em relacionar os fatores geográficos às políticas de poder desenvolvidas pelas grandes potências no jogo político internacional. Sua construção teórica dialoga com a tradição geopolítica de Mackinder e Mahan ao tomar como ponto de partida as massas continentais e oceânicas como condicionantes geográficos para a projeção de poder das grandes potências. Ao mesmo tempo, o geógrafo norte-americano tentava formular uma geopolítica para a intervenção dos Estados Unidos na II Guerra Mundial em oposição à Geopolítica alemã de Haushofer. Por fim, a obra de Spykman tinha como objetivo pensar de maneira estratégica a inserção dos Estados Unidos no mundo para além do conflito imediato. A intervenção no equilíbrio de poder global deveria ser um aspecto permanente da política externa norte-americana. Apesar de algumas de suas previsões sobre o mundo pós-guerra terem sido confirmadas, a influência da Geopolítica na geografia norte-americana entrou em declínio após 1945, dois anos após a morte de Spykman. No entanto, podemos constatar a permanência do pensamento de Spykman nas formulações da política externa dos Estados Unidos durante a segunda metade do século XX, como apontam Teixeira da Silva (2007), José Luís Fiori (2007) e Darc Costa (2009).

Spykman propõe uma divisão geopolítica do continente em três regiões geopolíticas. Em primeiro lugar, ele destaca a forte ruptura existente entre América anglo-saxônica e América Latina e, posteriormente, ressalta a distinção entre três Américas: a América do Norte, o Mediterrâneo Americano e a América do Sul. Para Spykman, o Mediterrâneo Americano correspondia ao México, à América Central, ao Caribe, às Guianas e aos países sul-americanos com a costa voltada para o Mar do Caribe, isto é, Colômbia e Venezuela. O argumento de Spykman era o de que, do ponto de vista geopolítico, Colômbia e Venezuela estavam isoladas do resto da América do Sul pelos planaltos dos Andes e das Guianas e pela selva amazônica.

A América do Sul era pensada por Spykman dentro de um recorte mais amplo definido como hemisfério ocidental, correspondente ao continente americano cercado pelos dois oceanos. As bases da projeção hemisférica do poder norte-americano haviam sido lançadas pela Doutrina Monroe (1823), mas a capacidade norte-americana de impor seu domínio na América contra as potências extracontinentais só se efetivou após o

desenvolvimento do poder naval dos Estados Unidos, principalmente com a navegação a vapor. Antes disso, os EUA não tinham como projetar poder na América do Sul sem manobrar em águas mais próximas ao continente europeu, onde sua frota seria vulnerável (SPYKMAN 1944, p. 76). Os conflitos europeus mantiveram a concorrência externa enfraquecida, ao mesmo tempo em que a Inglaterra, cujo poderio naval era superior ao norte-americano, não opunha resistência às ambições de seus ex-colonos. Afinal, os próprios ingleses haviam proposto lançar antes a declaração conjuntamente (DOBSON 2009, p. 22).

Mapa 2: Divisão regional da América, segundo Nicholas Spykman (1942). Elaboração própria.

A virada da posição norte-americana dentro do hemisfério ocidental se deu com o posicionamento estratégico no Caribe e na América Central conquistado na passagem do século XIX para o XX. Em 1902, o Tratado Hay-Pauncefote garantia o domínio exclusivo norte-americano sobre o Canal do Panamá, logo após a independênciainduzida do Panamá em

relação à Colômbia, que resistia a cessão da zona do canal[120]. No mesmo ano, a Marinha dos EUA se posicionou no Caribe para evitar o bloqueio dos países europeus contra a Venezuela devido ao não pagamento de dívidas. Com a manobra, o objetivo dos Estados Unidos era retirar dos europeus qualquer iniciativa de se projetarem sobre as economias independentes na América. Essas duas ações, juntamente com a guerra hispano-americana, simbolizaram não só o ponto de inflexão temporal na projeção do poder norte-americano, mas também a extensão conquistada. Porém, a mesma postura assumida em relação ao "Mediterrâneo Americano" não podia ser replicada ao Sul dos países neogranadinos.

Durante a II Guerra Mundial, a questão da América do Sul era considerada fundamental para as ambições norte-americanas no mundo. Apesar de não possuir capacidade autônoma para confrontar os EUA dentro do "hemisfério ocidental", os países da América do Sul, principalmente os da região ABC – Argentina, Brasil e Chile – poderiam servir de ponto de apoio para potências extra-regionais disputarem com os EUA. A importância estratégica da América do Sul estava na posição geográfica e nos recursos naturais e econômicos que poderiam ser mobilizados.

A divisão regional proposta por Spykman pode ser notada em formulações recentes que problematizam a segurança na América do Sul, como a de Fabián Calle (2010), que sugere a incorporação da Colômbia e, quem sabe, da Venezuela dentro do que chama de "América do Norte expandida", devido ao papel que esses países desempenham dentro da estratégia norte-americana.

2.1.5. O Complexo Regional de Segurança da América do Sul

Barry Buzan e Ole Waever são pesquisadores da área de Relações Internacionais e Estudos Estratégicos e de Segurança que escrevem após a primeira década da nova ordem mundial pós-Guerra Fria, ofereceram uma análise distanciada da estrutura política internacional, num esforço mais interpretativo do que prescritivo.

A abordagem proposta por Buzan e Waever (2003) oferece uma leitura específica do quadro regional sul-americano sem um compromisso explícito com a orientação estratégica de qualquer país. A diferenciação inicial é feita entre dois complexos regionais de segurança, um norte-americano, que inclui os sub-complexos América do Norte e América Central/ Caribe; e um sul-americano, no qual estão incluídos todos os países da América do Sul (com

[120]Spykman chega a ser irónico ao descrever a independência do Panamá: "Colombia se negó a firmar con Estados Unidos un tratado de cesión de la zona del canal, pero la dificultad fué fácilmente resuelta merced al "espontáneo" nacimiento de un nuevo estado" (1942, p.81).

exceção do Suriname e da Guiana Francesa). Esse CRS da América do Sul é subdivido em dois sub-complexos: o Norte Andino (Equador, Peru, Colômbia, Venezuela e Guiana) e o Cone Sul (Brasil, Argentina, Chile, Paraguai, Uruguai e Bolívia) (Mapa 3). Essa diferenciação se justifica pelo padrão de relacionamento entre os Estados no que se refere às dinâmicas de conflitos e cooperação.

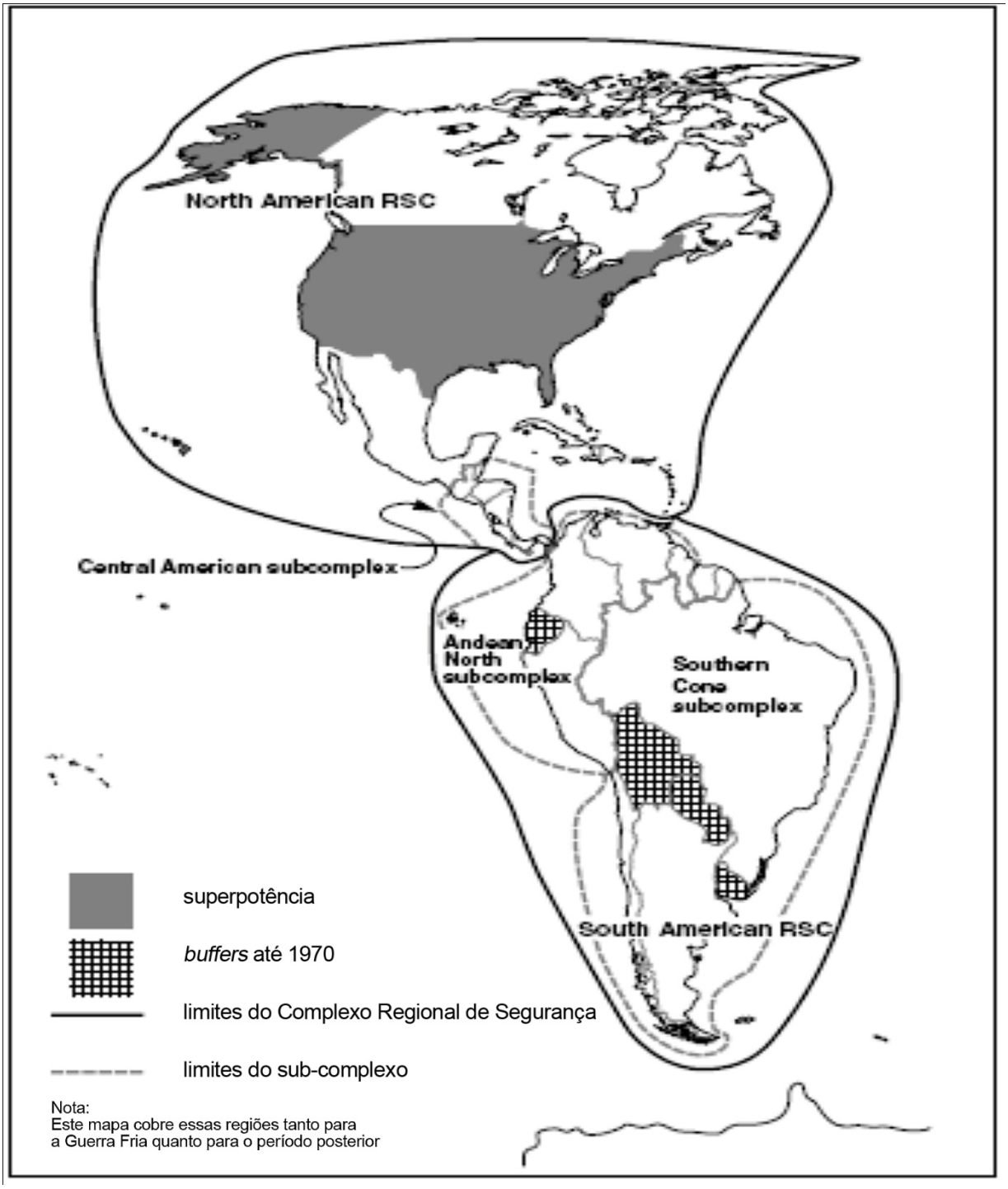
A evolução do CRS da América do Sul tem sido fortemente marcada pela proximidade com a grande potência dominante (os EUA) e pela tendência de distinção entre o Norte Andino e o Cone Sul. Quanto ao grau de intervenção dos Estados Unidos, as hipóteses variam entre considerar 1) os EUA como parte do CRS da América do Sul, devido à sua importância no cálculo da balança de poder regional, 2) o continente americano como um único conjunto sob o comando dos EUA (na perspectiva de defesa hemisférica), 3) a intervenção norte-americana como expressão de seu intervencionismo global (antes associado à Guerra Fria, hoje à guerra contra o terrorismo), o que diluiria o fator distância, ou 4) uma relação interregional entre os dois CRS, marcada pela penetração dos EUA dentro do CRS da América do Sul, tal como proposto por Buzan e Waever (2003, pp. 308-309).

Segundo Buzan e Waever (2003), as intervenções norte-americanas na América do Sul tendem a ocorrer de forma mais velada do que no Caribe e na América Central. Dentro da América do Sul, por sua vez, a diferenciação interna do CRS sul-americano em dois sub-complexos se dá também pelo modo como se legitima a intervenção norte-americana nos conflitos no sub-complexo do Norte Andino, principalmente em relação à guerra às drogas, diferentemente do que ocorre no sub-complexo do Cone Sul.

Buzan e Waever situam a individualização da América do Sul desde os processos de independência no século XIX, quando se origina uma dinâmica relativamente autônoma de segurança regional. Durante a Guerra Fria, essa dinâmica era determinada pela bipolaridade EUA-URSS e os principais fatores atuantes foram: 1) a instabilidade doméstica, 2) a contestação de fronteiras e especulação geopolítica bi ou trilateral, 3) as considerações sobre hegemonia/equilíbrio regional entre Brasil e Argentina e 4) o envolvimento dos EUA (2003, p. 320).

As mudanças pós-Guerra Fria envolveram, no nível doméstico, a redemocratização, a redução da influência dos militares na política e a reforma do Estado com a abertura comercial e a internacionalização das economias. No nível regional, enquanto no Cone Sul tem ocorrido uma distensão das rivalidades interestatais desde a década de 1980, no Norte Andino se verifica a permanência de conflitos entre Estados e a transnacionalização dos problemas de segurança. A formação do MERCOSUL, por um lado, e a guerra às drogas na

Colômbia, por outro lado, são as questões mais importantes para a definição dos possíveis cenários regionais (BUZAN; WAEVER 2003, p. 304).



Mapa 3: Complexos regionais de segurança na América, segundo Buzan e Waever (2003) Extraído de Buzan e Waever 2003.

No caso do MERCOSUL, Buzan e Waever reconhecem uma relação forte entre integração e segurança. Por um lado,

> evita conflitos e defende uma ganho imensurável na estabilidade local que a relação Brasil-Argentina criou. Por outro lado, cria um argumento de segurança interregional e global para a América do Sul: somente com uma relação dessecuritizada entre Argentina e Brasil e um MERCOSUL com credibilidade podem os dois países (e não só o Brasil) atuarem vis-à-vis outros (leia-se: os Estados Unidos) com o poder de uma região (2003, p.327).

A integração do Cone Sul representaria, pois um contraponto à penetração norte-americana e "a América do Sul permanecerá, por um longo tempo, um CRS com dois distintos centros, cada um com suas dinâmicas características" (BUZAN; WAEVER 2003, p. 336). Os demais países do sub-continente pendulariam entre os dois pólos (EUA e Brasil-Argentina), tese que se aproxima da idéia de "rivalidade emergente", defendida por Moniz Bandeira (2003).

Na comparação de Buzan e Waever com a proposta de Spykman, podemos apontar uma convergência em relação ao maior grau de autonomia da região ABC/ Cone Sul em relação aos Estados Unidos. A diferença é que no caso de Spykman, a preocupação central era com a possível penetração de potências extra-regionais, enquanto no caso de Buzan e Waever há um reconhecimento de uma capacidade autônoma do Brasil e da Argentina em se constituírem como um centro de atração que rivalizaria com os EUA dentro da América do Sul (KISSINGER 2003 [2001]; FIORI 2010).

A abordagem de Buzan e Waever sobre a América do Sul como um complexo regional de segurança tem recebido destaque e críticas no debate acadêmico no Brasil sobre a segurança regional sul-americana. A recepção positiva pode ser creditada, em parte, à possibilidade de pensar um papel mais ativo de países semiperiféricos como o Brasil nas dinâmicas globais de segurança a partir de um enfoque regional. Além disso, o recorte da América do Sul é convergente com as estratégias de projeção regional da política externa brasileira a partir da década de 1990 e corresponde à área de abrangência da UNASUL e do Conselho de Defesa Sul-Americano, liderados pelo Brasil na última década.

Algumas análises tomam a formulação dos complexos regionais de segurança propostos por Buzan e Waever como ponto de partida para a análise da segurança regional da América do Sul. A referência à teoria dos CRS é utilizada por Marco Cepik (2005), para abordar os fatores que dificultam uma maior integração regional da América do Sul, e por Augusto Teixeira (2010), para discutir o papel das organizações regionais como a UNASUL e o Mercosul.

Numa perspectiva mais crítica a essa abordagem, Ronaldo Fiani (2009) confronta a abordagem regional de Buzan e Waever com uma análise sobre os vínculos extra-regionais de países sul-americanos em questões de segurança, como nos casos do uso de bases militares na Colômbia pelos Estados Unidos e dos exercícios militares realizados pelas Marinhas de Guerra da Venezuela e da Rússia nas águas neutras. Segundo Fiani, esses dois eventos têm como objetivo "promover benefícios em escala global", numa competição entre potências globais, que não se limitam apenas às "regiões de interesse mais imediato e que se encontram geograficamente mais próximas" (2009, p. 51). A abordagem regional não permitiria reconhecer a "natureza essencialmente expansiva" do sistema capitalista, "que não pode se limitar a algumas regiões apenas, mas tem de visar sempre à expansão de sua fronteira de controle político e acumulação de riqueza" (FIANI 2009, p. 51).

Essas cinco regionalizações da segurança no continente americano apresentam finalidades e contextos diferentes. Embora não tenhamos caracterizado de maneira muito detalhada a lógica de cada uma delas, cumprimos o objetivo de mostrar que um recorte de análise sul-americano não é uma escolha trivial. Cabe então perguntar, diante das regionalizações existentes, que relações são estabelecidas entre a América do Sul como recurso analítico e como horizonte estratégico dos países sul-americanos?

2.2. Como ler a América do Sul nos documentos[121]

Nas últimas duas décadas, os países sul-americanos buscaram produzir documentos públicos para definirem suas políticas de segurança e defesa. Essa medida é ao mesmo tempo uma demonstração da abertura política de um setor que tradicionalmente se manteve avesso ao debate público interno e uma iniciativa que reforça a transparência nas formulações estratégicas de cada país em relação aos demais.

A leitura dos documentos, no entanto, apresenta algumas dificuldades. Muitas vezes encontramos considerações genéricas sobre a organização do setor de segurança e defesa e sobre as diretrizes operacionais para a aplicação das políticas, a respeito das quais não podemos extrair quaisquer conclusões substanciais. Além disso, existem grandes diferenças entre os países em relação às datas de publicação, à estrutura dos textos e à facilidade de acesso. No entanto, a leitura desses documentos permite desenvolver uma análise sobre as

[121] Uma versão preliminar desse capítulo foi apresentada no I Seminário de Estudos sobre Integração da América do Sul, em junho de 2012 e publicada no capítulo "Segurança na América do Sul: a região como objeto de pesquisa e construção política" no livro organizado por Raquel Paz dos Santos, Estudos sobre integração regional: projetos e perspectivas para a América do Sul Rio de Janeiro: CEBAS, 2012, v.1, p. 133-160.

atuais tendências da segurança na região, compondo um panorama, um pano de fundo, para as posteriores análises dos dados.

Utilizamos como fontes iniciais a lista de documentos elaborada pelo Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina e Caribe, da Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL 2010) e pelo site do Livro Branco de Defesa Nacional, do Ministério da Defesa (2011). Essa listagem foi complementada por documentos secundários de cada país e, no caso da Venezuela, pelo Proyecto Nacional Simon Bolívar (2007-2013), que aponta diretrizes geopolíticas nacionais e internacionais. Nem todos esses documentos possuem versões online disponibilizadas, o que dificulta ainda mais a abordagem comparativa aqui proposta.

Países	Documentos de Política de Segurança e Defesa
Argentina	Livro Branco da Defesa Nacional, 1999; Revisão da Defesa, 2001; Modernização do Setor de Defesa, 2007; Diretiva de Política da Defesa Nacional, 2009
Bolívia	Livro Branco da Defesa, 2004; Bases para Discussão da Doutrina de Segurança e Defesa do Estado Plurinacional da Bolívia, 2010[122]
Brasil	Política de Defesa Nacional, 1996, 2005; Estratégia de Defesa Nacional, 2008; Livro Branco da Defesa Nacional, 2011
Chile	Livro da Defesa Nacional, 1997, 2002 e 2010
Colômbia	Política de Defesa e Segurança Democrática, 2003; Política de Consolidação da Segurança Democrática, 2007
Equador	Política de Defesa Nacional, 2002 e 2006; Agenda Política da Defesa Nacional, 2008
Guiana	*sem referência*
Paraguai	Política de Defesa Nacional, 1999
Peru	Livro Branco da Defesa Nacional, 2005
Suriname	*sem referência*
Uruguai	Bases para uma Política de Defesa Nacional, 1999
Venezuela	Proyecto Nacional Simon Bolívar (2007-2013), 2007

Tabela 1: Documentos de políticas de segurança e defesa dos países da América do Sul

[122] O documento Bases para Discussão da Doutrina de Segurança e Defesa do Estado Plurinacional da Bolívia (2010) foi o único a que não conseguimos obter acesso.

2.2.1. As políticas nacionais de segurança e defesa

Se o âmbito regional sul-americano tem assumido uma importância cada vez maior na política brasileira de defesa, cabe também levantar como a América do Sul tem sido avaliada nos demais países do sub-continente. A adesão ao Conselho de Defesa Sul-Americano em 2008 foi unânime, mas o peso atribuído a esse âmbito regional é diferenciado entre os países.

Para averiguar essas diferenças tomamos como ponto de partida a leitura dos documentos oficiais de cada país. Algumas dificuldades iniciais em estabelecer uma comparação derivam da diversidade de datas e formatos dos documentos. Países como Argentina, Chile e Equador apresentam documentos sucessivos que explicitam as políticas de defesa em diferentes períodos, enquanto os demais países possuem por enquanto apenas um documento como base (Peru, 2005, Venezuela, 2007), e em alguns casos, como os do Paraguai e do Uruguai, muito desatualizados, datando de 1999. Além disso, alguns documentos são anteriores a significativas mudanças de rumo ocorridas na política nacional, como é o caso do Equador e da Bolívia. Por conta dessas diferenças entre os documentos, optamos por fazer uma análise comparativa entre os documentos sucessivos de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Equador, deixando de lado os demais países da América do Sul.

Uma característica comum à maioria dos documentos é a apresentação de uma abordagem multiescalar, na qual são tratados os âmbitos global, continental (ou hemisférico), regional (sul-americano), sub-regional (Andes ou Cone Sul) e bilateral (ou fronteiriço). A hipótese em relação à leitura das políticas é a de que existiria uma tendência de diminuição da importância dos âmbitos continental e sub-regional em favor do aumento da atenção concedida ao nível regional sul-americano. Comparando os países que apresentam documentos em datas sucessivas, podemos notar que essa hipótese é válida para os casos do Brasil e da Argentina, é parcialmente válida nos casos do Equador e do Chile, mas não se aplica ao caso da Colômbia. Isso se tomarmos por base apenas os documentos oficiais publicados, nas datas em que foram publicados. Outras fontes mais recentes podem indicar conclusões diferentes.

Brasil	Argentina	Chile	Equador	Colômbia
Política de Defesa Nacional (1996, 2005) a América do Sul é definida como ambiente regional no qual o Brasil se insere e como área prioritária de atuação.	Livro Branco (1998): "continente americano", "âmbito estratégico do MERCOSUL" e "Atlântico Sul".	Livro Branco (2002), a América do Sul como um entorno regional que apresentava uma tendência à diminuição dos conflitos, O maior destaque é dado ao entorno continental e às instituições de segurança interamericanas.	Livro Branco (2002), o cenário regional se referia à América do Sul, mas com referências abstratas sobre a "construção de uma paz regional" e a necessidade de um "novo regime de segurança cooperativa".	Política de Defesa e Segurança Democrática (2003) não há qualquer referência à América do Sul. Cooperação Internacional, "reforço da cooperação regional", Compromisso de Lima da Comunidade Andina, comissões bilaterais fronteiriças, revisão do Sistema Interamericano de Segurança e de resoluções da ONU.
Estratégia Nacional de Defesa (2008): diretriz 18, "estimular a integração da América do Sul", que indica a necessidade de "prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa" através do CDS	Diretiva de Política de Defesa Nacional (2009): diferenciem os cenários global e regional, o documento identifica o regional como sul-americano. É notável também a redução de importância do nível hemisférico. Posição cooperativa no âmbito da UNASUL e da formação de organismo de cooperação de defesa na América do Sul.	Livro Branco (2010): memorandos de entendimento entre o Chile e os demais países sul-americanos, comparação de gastos militares dentro da América do Sul e ao CDS, como um dos fóruns regionais de segurança e defesa. Mecanismos de cooperação bilateral: relações com Argentina, Brasil, Uruguai, Bolívia e Peru, além dos Estados Unidos.	Livro Branco (2006): a América do Sul aparece subordinada ao "âmbito hemisférico", mas é apontada uma "possível formação de um bloco sul-americano" a partir dos avanços em integração de infraestrutura, das reuniões presidenciais e da criação de um espaço comum sul-americano.	Política de Consolidação da Segurança Democrática (2007): ambos os documentos da Colômbia são muito centrados na realidade do conflito armado doméstico e nas estratégias de enfrentamento. Não abriu qualquer via de ação regional para tentativas de solução do conflito.

Tabela 2: Comparação entre documentos de Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e Equador

Brasil

A Estratégia Nacional de Defesa do Brasil coincidentemente foi lançada no dia 17 de dezembro de 2008, exatamente um dia após os ministros e chefes de Estado da América do Sul assinarem a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da UNASUL, na cidade de Salvador-BA. Mas essa vinculação entre a estratégia nacional brasileira e a formação de uma esfera política regional sul-americana para tratar de segurança e defesa é coerente com as tendências gerais observadas e vai além de uma simples,incidental ou não,de datas. Esta é a tendência que se observa desde a Política de Defesa Nacional, de 1996, mas principalmente na atualização de 2005, na qual a América do Sul é definida como ambiente regional no qual o Brasil se insere e como área prioritária de atuação. Esse ambiente é extrapolado para o Atlântico Sul e os países lindeiros da África, mas os assuntos de segurança mantêm seu foco na América do Sul.

Na Estratégia Nacional de Defesa (2008), é mais explícita nessa direção, como se pode ler na diretriz 18, "estimular a integração da América do Sul", que indica a necessidade de "prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa" através do mecanismo do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), do qual não participaria nenhum "país alheio à região" (2008, p.9).

A ênfase na América do Sul se torna ainda mais relevante ao se notar que não existe qualquer referência a outros âmbitos regionais, como o hemisférico ou o latino-americano. Os níveis sub-regionais – como Cone Sul ou Amazônia sul-americana – também são colocados em segundo plano. A estratégia nacional brasileira para a inserção no sistema internacional pós-Guerra Fria passou pela integração regional, primeiramente no âmbito do MERCOSUL, mas logo ampliando sua iniciativa para a América do Sul. As iniciativas da política externa brasileira nas duas últimas décadas são também consideradas um aspecto fundamental dos rumos da segurança regional na América do Sul.

Argentina

O Livro Branco da Argentina (1998) apresentava um cenário estratégico relacionado ao panorama global, à dimensão continental – subdividido em "continente americano", "âmbito estratégico do MERCOSUL" e "Atlântico Sul" – e à nação argentina. Na dimensão continental, o documento destacava o papel da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Comissão de Segurança Hemisférica, e no Cone sul, o processo de aproximação entre os países da sub-região - incluindo Chile e Bolívia - desde a década de 1980 e sua institucionalização, através do Tratado de Asunción (1991), que criou o MERCOSUL, e o

Protocolo de Ushuaia (1998), que declara a sub-região uma zona de paz. Essa abordagem é mantida na Revisão da Defesa (2001).

A Diretiva de Política de Defesa Nacional da Argentina, aprovada em 2009, já traz um enfoque bem distinto. Ao diferenciar os cenários global e regional, o documento identifica o regional como sul-americano, com ênfase na experiência comum no período pós-Guerra Fria: redemocratização, na intensificação das relações comerciais e infraestruturais e seus reflexos positivos para a cooperação em matéria de segurança e defesa. É notável também a redução de importância do nível hemisférico no documento.

A convergência regional sul-americana é apresentada em cinco aspectos: a) preservação do status de zona de paz, com a ratificação dos compromissos institucionais já firmados; b) resolução pacífica dos conflitos interestatais; c) medidas bilaterais e multilaterais de cooperação e fomento da confiança; d) participação em operações de paz da ONU; e) baixos níveis de gastos militares. Ainda assim, a Diretiva destaca alguns desafios ainda existentes como: f) a diferenciação crescente entre as realidades sub-regionais dos Andes e do Cone Sul dentro da América do Sul, com os conflitos vividos na região andina e as dificuldades de cooperação entre os países; g) a necessidade de manter as capacidades militares autônomas de cada país e h) as situações de ameaças não-militares que incidem no âmbito internacional, como a criminalidade organizada. A Argentina também reafirma sua posição cooperativa no âmbito da UNASUL e da formação de organismo de cooperação de defesa na América do Sul.

Os documentos do Chile (Livros Brancos de 2002 e 2010) e do Equador (Livros Brancos de 2002 e 2006) conferem um peso menor à América do Sul do que os do Brasil e da Argentina. Ainda assim, podemos notar algumas mudanças ocorridas entre as publicações de datas diferentes.

Chile

No Livro Branco do Chile de 2002, a América do Sul é citada como um entorno regional que apresentava uma tendência à diminuição dos conflitos, após as aproximações entre Chile e Argentina, na década de 1980, Peru e Equador, após a guerra do Cenepa (1995) e Chile e Peru, em 1999 (p. 54-55). O maior destaque, no entanto, é dado ao entorno continental e às instituições de segurança interamericanas. Já em 2010, aparecem referências aos memorandos de entendimento entre o Chile e os demais países sul-americanos (p. 143), à comparação de gastos militares dentro da América do Sul (p. 212) e, por fim, ao Conselho de

Defesa Sul-Americano (CDS), como um dos fóruns regionais de segurança e defesa (p 163-164). Quanto aos mecanismos de cooperação bilateral, há uma apresentação detalhada das relações com Argentina, Brasil, Uruguai, Bolívia e Peru, além dos Estados Unidos.

Equador

No Livro Branco do Equador de 2002, o cenário regional se referia à América do Sul, mas com referências abstratas sobre a "construção de uma paz regional" (p. 33) e a necessidade de um "novo regime de segurança cooperativa" (p. 34). Em 2006, a América do Sul aparece subordinado ao "âmbito hemisférico", mas é apontada a "possível formação de um bloco sul-americano" a partir dos avanços em integração de infraestrutura, das reuniões presidenciais e da criação de um espaço comum sul-americano (2006, p. 20-21). Ambos os documentos não antecipam a mudança ocorrida na segunda metade da década de 2000.

A eleição de Rafael Correa em 2006, com sua posse no início do ano seguinte, significou uma virada na política externa do Equador com a aproximação de Correa a Hugo Chavez, o aumento das tensões políticas com a Colômbia em 2008 e a posterior entrada do Equador na Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), em 2009. Nesse período, Rafael Correa teve um papel relevante na instalação da UNASUL, assumindo sua presidência *pro tempore*. O episódio de embate com a Colômbia por conta da ação colombiana contra as FARC em território equatoriano foi um dos ensejos para a criação do CDS, uma vez que a OEA foi considerada um fórum inadequado para a mediação do conflito. De lá para cá, no entanto, nenhum outro documento foi publicado.

Colômbia

O caso da Colômbia é o mais específico, pois tanto na Política de Defesa e Segurança Democrática (2003) quanto na Política de Consolidação da Segurança Democrática (2007) não há qualquer referência à América do Sul. O tema de Cooperação Internacional é tratado em duas páginas do documento de 2003 (pp. 63-64), em que se fala de “reforço da cooperação regional”, com referências ao Compromisso de Lima da Comunidade Andina, às comissões bilaterais fronteiriças, à necessidade de revisão do Sistema Interamericano de Segurança e de resoluções da ONU.

Ambos os documentos da Colômbia são muito centrados na realidade do conflito armado doméstico e nas estratégias de enfrentamento. A última década colombiana, principalmente nos governos Uribe (2002-2010), foi marcada por uma opção de enfrentamento unilateral e de aliança estratégica exclusiva com os Estados Unidos que não

abriu qualquer via de ação regional para tentativas de solução do conflito. A Colômbia foi o país que mais resistiu à formação de uma esfera sul-americana autônoma em relação aos organismos hemisféricos, principalmente com as eleições de governos de esquerda no Equador e na Bolívia, aliados do presidente venezuelano Hugo Chávez. Enquanto a Venezuela se retirava da CAN e entrava no MERCOSUL, desde 2006, uma série de tensões diplomáticas sacudiu as relações entre a Colômbia e seus vizinhos, principalmente Equador e Venezuela. A relação da Colômbia com os Estados Unidos também tem levantado desconfianças nos países sul-americanos, como ficou claro na reação contrária aos acordos para a instalação de bases militares dos EUA na Colômbia, em 2009.

No entanto, essa tendência de isolamento da Colômbia se arrefeceu após a chegada de Juan Manuel Santos à presidência da Colômbia. Ao contrário das expectativas iniciais, Santos encaminhou um apaziguamento das relações bilaterais com o Equador e a Venezuela e buscou ampliar sua participação no âmbito diplomático sul-americano. A Colômbia assumiu a secretaria geral da UNASUL em 2011, com a ex-ministra colombiana María Emma Mejía, e sediou a reunião de ministros de Defesa, Justiça, Interior e Relações Exteriores, em maio de 2012, cujo foco foi o combate aos delitos transnacionais na região. Ao entrar nos embates sul-americanos, a Colômbia traz também seu enfoque próprio, buscando dar força à formação de um conselho próprio para questões de segurança relacionadas aos crimes transnacionais, diferente do atual Conselho de Defesa Sul-Americano e do Conselho Sul-Americano para o Problema Mundial das Drogas, cujo enfoque é mais de saúde pública, diferente da abordagem colombiana sobre o assunto (UNASUL 2012).

A Colômbia de Juan Manuel Santos emite sinais contraditórios em relação à perspectiva sul-americana. Após uma leve guinada de aproximação à Venezuela e à UNASUL logo após a posse, o recente acordo entre a Colômbia e a OTAN, tendo em vista uma futura adesão à organização transatlântica, é vista com desconfiança pelos demais países da América do Sul (BORON 2013).

2.2.2. A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)

Outra importante fonte para analisar a institucionalização dos vínculos sul-americanos em matéria de segurança e defesa são os documentos da União de Nações Sul-Americana (UNASUL) e, particularmente, do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da UNASUL, ambos fundados em 2008. Aqui a análise dos documentos é feita num caminho inverso: não mais de cada país para o âmbito sul-americano, mas partindo dos laços constituídos

institucionalmente através da UNASUL, buscamos a participação de cada país e os desdobramentos das ações conjuntas considerando o grau diferenciado de envolvimento entre os países.

A UNASUL foi criada em 2008 a partir de alguns antecedentes que remontam a iniciativas regionais pré-existentes, como a Comunidade Andina de Nações (CAN), a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), além das reuniões de cúpula dos presidentes e ministros sul-americanos ocorridas durante a década de 2000. Foi em setembro de 2000, em Brasília, que pela primeira vez se realizou uma reunião de presidentes da América do Sul. Essa reunião se tornou o ponto de partida para o desenvolvimento de outros encontros e projetos de integração que amadureceram as bases para a criação da UNASUL.

Data	Documento	Encontro	Local
1/ 9/2000	Comunicado de Brasília	Reunião de Presidentes da América do Sul	Brasília, Brasil
8/12/2004	Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-americana de Nações	III Cúpula Presidencial da América do Sul	Cusco, Peru
9/12/2004	Declaração de Ayacucho	III Cúpula Presidencial da América do Sul	Ayacucho, Peru
26/8/2005	Declaração de Segurança Cidadã na América do Sul	I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações.	Fortaleza, Brasil
30/ 9/2005	Declaração presidencial e agenda prioritária	I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações	Brasília, Brasil
9/12/2005	Decisão sobre a Criação da Comissão Estratégica de Reflexão sobre o Processo de Integração Sul-americana		Montevideo, Uruguai
9/12/2006	Declaração de Cochabamba – Colocando a pedra fundamental para a união sul-americana	II Cúpula de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações	Cochabamba, Bolívia
9/12/2006	Declaração Presidencial sobre as Ilhas Malvinas	II Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul	
17/ 4/2007	Declaração de Margarita – Construindo a integração energética	I Cúpula Energética da América do Sul	Porlamar, Venezuela
27/ 1/2008	Declaração dos Ministros de Relações Exteriores da UNASUL		Cartagena de las Índias, Colômbia
8/ 5/2008	Declaração do I Conselho Energético da América do Sul	I Conselho Energético da América do Sul	Caracas, Venezuela

Tabela 3: Declarações conjuntas dos países da América do Sul (2000-2008)

As propostas de investimentos em infraestrutura de transportes, comunicações e energia foram consolidados através da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), um resultado imediato do primeiro encontro entre presidentes da América do Sul, realizado em 2000. O tema da integração energética foi objeto específico da Declaração de Margarita, assinada pelos chefes de Estado sul-americanos, em 2007, e da Declaração do I Conselho Energético da América do Sul, reunido em 8 de maio de 2008, pouco antes da assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL, em 23 de maio de 2008. Além das declarações conjuntas que buscaram desenvolver a integração energética no plano institucional, a IIRSA concretizou alguns projetos para incrementar a infraestrutura de produção e transmissão de energia na América do Sul, principalmente aquelas que envolviam mais de um país.

Em 2000, o Comunicado de Brasília, assinado pelos presidentes sul-americanos reunidos pela primeira vez sem a presença de chefes de Estado de fora da América do Sul, acordou a criação de uma Zona de Paz Sul-Americana, com a convergência entre as iniciativas dos países andinos, que assinaram o Compromisso Andino de Paz, Segurança e Cooperação, em 1989, e dos países do MERCOSUL, que, juntamente com Bolívia e Chile, conformaram uma Zona de Paz e Livre de Armas de Destruição Massiva, a partir da declaração assinada em Ushuaia, em 1998. Essas declarações de 1989 e 1998, assim como a de 2000, tiveram um significado mais simbólico do que um efeito propriamente prático de orientar políticas específicas no âmbito sul-americano. Pode-se mesmo dizer que não tiveram efeito prático algum em coibir o início da guerra do Cenepa, confronto militar entre Peru e Equador em 1995.

Quanto a questões de enfrentamento coletivo aos desafios da segurança enunciados pelos presidentes sul-americanos, o mesmo Comunicado de Brasília remetia à Organização dos Estados Americanos (OEA) as questões relacionadas ao tema da segurança, como as drogas ilícitas e os crimes conexos (itens 47 a 52 do Comunicado de Brasília, 2000). De fato, a OEA possuía – e possui ainda – um aparato institucional já constituído para orientar políticas relacionadas a esse tema. No entanto, a abordagem desenvolvida pela OEA é muito marcada pela política antidrogas norte-americana, o que muitas vezes leva a questionamentos dentro da América do Sul. O desenvolvimento de um enfoque próprio da América do Sul, mais autônomo em relação à política norte-americana da Guerra às Drogas, pode ser um resultado da organização institucional para o tema da segurança e das drogas no âmbito da UNASUL. Por enquanto, ainda não se elaborou uma resposta sul-americana à questão das drogas e ao recrudescimento da Guerra às Drogas na região andina, apesar de alguns chefes

de Estado recentemente terem levantado questionamentos a essa política (ISACSON ET AL 2013, p.5).

A ausência de uma política sul-americana que pudesse contrabalançar a influência norte-americana e a ação muitas vezes unilateral dos EUA no âmbito regional sul-americano ficou evidente com as duas iniciativas norte-americanas na região andina logo no início dos anos 2000, desenvolvidas bilateralmente com Equador e Colômbia: a instalação de uma base militar norte-americana em Manta, no Equador, e a implantação do Plano Colômbia, ambas iniciativas lançadas em 2000. Apesar da desconfiança e do desconforto expresso por algumas lideranças sul-americanas frente a esse posicionamento norte-americano, não houve qualquer reação mais efetiva.

Em agosto de 2005, os chefes de Estado sul-americanos reunidos em Fortaleza lançaram a Declaração de Segurança Cidadã na América do Sul, documento que aponta para o reconhecimento de uma visão mais abrangente do fenômeno da segurança pública, que levasse em conta a segurança dos cidadãos, os direitos humanos, a garantia das liberdades dentro de uma sociedade democrática, o conhecimento sobre as causas sociais da criminalidade e da violência e a preocupação com a segurança cidadã nas áreas de fronteira como um vetor da integração e da segurança regional. Como medida prática a ser adotada, o documento apontava principalmente a construção de uma rede integrada para a troca de conhecimentos e experiências, análises comparadas entre os países sul-americanos, cooperação entre agentes estatais e não-estatais, consultas intergovernamentais e a difusão de boas práticas. Não foi previsto nenhum avanço mais efetivo para adoção multilateral de instrumentos jurídicos, cooperações institucionais, formação de forças-tarefa plurinacionais ou programas de ação regional. Embora o texto da Declaração de Segurança Cidadã apresente uma visão bastante compreensiva e complexa das questões de segurança, para além de uma visão meramente repressiva do problema, não se observou quaisquer desdobramentos posteriores em termos operativos.

Outro tema que aparece antes de 2008 é o respaldo dos presidentes sul-americanos à posição argentina sobre a soberania das Ilhas Malvinas. Esse tema foi objeto de uma declaração conjunta dos presidentes reunidos na II Cúpula de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações, em dezembro de 2006. Além de afirmarem a legitimidade do direito soberano da Argentina sobre as Ilhas Malvinas, a Declaração afirma a necessidade de retomada de negociações em vista de uma "solução justa, pacífica e definitiva". Na ocasião, os presidentes sul-americanos buscaram emitir um sinal de apoio à Argentina num momento em que se dissolvia, por iniciativa unilateral dos britânicos, o acordo

sobre as restrições à exploração de petróleo e gás nas águas jurisdicionais em disputa entre Argentina e Grã-Bretanha. O tema das Ilhas Malvinas é um assunto em que a posição dos governos sul-americanos e a dos Estados Unidos aparecem de maneira explicitamente divergente, e a declaração conjunta da cúpula sul-americana pode ser lida também como uma maneira de evidenciar esse elemento de divergência.

Além das propostas da integração nos âmbitos comercial, logístico e energético, temas recorrentes nas relações exteriores entre os países sul-americanos, a questão da segurança foi introduzida na pauta dos encontros, seja em fóruns programáticos - como os encontros de ministros da Defesa, a partir de 2006, e as reuniões do Conselho de Defesa Sul-Americano, a partir de 2008 - seja em reuniões emergenciais na esteira de crises esporádicas - como a que foi convocada logo após o ”golpe institucional“ ocorrido no Paraguai em 2012. Mas enquanto as conexões físicas são limitadas ao alcance imediato dos sistemas de engenharia construídos entre os países vizinhos[123], a questão da segurança não possui uma delimitação espacial tão facilmente estabelecida.

A formação do Conselho de Defesa Sul-Americano se deu de maneira convergente com a formação da UNASUL, inclusive sendo a integração nos assuntos de defesa um impulsionador para a própria criação do bloco político sul-americano. Após ir aos Estados Unidos apresentar explicações sobre o desenho institucional almejado para o CDS à Junta Interamericana de Defesa (JID), subordinada à Organização dos Estados Americanos (OEA), e aos secretários de Defesa e de Estado nos Estados Unidos, o ministro Nelson Jobim deu início a um rápido giro pelos países sul-americanos, entre 15 de abril e 19 de maio de 2008, no qual pode apresentar a proposta de criação do CDS aos presidentes da América do Sul e obter compromissos de adesão. Esse esforço diplomático se coadunava com a busca de adesão à criação da própria UNASUL, que se concretizou em 23 de maio de 2008. O CDS esperaria sete meses ainda para ser constituído. Na narrativa de Nelson Jobim[124] sobre os antecedentes do CDS fica claro o papel do Brasil como vanguarda do processo de criação da UNASUL, a partir do Projeto Brasil 3 Tempos desenvolvido no âmbito do Núcleo de Assuntos

[123] Moniz Bandeira citou a ausência do México na Cúpula de Brasília, realizada em 2000,como um aspecto que evidenciava a perspectiva de integração geopolítica sul-americana presente no encontro. "Ante o ressentimento manifestado pelo presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, o presidente Fernando Henrique Cardoso alegou que o México não fora convidado porque o plano de interconexões, constante na agenda da Cúpula, não poderia chegar à América do Norte" (MONIZ BANDEIRA 2009, p. 105). Uma resposta tão simples não poderia ser dada em face de outras questões, como a segurança. E mesmo essa resposta teria que ser revista diante da recente integração de linhas de transmissão entre Colômbia e Panamá.

[124] O texto de Nelson Jobim “Iniciativa política do Brasil, desenvolvimento do Núcleo de Assuntos Estratégicos e promoção de uma proposta” está disponível na página do CDS-UNASUL, mas não tem data. Ver: http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=115%253. Acesso em 11 fev 2013.

Estratégicos da Presidência da República, em 2007. Por outro lado, evidencia-se também a necessidade de um acerto de contas anterior tanto com o governo norte-americano quanto com o órgão referente aos assuntos de defesa na OEA, como fica explícito nas visitas de Jobim aos Estados Unidos e à OEA antes do giro sul-americano.

Em 2008, o momento chave em que ficou patente a necessidade de um órgão da América do Sul para tratar de questões de segurança de maneira autônoma em relação à OEA e à mediação norte-americana se deu com a incursão das forças oficiais da Colômbia em território equatoriano para combate à guerrilha colombiana que culminou com o assassinato do líder das FARC, Raul Reyes. Esse evento de conflito levou ao acirramento dos ânimos entre Colômbia, Equador e Venezuela, com ruptura de relações diplomáticas e reforço militar na fronteira, como uma reação imediata à violação territorial do governo colombiano. O então ministro da Defesa colombiano Juan Manuel Santos chegou a ser processado no Equador por conta da ação militar[125].

Entre maio e dezembro de 2008, a UNASUL deu seus primeiros passos, com a incorporação do Conselho Energético Sul-Americano, criado em 8 de maio de 2008, a proposta de criação do Conselho Social da UNASUL – que permaneceu no âmbito do Conselho de Delegadas e Delegados da entidade –, e, por fim, o estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano, com seu estatuto aprovado em 11 de dezembro de 2008 e a data de criação em 16 de dezembro de 2008, mesma data em que decidem estabelecer o Conselho de Saúde da UNASUL. No primeiro ano de atuação da UNASUL somente os Conselhos Energético, de Defesa e de Saúde haviam sido criados, os demais ficariam para o ano seguinte.

Em 2008, a UNASUL também teve seu primeiro momento de mediação institucional no âmbito regional sul-americano, quando se instalou uma crise política na Bolívia em setembro de 2008. A resposta da UNASUL foi a de respaldar o governo de Evo Morales e condenar qualquer tentativa de golpe ou ruptura que comprometesse a integridade territorial boliviana. O recado era dado aos opositores de Evo Morales, na região da *Media Luna*, formada por estados locais produtores de gás e petróleo, que na ocasião entravam em confrontação direta contra o governo central, chegando a episódios de violência como o chamado Massacre de Porvenir, em Pando, departamento do norte boliviano. A Declaração de La Moneda, publicada em Santiago do Chile em 15 de setembro de 2008, buscava demonstrar

[125] "Fiscal ecuatoriano pide proceso penal contra el candidato colombiano Juan Manuel Santos". Globovísion, 23 abril 2010. http://globovision.com/articulo/fiscal-ecuatoriano-pide-proceso-penal-contra-el-candidato-colombiano-juan-manuel-santos

a unidade dos presidentes sul-americanos no respaldo a Evo Morales e atendia ao pedido do governo boliviano para criar uma Comissão internacional que realizasse uma investigação imparcial sobre os assassinatos ocorridos em Pando. O informe final da Comissão de Esclarecimento das Ocorrências de Pando foi citado na declaração do Conselho de Chefes e Chefas de Estado e de Governo, em 16 de dezembro de 2008.

Data	Documento	Encontro	Local
23/ 5/2008	Tratado Constitutivo da UNASUL	Reunião de Presidentes da América do Sul	Brasília, Brasil
12/ 8/2008	Sobre o Conselho Social da UNASUL	Disposição do Conselho de Delegadas e Delegados da UNASUL n. 01/2008	Santiago, Chile
15/ 9/2008	Declaração de La Moneda	Reunião de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL	Santiago, Chile
11/ 9/2008	Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL	III Reunião Ordinária das Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL	Santiago, Chile
16/12/2008	Decisão para o estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL	Reunião Extraordinária das Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL	Salvador, Brasil
16/12/2008	Decisão para o estabelecimento do Conselho de Saúde da UNASUL	Reunião Extraordinária das Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL	Salvador, Brasil
16/12/2008	Declaração do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL	Reunião Extraordinária das Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL	Salvador, Brasil

Tabela 4: Documentos da UNASUL anteriores à criação do CDS (2008)

2.2.3. Mediação de conflitos sul-americanos e limites institucionais da UNASUL

Passado o período entre a criação da UNASUL (23 de maio de 2008) e o estabelecimento de seu Conselho de Defesa Sul-Americano (16 de dezembro de 2008), as trajetórias dos dois âmbitos institucionais podem ser seguidas de maneira combinada. O ano de 2009 se inicia com a elaboração de um Plano de Ação para o CDS, enunciado em 10 de março de 2009, após a primeira reunião de ministros de Defesa da América do Sul. Já em 10 de agosto de 2009, a III Reunião Ordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL faz um balanço dos avanços da integração sul-americana no contexto de crise econômica mundial e estabelece a criação de mais quatro conselhos da UNASUL: Luta contra o Narcotráfico; Infraestrutura e Planejamento; Desenvolvimento Social; e Educação, Cultura, Tecnologia e Inovação. Esses novos conselhos se somaram aos três conselhos já existentes: Energético, de Defesa e de Saúde. A Declaração resultante da reunião tocava ainda em pontos como a condenação ao golpe de Honduras, o reconhecimento da folha

de coca como manifestação cultural ancestral e as relações birregionais da América do Sul com a África e os Países Árabes.

O ambiente protocolar da reunião ordinária de 10 de agosto de 2009 estava prestes a ser perturbado pela assinatura de um acordo bilateral entre Colômbia e Estados Unidos que lançou a instalação de sete bases militares norte-americanas em território colombiano. Se em 2000 a iniciativa da América do Sul teve que lidar com a presença norte-americana através da base de Manta no Equador e do Plano Colômbia, em 2008 a resposta dos EUA ao novo passo dado na integração sul-americana – se é que se pode estabelecer uma relação causal entre uma coisa e outra – foi o anúncio das bases militares na Colômbia e, logo depois, da reativação da IV Frota.

A resposta da UNASUL foi imediata. Em 28 de agosto de 2009, os chefes de Estado da América do Sul se reuniram numa Cúpula Extraordinária e lançaram a Declaração de Bariloche, que afirmava "que a presença de forças militares estrangeiras não pode, com seus meios e recursos vinculados a objetivos próprios, ameaçar a soberania e integridade de qualquer nação sul-americana e em consequência a paz e segurança na região". Foi o primeiro desafio do Conselho de Defesa Sul-Americano, pondo à prova a capacidade de os países sul-americanos em seu conjunto imporem algum tipo de restrição à presença norte-americana. A Declaração de Bariloche, no entanto, refletiu justamente a condição limitada dos países sul-americanos em acordar e executar qualquer retaliação ou medida inibidora à opção unilateral da Colômbia de receber as bases norte-americanas em seu território.

A instalação das bases norte-americanas na Colômbia é um momento crucial para entender as relações entre os Estados Unidos e a América do Sul durante a década de 2000 e a posição da Colômbia nesse contexto. Desde 1999, com a eleição de Hugo Chávez na Venezuela, ocorreu na América do Sul a emergência de governos mais à esquerda dentro de seus respectivos espectros políticos nacionais. No Brasil, a eleição de Lula em 2002; na Argentina, a deposição de sucessivos presidentes em 2001 e a eleição de Nestor Kirchner, em 2003; no Uruguai, Tabaré Vasquez foi eleito em 2004. Mas é a partir da eleição de Evo Morales na Bolívia, em dezembro de 2005, que o fenômeno bolivariano começa a ser enxergado como uma projeção regional da influência de Hugo Chávez. Essa tendência fica mais evidente com a eleição de Rafael Correa, no Equador, em 2006 e a quase vitória de OllantaHumala nas eleições presidenciais do Peru, também em 2006.

A convergência dos governos sul-americanos ocorreu em duas vertentes. De um lado, a vertente bolivariana, mais radical, com evidente posição anti-americana e políticas de cunho nacionalista e popular, sob influência do presidente venezuelano Hugo Chávez, que se

estendia à América Central e ao Caribe através da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), uma contraposição direta à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). De outro lado, a vertente integracionista mais moderada, capitaneada pelo Brasil de Lula, que deu origem à União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Cabe ressaltar que Hugo Chávez teve um papel relevante nas duas vertentes de integração, inclusive tendo assumido a opção de entrada no MERCOSUL e saída da Comunidade Andina de Nações (CAN), em 2006, o que demonstrava de maneira inequívoca sua articulação com o eixo Brasil-Argentina. Se a ALBA tinha um viés claramente anti-americano, a UNASUL não assumia essa posição. Embora preconizasse uma maior autonomia dos assuntos políticos sul-americanos frente à interferência dos EUA, servia também como um espaço de mediação para evitar uma polarização mais acentuada, atuando na contenção de processos mais radicalizados através da busca de consensos.

A inserção da Colômbia nos novos arranjos políticos regionais ocorre de maneira bastante desconfortável, num momento de acirramento das tensões políticas com seus vizinhos Venezuela e Equador. As violações territoriais na Venezuela e no Equador para o combate às guerrilhas colombianas e as acusações de apoio tácito dos governos vizinhos aos guerrilheiros levavam à escalada da rivalidade entre os Estados. Na segunda metade da década de 2000 começava a se difundir uma nova percepção de ameaça relacionada às guerrilhas e ao tráfico de drogas. A esses dois termos se agregava como uma nova ameaça o "populismo", muitas vezes como sinônimo de "chavismo" ou "bolivarianismo". Não era mais a fragilidade do Estado colombiano que colocava em risco a região andina e a América do Sul, mas a conivência dos governos "populistas"– principalmente de Hugo Chávez e Rafael Correa – com os grupos ilegais que colocava em risco a segurança colombiana. Daí a legitimação das ações das forças oficiais colombianas nas zonas de fronteira equatoriana e venezuelana, mesmo que implicasse em violações territoriais. Foi o que aconteceu na prisão do assessor internacional das FARC, Rodrigo Granda, na Venezuela, em 2005, e na ação militar que resultou no assassinato do guerrilheiro Raul Reyes no Equador, em 2008. Com o respaldo norte-americano, o presidente colombiano Álvaro Uribe se lançou a atos de provocação aos governos vizinhos e a ações políticas unilaterais que prescindiam de qualquer interlocução regional. Embora essas acusações ao "populismo" sejam mais comuns num discurso vulgarizado na mídia, seus efeitos repercutiram nas relações internacionais.

A UNASUL é criada no auge dessas tensões envolvendo a guerra interna colombiana. A recusa do governo do Equador em renovar a concessão da base militar de Manta, iniciada em 1999 e que terminava em 2009, foi o gancho para lançar o acordo entre EUA e Colômbia

para a concessão de sete bases militares em território colombiano, em agosto de 2009. A estratégia regional colombiana se baseava na vinculação cada vez mais forte com os Estados Unidos e nas acusações aos demais países sul-americanos de conivência e pusilanimidade em relação aos enfrentamentos contra as guerrilhas colombianas.

É nesse contexto que voltamos à ocasião da Declaração de Bariloche, de 10 de agosto de 2009. A Declaração teve como finalidade dar uma resposta institucional dos países sul-americanos à presença militar norte-americana na região com as novas bases em território colombiano. Por um lado, a declaração reafirmava alguns princípios e compromissos dos países com a paz, a soberania e a inviolabilidade territorial. De maneira explícita, indicava que "a presença de forças militares estrangeiras não pode, com seus meios e recursos vinculados a objetivos próprios, ameaçar a soberania e a integridade de qualquer nação sul-americana" e que se deveriam estabelecer "mecanismos concretos de implementação e garantias para todos os países aplicáveis aos acordos existentes com países da região e extra-regionais" (UNASUL 2009a, p. 2). Por outro lado, reafirmava o compromisso de luta e cooperação contra o terrorismo, a delinquência transnacional, os tráficos ilegais e a ação de grupos armados à margem da lei, o que de certa forma contemplava as condições colocadas pela Colômbia para se manter no âmbito da UNASUL após as críticas recebidas por conta do acordo com os Estados Unidos. A polarização política entre a Colômbia e a Venezuela levou ao fechamento das fronteiras e ao rompimento de relações diplomáticas e comerciais por iniciativa venezuelana desde a assinatura do acordo com os Estados Unidos, em 2009, até o fim do mandato presidencial de Álvaro Uribe, em outubro de 2010.

As reuniões do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) realizadas em 15 de setembro e 27 de novembro de 2009 buscaram elaborar uma resposta à situação criada pelo acordo colombiano com os EUA, ao mesmo tempo em que davam vazão aos avanços de uma agenda positiva tendo em vista a consolidação do CDS e a construção de sua legitimidade na mediação política regional. O principal resultado das reuniões foi o estabelecimento do mecanismo de Medidas de Fomento da Confiança e Segurança, que instituía protocolos para troca de informações, notificações recíprocas de ações militares, comunicação entre forças armadas nas zonas de fronteira, sistemas de controle de armas e negação de apoio a grupos armados ilegais e atos terroristas. Por fim, convidava o governo dos Estados Unidos a "um diálogo sobre questões estratégicas, de defesa, paz, segurança e desenvolvimento" (UNASUL 2009b, p. 5). A resolução da polêmica instaurada com as bases norte-americanas foi claramente uma acomodação da UNASUL às condições impostas pela opção unilateral

colombiana, o que exemplifica as limitações institucionais da UNASUL para fazer frente, mesmo que em bloco, à influência norte-americana na América do Sul.

2.3. Os gastos de defesa na América do Sul

Nos estudos de segurança, os gastos militares são dados quantitativos recorrentes em análises comparativas para medir a capacidade militar. A literatura sobre corrida armamentista geralmente utiliza esse tipo de informação para basear seus argumentos (BOLKS; STOLL 2000, p.582). Os gastos militares dos países sul-americanos aparecem em quatro fontes: International Institute of Strategic Studies (IISS) (2004-2010), Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (1988-2010), Centro de Estudios Nueva Mayoría (CENM) (2008) e Red de Estudios de Seguridad y Defensa de America Latina y Caribe (RESDAL) (2007-2010)[126]. Os bancos de dados publicados pelo SIPRI e do IISS são as fontes mais utilizadas nos estudos de segurança internacional que tratam da evolução dos gastos de defesa e das transferências internacional de armamentos. O SIPRI oferece uma série histórica consistente com dados de gastos militares desde 1988 e dados de transferências de armas desde 1950. As fontes e os métodos estão apresentados na página eletrônica do SIPRI[127]. O banco de dados é baseado principalmente em dados primários fornecidos pelos Estados diretamente ao SIPRI via questionário ou a organismos internacionais, com destaque para a ONU, que faz registros anuais de armas convencionais[128].

Cabe destacar a diferença entre *orçamento militar* – valores projetados anteriormente para serem pagos – e *gasto militar* – cálculo posterior sobre o que foi efetivamente gasto (COLGAN 2011, p.3) –, embora muitas vezes esses termos sejam utilizados de maneira indistinta. O uso indiscriminado dos termos pode causar uma variação nos valores de acordo com as fontes utilizadas. No caso dos dados do SIPRI, eles se referem aos gastos (*expenditures*), não ao orçamento.

Ao mesmo tempo em que são os mais utilizados, os dados sobre gastos militares são também os mais contestados. O caráter estratégico dos dados sobre segurança e defesa nacional faz com que a validade e a confiabilidade desses dados sejam sempre motivo de questionamento. Jeff Colgan (2011) sintetiza algumas das críticas às limitações dos dados

---

[126] Buscamos os dados disponíveis no World Data Bank, mas essa fonte reproduz os dados produzidos pelo SIPRI.

[127] SIPRI Military Expenditure Database. Disponível em http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database.

[128] No caso das séries de dados, a primeira dificuldade para executar esse levantamento é a inexistência de uma base de dados consolidada sobre o assunto, cuja necessidade tem sido apontada desde a criação da UNASUL, mas não foi ainda concretizada.

oferecidos pelo SIPRI e pelo IISS. As definições sobre o que cada país contabiliza como gasto militar podem variar bastante entre os países e também em diferentes momentos. Existem gastos militares extra-orçamentários que ficam sub-representados nas estatísticas oficiais, o que muitas vezes complica a quantificação. A cada ano, as atualizações dos institutos buscam corrigir dados anteriores, na tentativa de superar as imprecisões. Mas o principal motivo para desconfiança em relação a qualquer banco de dados relacionado a este tema é o fato de que "os gastos militares são um dos indicadores da força militar, e os países têm o incentivo estratégico para dissimular sua imagem oficial" (COLGAN 2011, p.4)[129].

A discussão metodológica sobre os gastos militares pode ser dividida em dois aspectos. O primeiro aspecto se refere à identificação e à classificação do que são os gastos em defesa. Marcela Donadio (2004) oferece um quadro analítico que cobre as principais questões referentes aos gastos militares: quem gasta, para que gasta, em que gasta, como financia o gasto e onde buscar as informações. A primeira pergunta – quem gasta – busca identificar entre os órgãos estatais quais são os que executam os gastos em defesa, que pode estar centralizado num único ministério ou distribuído entre diferentes setores do governo. A segunda pergunta – para que gasta – busca realizar uma classificação funcional dos gastos, desagregando "o orçamento de defesa em funções de acordo com a natureza das atividades que as Forças Armadas realizam" (2004, p.78). A terceira pergunta – em que se gasta – é bem parecida com a segunda, identifica a destinação dos recursos, por exemplo, se vão para gastos com pessoal, aquisição de material, etc. A quarta pergunta – como se financia o gasto – identifica as fontes de financiamento, por exemplo, o orçamento geral do Estado, endividamento, leis específicas que destinam diretamente recursos de alguma atividade econômica para o setor militar, dentre outras possibilidades. Por fim, a quinta pergunta – onde encontrar as informações – se refere às bases de dados disponíveis e sua confiabilidade[130].

O segundo aspecto da discussão metodológica se refere às análises sobre os gastos e sua correlação com outras variáveis, considerando resolvidas as primeiras perguntas sobre a

---

[129] "Indeed, because military expenditure is one indicator of military strength, countries have a strategic incentive to dissimulate in their official figures. Thus both the reliability and validity of these data require a degree of analytical caution beyond what is normally expected for other quantitative datasets (e. g. measures of GDP)" (COLGAN 2011, p.4). A transparência dos gastos em defesa é um dos aspectos principais que aparece na discussão sobre medidas de confiança mútua entre os países sul-americanos (CDS/UNASUR 2009, p. 133-134). A constituição de um mecanismo comum para a publicação dos dados dentro de um parâmetro que permita comparações é uma das propostas levantadas desde o surgimento do CDS, mas ainda não concretizada. A inexistência desse mecanismo dificulta possíveis esclarecimentos em momentos de escalada de tensões, quando acusações mútuas de "corrida armamentista" vêm à tona.

[130] Algumas das questões colocadas por Marcela Donadio (2004) poderiam ser aprofundadas caso houvesse uma série anual de dados para comparação entre países. Os dados sobre quem gasta, para que gasta, em que gasta e como financia o gasto permanecem ainda pouco cobertas nas bases de dados consultadas, mas pesquisas específicas sobre cada um desses pontos poderiam enriquecer os dados já disponíveis.

produção dos dados. Nossa abordagem está centrada nesse segundo aspecto. Utilizamos os bancos de dados consolidados por institutos de referência, como o SIPRI, o IISS e a RESDAL. Na literatura podemos encontrar uma variedade de correlações já bastante recorrentes, como, por exemplo, a relação de gastos com defesa com PIB e com orçamento do Estado, utilizada para abordagens comparativas, às quais acrescentamos outras correlações.

Apesar das insuficiências, os dados sobre gastos militares são utilizados como uma variável relevante em diversos estudos sobre segurança e defesa no continente americano (RADSECK 2003; VILLA 2008; MOLERO 2009; CALLE 2009; CASAS-ZAMORA 2010; BROMLEY, GUEVARA 2010). Em nossa pesquisa, buscamos utilizar os dados de gastos com defesa como uma das variáveis para analisar as relações regionais entre os países da América do Sul, considerando o comportamento dos países da região em relação ao resto do mundo e as influências mútuas entre os países do continente no que diz respeito aos gastos militares.

2.3.1. América do Sul no mundo

O primeiro dado que chama a atenção é o crescimento constante dos gastos militares na América do Sul desde o fim da Guerra Fria. A partir do final dos anos 1990, mas principalmente durante a década de 2000, verificou-se um aumento significativo dos gastos em defesa dos países da América do Sul em seu conjunto (Gráfico 1). Devido ao grande peso do Brasil nos gastos em defesa na região, a evolução da soma dos gastos dos países sul-americanos tende a seguir o comportamento do Brasil.

Os gastos da América do Sul em seu conjunto decaíram entre 1988 e 1992 (SIPRI 2012), ainda como expressão do declínio que pode ser associado ao fim dos regimes militares. Depois disso, houve um crescimento em duas longas sequências, uma entre 1992 e 2001 e outra mais acentuada entre 2003 e 2010. Observando o comportamento da América do Sul ao longo das décadas de 1990 e 2000, podemos concluir que houve um aumento constante dos gastos militares na América do Sul, numa taxa de 7,21% ao ano. Esse aumento esteve acima da média mundial até 2001 e abaixo da média mundial depois de 2001.

Apesar do crescimento dos gastos em defesa na América do Sul em números absolutos, não houve uma variação significativa na relação entre gastos em defesa e PIB na média dos países sul-americanos, que se manteve em torno de 2,0% (gastos/PIB) – oscilando entre 2,19% em 1998 e 1,68% em 2011, no ano mais baixo da série (Gráfico 2). Em nenhum ano a América do Sul ultrapassou a média mundial, que oscilou em torno de 2,5% no período analisado.

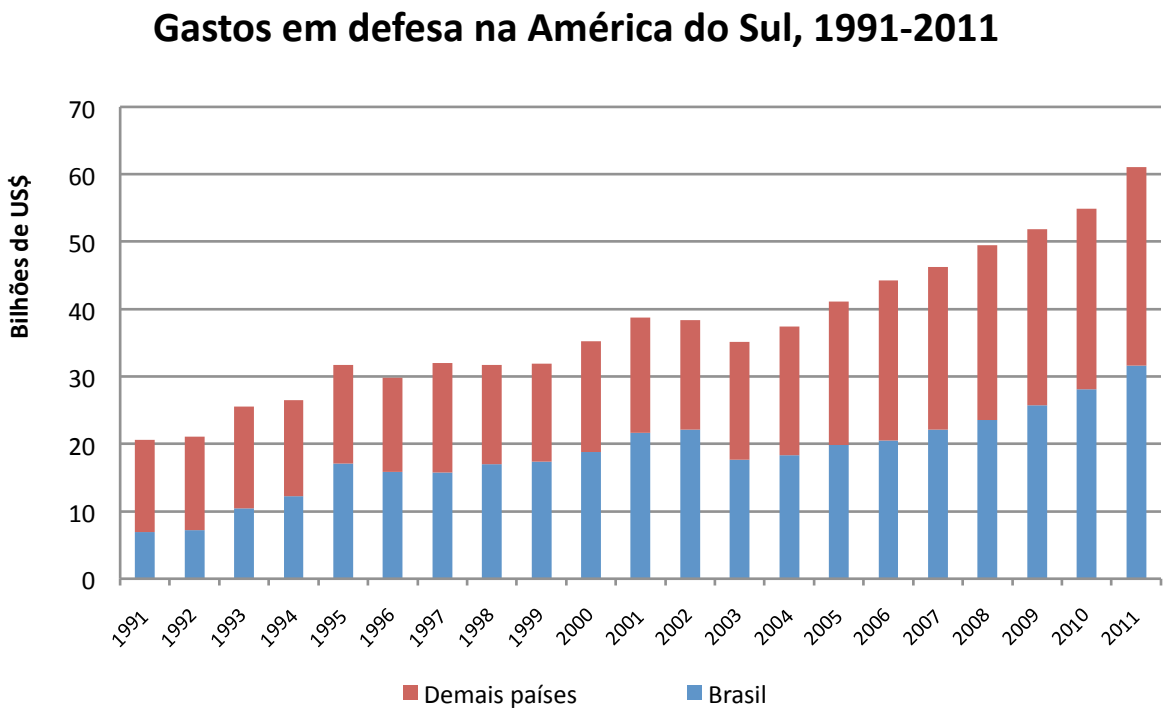


Gráfico 1: Gastos em defesa na América do Sul (1991-2011)

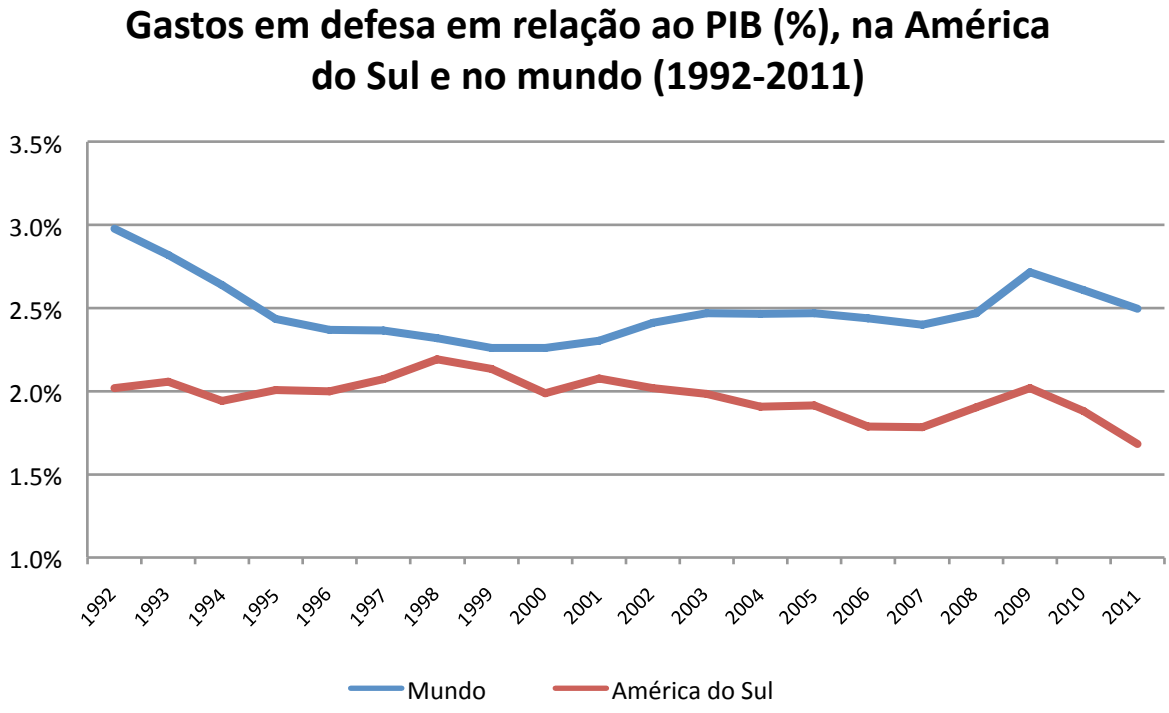


Gráfico 2: Gastos em defesa em relação ao PIB (%), na América do Sul e no mundo (1992-2011)

A pequena alteração na participação percentual dos gastos militares em relação ao PIB sugere que o aumento absoluto dos gastos foi decorrente do crescimento econômico alcançado pelos países sul-americanos nessas últimas duas décadas. Isso também pode ser verificado pelo fato de que os períodos de aumentos mais acentuados corresponderem aos de crescimento constante do PIB, como ressalta Rafael Duarte Villa (2008), destacando o crescimento dos gastos em defesa a partir de 2003, atribuído ao crescimento econômico constante entre 2004 e 2006. Nesse caso, o aumento dos gastos militares apareceria como expressão do crescimento das economias da América do Sul (VILLA 2008, p. 3).

A participação percentual da América do Sul em relação aos gastos mundiais variou de 2,8%, em 1993 para 3,7% em 2011 (Gráfico 3). O pico nessas duas décadas foi de 4,2% em 2001. Essa variação não se deu de maneira homogênea para o conjunto dos países. Nesse intervalo de tempo, somente cinco países sul-americanos se mantiveram entre os 50 maiores gastos militares do mundo: Brasil, Colômbia, Chile, Argentina e Venezuela. A comparação entre 1991 e 2011 aponta que Brasil, Colômbia e Chile variaram positivamente em suas posições, enquanto Argentina e Venezuela caíram em suas posições.

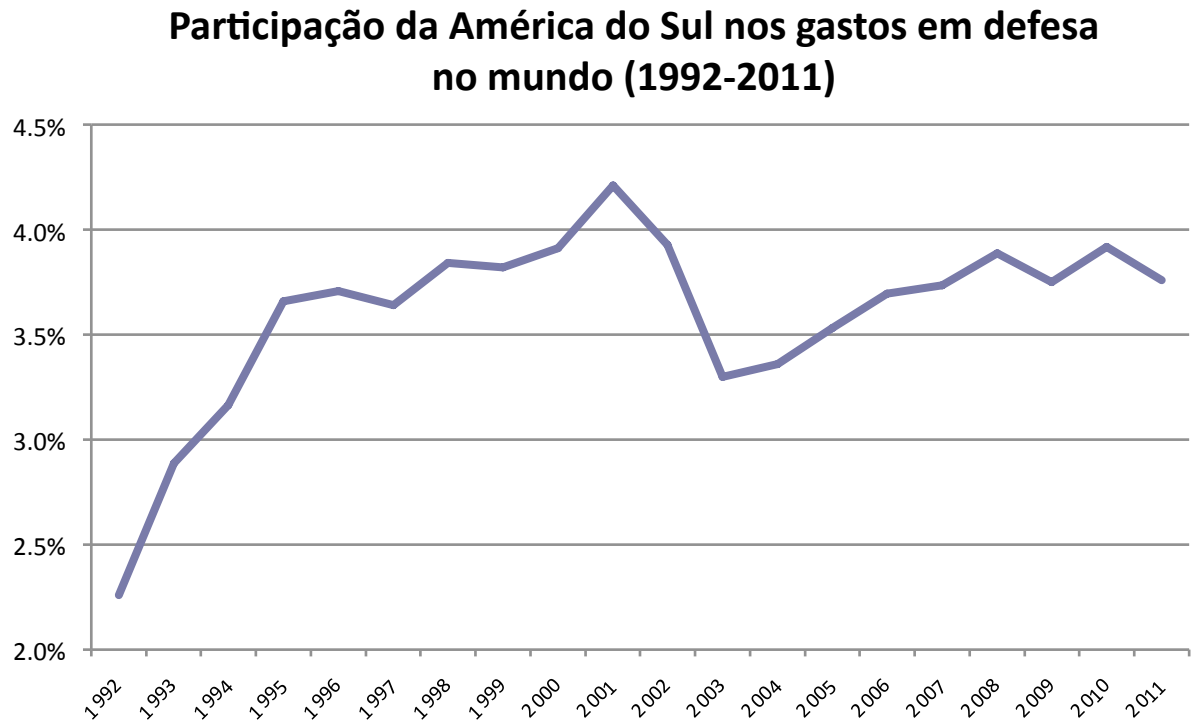


Gráfico 3: participação da América do Sul nos gastos em defesa no mundo (1992-2011)

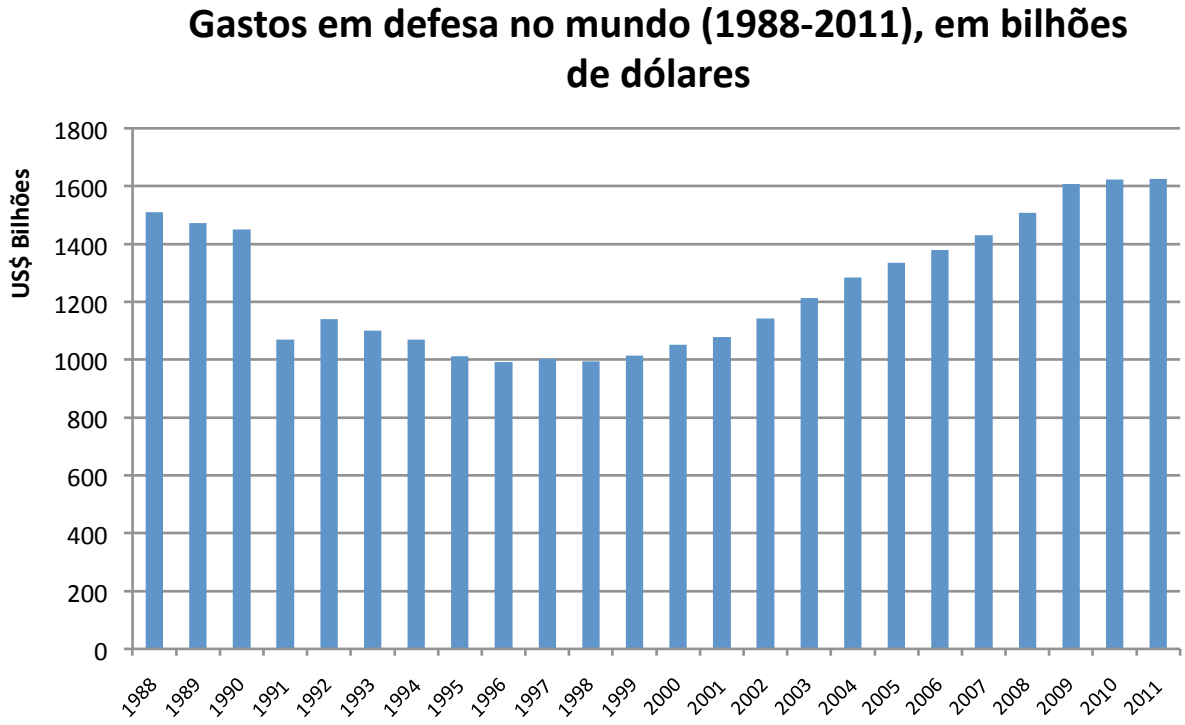


Gráfico 4: Gastos em defesa no mundo (1988-2011), em bilhões de dólares

Os gastos militares tiveram uma redução em todo mundo entre 1988 e 1998 em dois movimentos: uma queda brusca em 1990 com o fim da Guerra Fria e uma queda gradual até 1996 e 1998, pontos mais baixos dentro do recorte temporal analisado (Gráfico 4). O crescimento dos gastos foi retomado de maneira constante desde então, até ultrapassarem, em 2007, o patamar do final da Guerra Fria. A partir de 2002 os gastos militares globais recuperaram o mesmo patamar de 1992 e o ultrapassaram, puxados pelo aumento dos gastos norte-americanos. Entre 2002 e 2011, o aumento global dos gastos militares foi de 42,20% e dos Estados Unidos foi de 59,46%. No mesmo período, a América do Sul cresceu abaixo da média mundial, apenas 36,12%.

Outra comparação relevante é a que mostra a evolução dos gastos militares em diferentes regiões do mundo (Gráfico 5). Entre 1992 e 2001[131], houve uma queda mundial nos gastos militares. Na década de 1990, enquanto os gastos militares diminuíram na América do Norte e na Europa, principalmente nos países partícipes da OTAN e do Pacto de Varsóvia no período da Guerra Fria, nos demais continentes os gastos tiveram um crescimento acentuado. Entre 1992 e 2001, o crescimento relativo dos gastos em defesa foi de 41,56% na África,

[131] O ano de 1992 foi escolhido porque os dados anteriores não estão disponíveis para todos os continentes no banco de dados do SIPRI.

56,47% na Ásia Meridional e 76,23% na América do Sul. Como a participação dessas regiões nos gastos globais é muito pequena, o impacto da diminuição dos gastos norte-americanos e europeus foi maior do que o do crescimento dos gastos nas regiões periféricas e semi-periféricas do mundo. Já na década seguinte essas regiões mantiveram o crescimento dos gastos, mas o grande impacto que resultou na retomada do crescimento dos gastos globais foi o estímulo dos gastos norte-americanos pós-11 de setembro de 2001. A situação na Europa não sofreu grandes alterações, mas ao longo da década de 2000 a tendência de aumento dos gastos se difundiu para outras áreas do mundo além dos Estados Unidos, com uma "nova cultura global do militarismo", em que as soluções militares para os problemas e a crença no poder militar para ampliar esferas de influência voltaram à cena na política mundial (PERLO-FREEMAN 2012, p. 189). É o que se pode ver nos casos do crescimento acentuado dos gastos militares de China, Rússia, Arábia Saudita, Índia e, em menor grau, Brasil (Gráfico 6).

A comparação regional do Gráfico 5 pode ser complementada pela comparação entre diferentes recortes do continente americano (Gráfico 7). Na mesma escala temporal, observamos que a América do Sul se destaca como tendo tido um maior crescimento relativo entre 1992 e 2011, em comparação com os Estados Unidos, o Canadá e a soma de México e América Central. São quase 150% de crescimento relativo contra pouco mais de 50%, no caso de México e América Central e menos de 50% no caso dos Estados Unidos e do Canadá. No entanto, a partir de 2001 o crescimento relativo dos gastos dos Estados Unidos foi maior do que o dos demais recortes. Essa diferença ficou mais acentuada entre 2001 e 2003, quando os gastos norte-americanos cresceram na esteira da guerra global contra o terrorismo e das guerras no Afeganistão e no Iraque e os demais países da América permaneceram no mesmo patamar ou diminuíram provisoriamente seus gastos (Gráfico 7 e Gráfico 8).

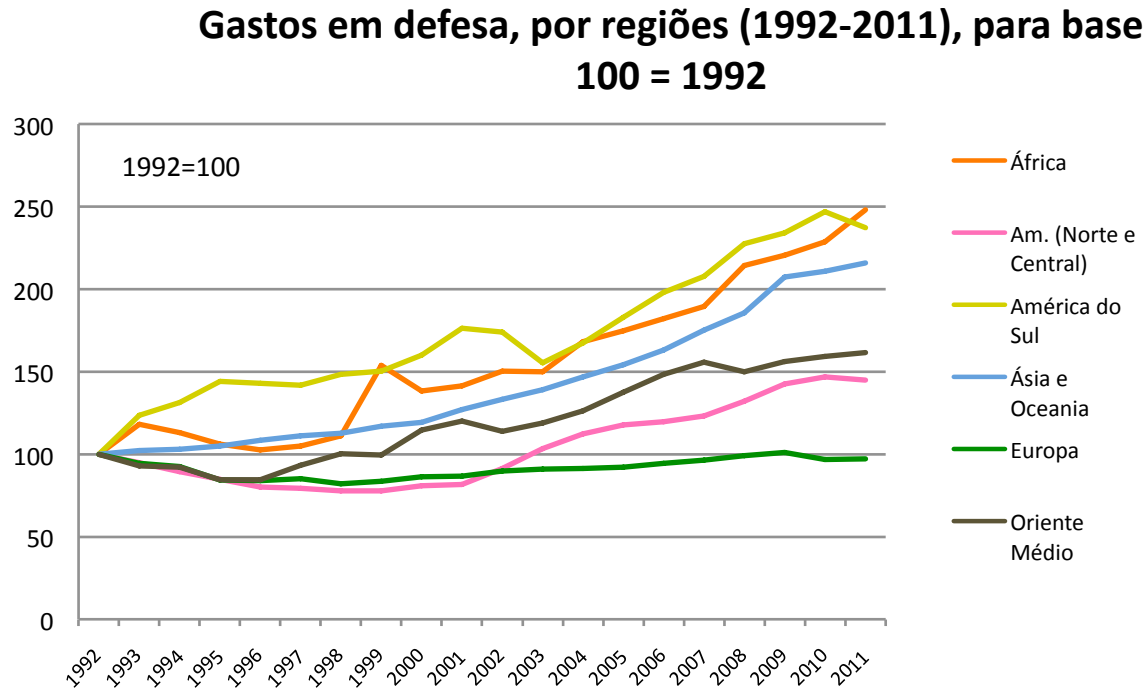


Gráfico 5: Gastos em defesa, por regiões (1992-2011), para base 100 = 1992

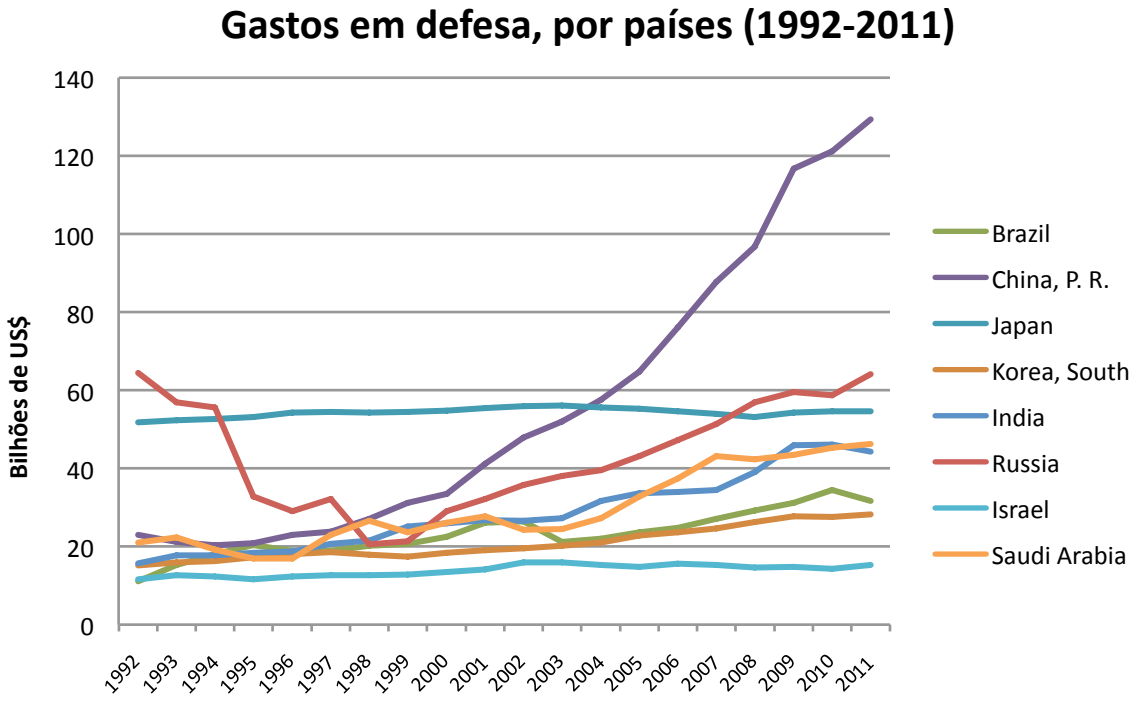


Gráfico 6: Gastos em defesa, por países (1992-2011)

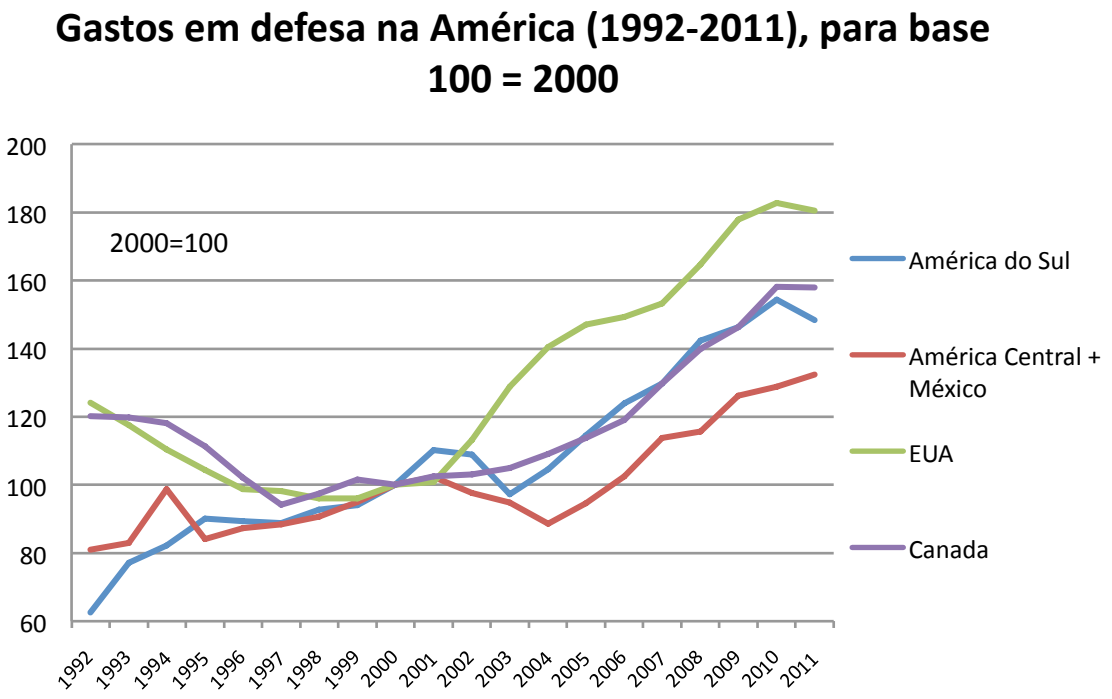


Gráfico 7: Gastos em defesa, na América (1992-2011), para base 100 = 2000

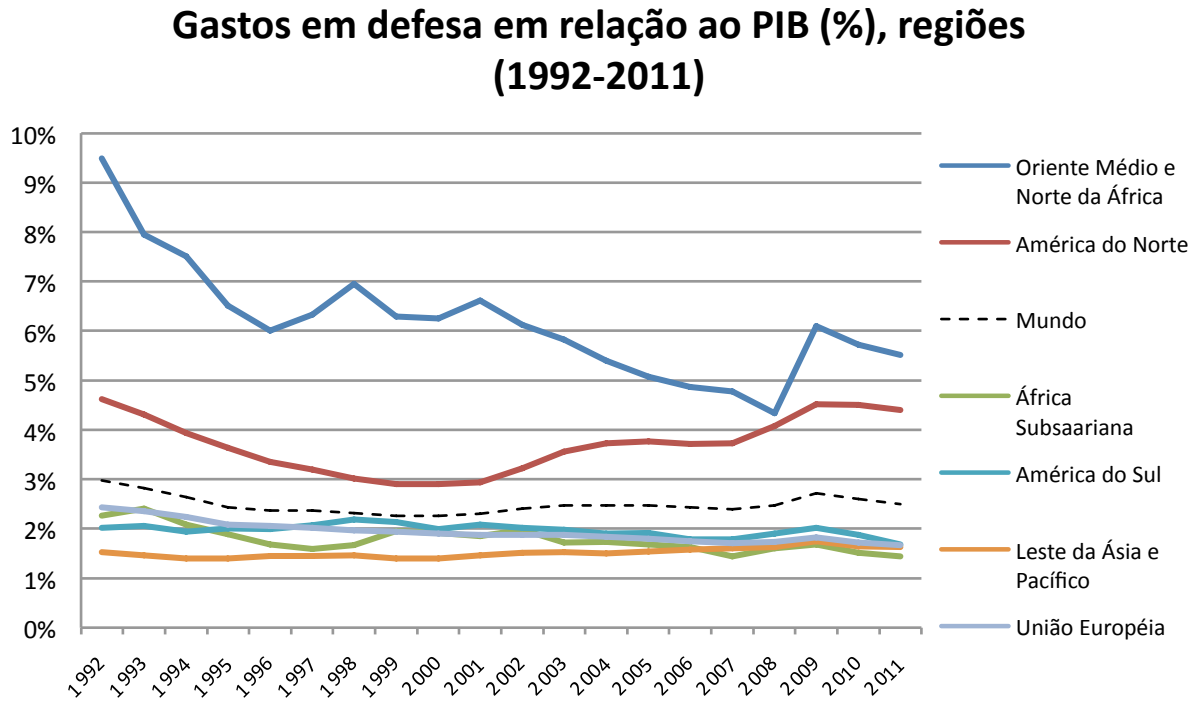


Gráfico 8: Gastos em defesa em relação ao PIB (%), regiões (1992-2011)

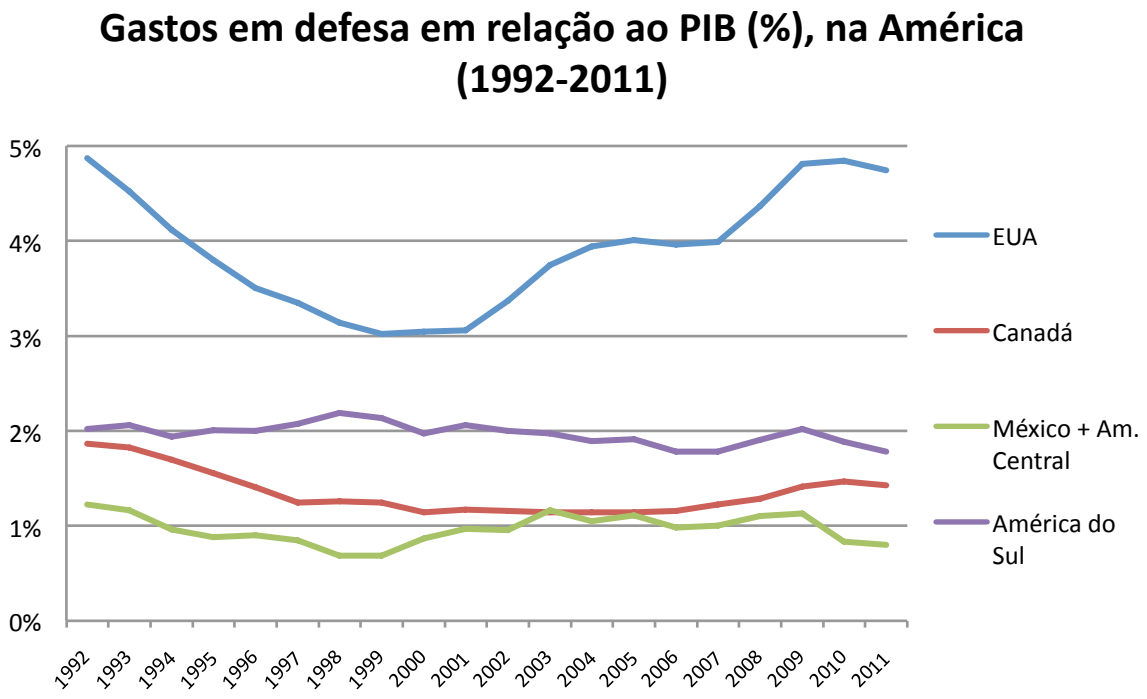


Gráfico 9: Gastos em defesa em relação ao PIB (%), na América (1992-2011)

Voltando aos dados sobre os gastos em defesa em relação ao PIB, podemos notar que o patamar sul-americano está abaixo da média mundial, seguindo o mesmo comportamento de regiões como a Europa, o Leste da Ásia e Pacífico e a África Subsaariana, que variam entre 1,5 e 2,0% (Gráfico 8). A região do Oriente Médio e Norte da África é a que apresenta o maior percentual, mesmo considerando a queda acentuada entre o início dos anos 1990 (9,5% em 1992) e o final dos anos 2000 (4,3% em 2008), com média em torno de 6% no período. Na comparação dentro do continente americano (Gráfico 9), o percentual de gastos em defesa da América do Sul é mais alto que o do Canadá (entre 1,2 e 1,8%) e o do México e América Central (entre 0,7 e 1,2%), mas fica bem abaixo dos Estados Unidos, que variou entre 3,0 e 4,9% no mesmo período.

2.3.2 Comparando os países sul-americanos

Uma vez averiguado o comportamento da América do Sul em relação ao mundo, cabe agora avaliar a evolução comparada dos países dentro da América do Sul. O aumento nos gastos militares na América do Sul foi puxado pelo Brasil na década de 1990, cujos gastos saltaram de US$ 7,1 bilhões em 1992 para US$ 22 bilhões em 2002, enquanto a soma dos demais países da América do Sul variou de US$ 13,9 bilhões para US$ 16,3 bilhões, no mesmo período.

Entre 2002 e 2011, os gastos militares dos demais países da América do Sul passam a crescer de forma mais acentuada do que na década anterior. Após uma queda dos gastos militares do Brasil em 2003, as duas curvas crescem mais ou menos no mesmo ritmo. Desde 2003, a diferença entre os gastos militares do Brasil e dos demais países sul-americanos não ultrapassou, em nenhum ano, o valor de US$ 3,3 bilhões (Gráfico 10).

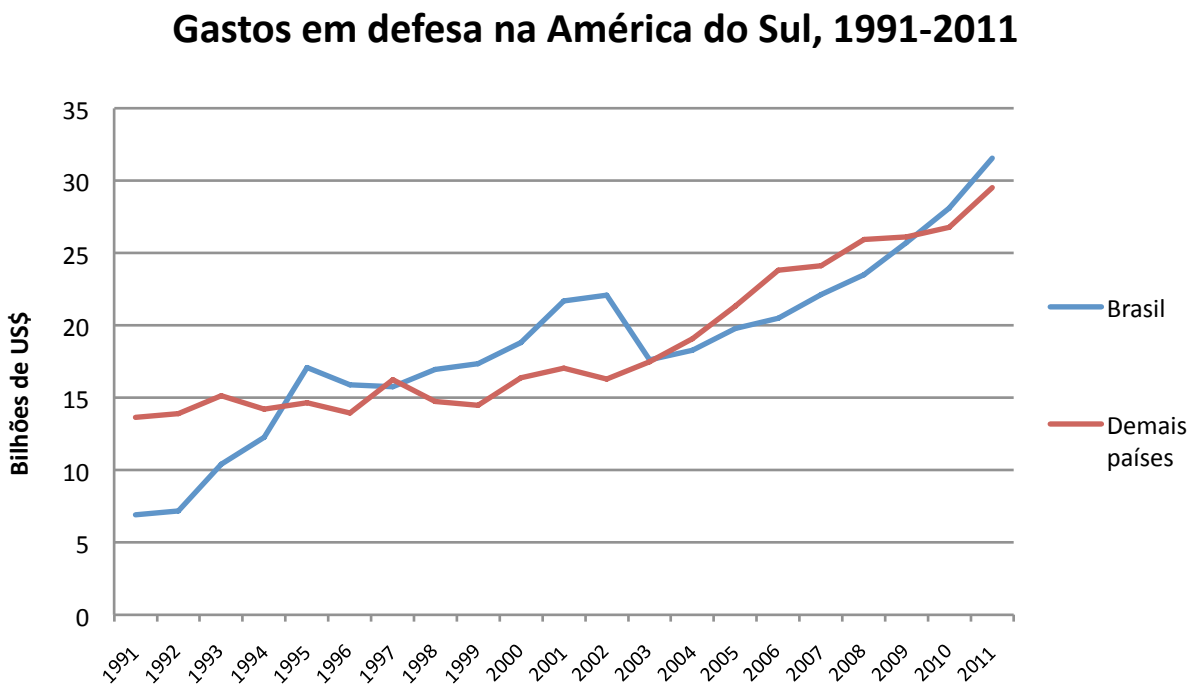


Gráfico 10: Gastos em defesa na América do Sul (Brasil e demais países), 1991-2011

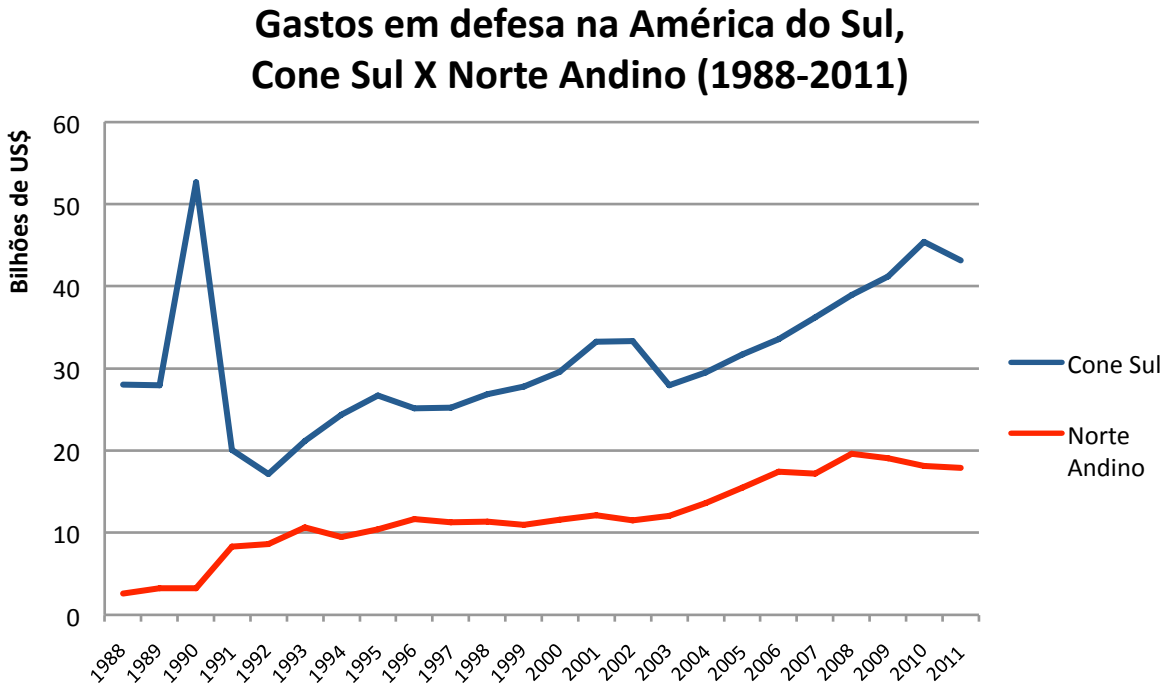


Gráfico 11: Gastos em defesa na América do Sul, Cone Sul X Norte Andino (1988-2011)

A comparação entre Brasil e os demais países é mais interessante do que a comparação entre os gastos do Cone Sul (Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Chile) e do Norte Andino (Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela), seguindo a divisão regional de Buzan e Waever (2003), porque os dados do Cone Sul acabam sendo fortemente marcados pela flutuação dos gastos do Brasil. Ainda assim, é possível verificar que os gastos em defesa nos Andes são seis vezes maiores do que no final da década de 1980, enquanto no Cone Sul, partindo já de um patamar mais alto, o crescimento não foi tão acentuado (Gráfico 11). Com exceção do pico de US$ 52 bilhões em 1990, os gastos do início da década de 2010 são 2,5 vezes maior do que no início da década de 1990.

Um olhar detalhado sobre a variação dos gastos em defesa de cada país explicita um pouco mais da dinâmica recente da defesa na América do Sul. Desconsiderando os gastos do Brasil, que destoam dos demais e atrapalhariam a visualização do gráfico, podemos observar o comportamento de cada país e verificar quais países são mais significativos no aumento geral dos gastos em defesa na América do Sul. Logo vemos que Bolívia, Paraguai, Uruguai e Guiana têm um peso muito pequeno no montante geral dos gastos. No recorte temporal analisado, a Argentina caiu do patamar de segundo maior gasto em defesa na América do Sul em 1988, sendo ultrapassada por Colômbia, Chile e, até o penúltimo ano do nosso recorte

temporal, pela Venezuela. O maior crescimento dos gastos em defesa é verificado nos casos da Colômbia e ao Chile (Gráfico 12).

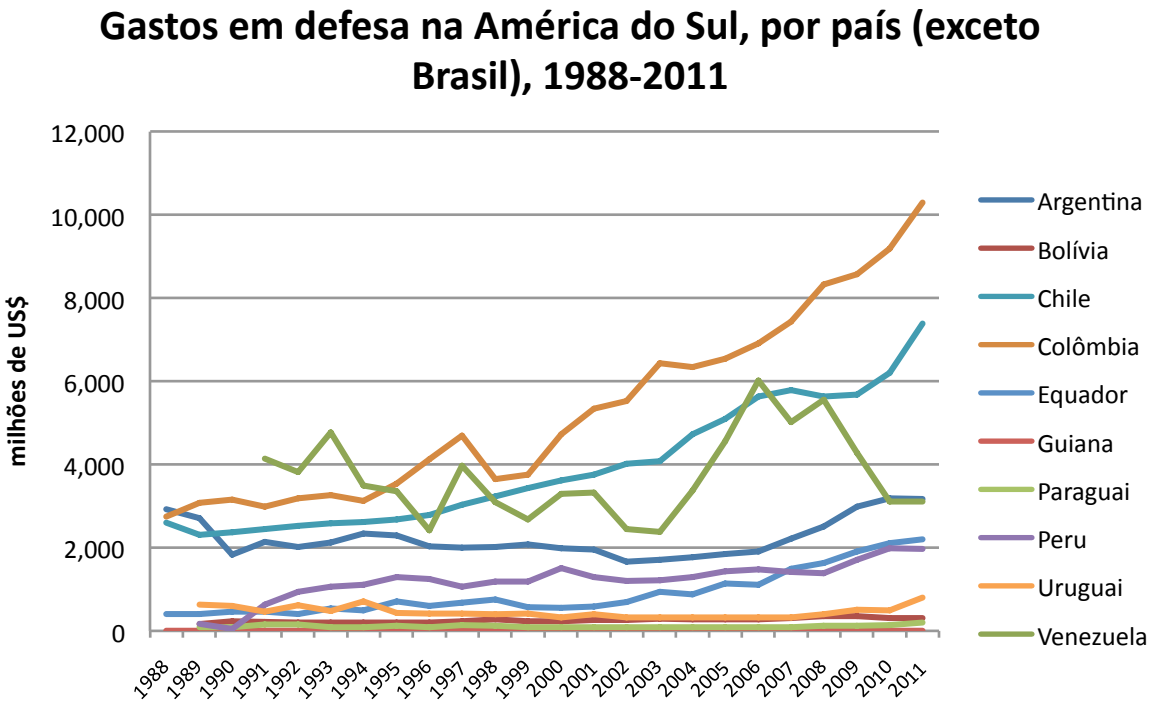


Gráfico 12: Gastos em defesa na América do Sul, por país (exceto Brasil), 1988-2011

A ampliação de gastos nos casos da Venezuela (Gráfico 13) e do Chile (Gráfico 14) está relacionada ao aumento dos preços das principais *commodities* exportadas por esses países e pela legislação que transfere um percentual fixo da renda obtida na produção das *commodities* para os gastos militares, sem necessidade de aprovação do orçamento no Congresso (CALLE 2009).

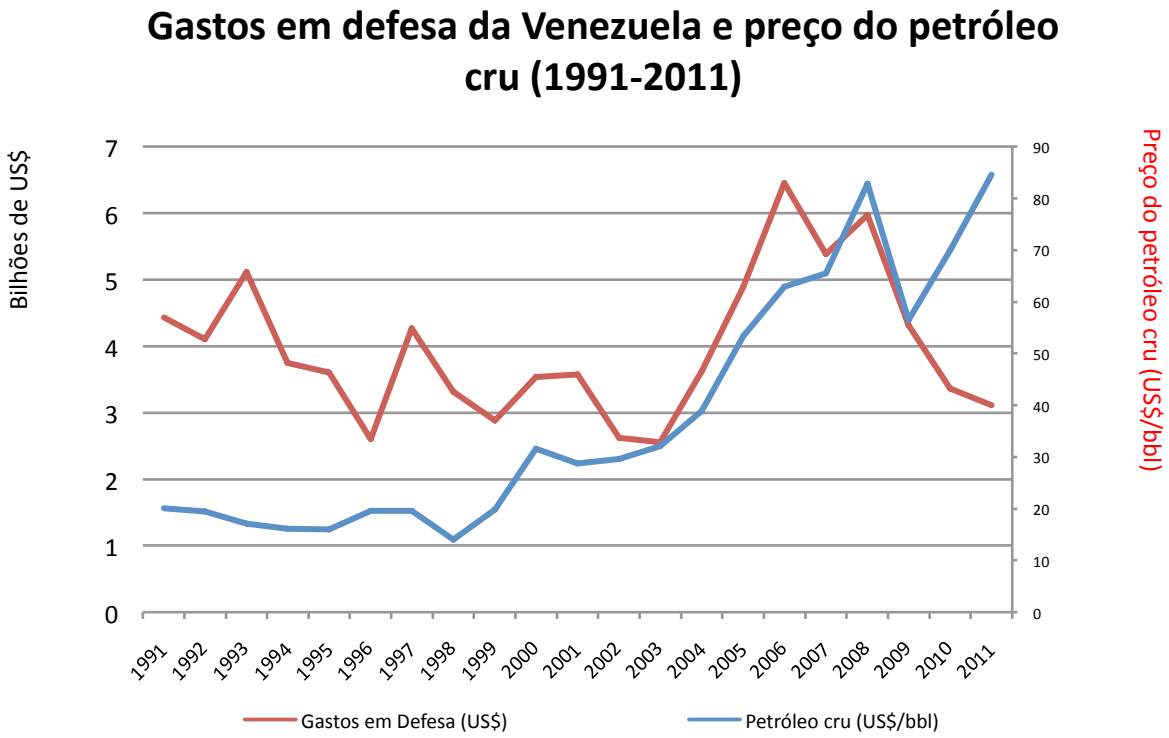


Gráfico 13: Gastos em defesa da Venezuela e preço do petróleo cru (1991-2011)

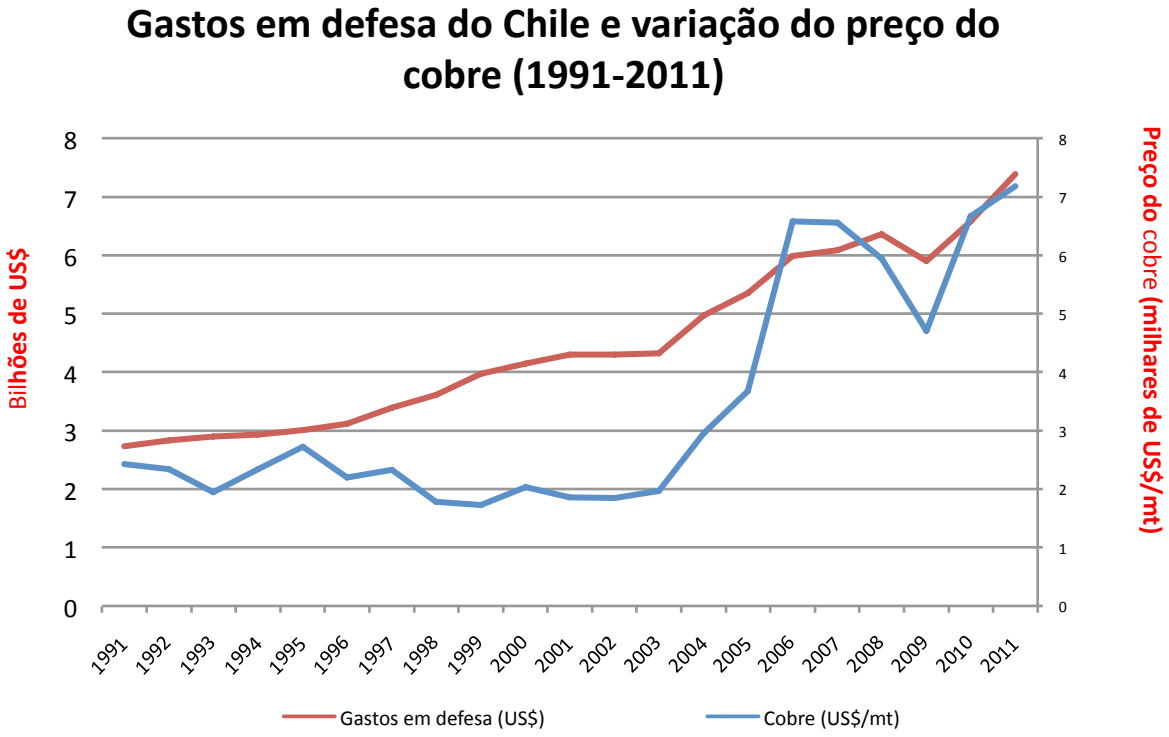


Gráfico 14: Gastos em defesa do Chile e variação do preço do cobre (1991-2011)

Enquanto a média sul-americana da relação gastos em defesa sobre PIB tenha se mantido constante em torno de 2% desde o início da década de 1990, o Chile e a Colômbia se mantiveram sempre acima dessa média e, desde 2009, são os países, juntamente com o Equador, onde os gastos em defesa representam mais de 3% do PIB. O Chile desceu de um patamar alto, acima de 4% no final da década de 1980, para variar entre 3 e 4% a partir da década de 1990, período de redemocratização chilena. Portanto, a variação positiva dos valores absolutos do gasto chileno em defesa está associada ao crescimento de seu PIB. A Colômbia combina uma variação positiva do PIB com um acréscimo no percentual dos gastos em defesa sobre o PIB e sobre o orçamento. A Colômbia variava em torno de 3% do PIB até 2000 e desde então não mais desceu abaixo desse índice de 3%. O caso mais significativo de mudança em relação ao PIB é o do Equador, que desde 2002 ultrapassou a média sul-americana de 2% para se igualar aos maiores gastadores relativos da América do Sul, Chile e Colômbia, em torno dos 3,5%. Quando o crescimento dos gastos ocorre, os acordos de paz com o Peru já estão concretizados, logo esse aumento relativo não está relacionado ao conflito com o Peru. A novidade então pode estar relacionada à instalação da base militar norte-americana em território equatoriano (Base de Manta) e ao recrudescimento do conflito colombiano após o *Plan Colombia*.

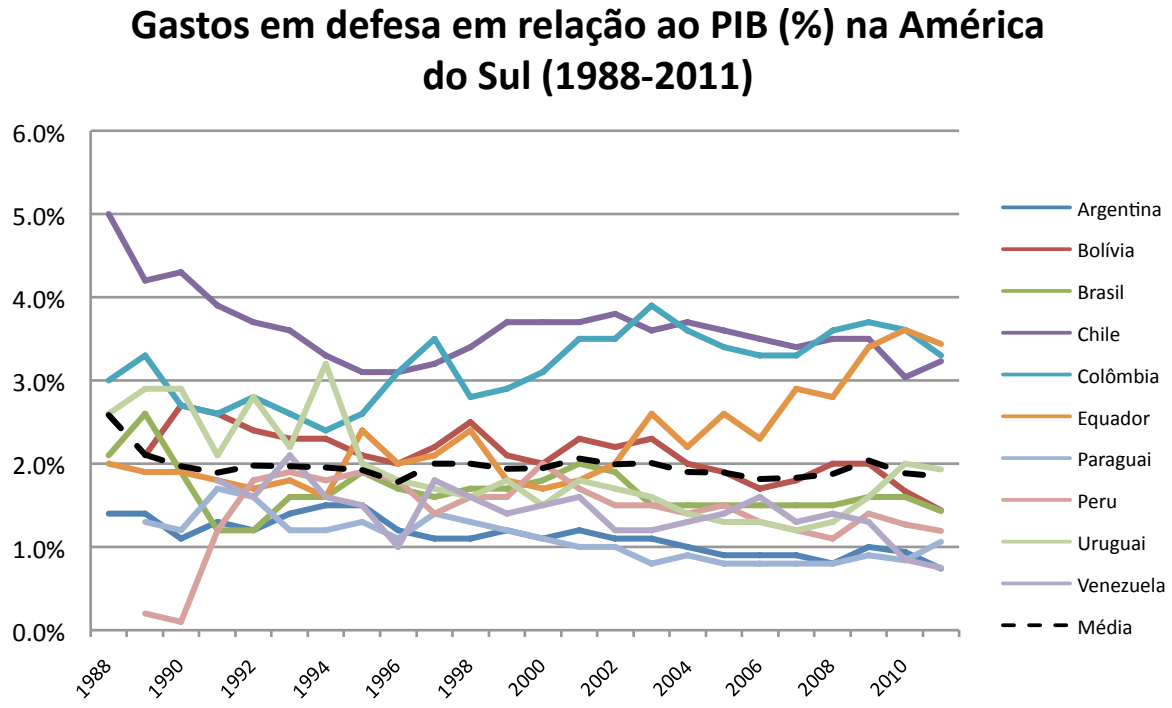


Gráfico 15: Gastos em defesa em relação ao PIB (%) na América do Sul (1988-2011) Fonte: SIPRE, 2012

Uma comparação da relação dos gastos em defesa com o PIB e o orçamento de Estado ajudaria a diferenciar os gastos que cresceram em função do aumento do PIB daqueles que cresceram por causa de um peso maior dado ao orçamento de defesa em detrimento de outros gastos. Não vamos tratar aqui do orçamento de Estado, pois as diferentes fontes dos dados divergem. Os cálculos da RESDAL apresentam um resultado diferente daquele composto pelos dados do SIPRI e do Banco Mundial, pois, segundo a RESDAL os maiores percentuais de orçamento de defesa sobre o orçamento de Estado não passam de 12% em nenhum país. Em proporção ao orçamento de Estado, os gastos em defesa de Colômbia e Chile são bem maiores (entre 12 e 20%) do que a média da América do Sul (cujo pico foi de 10,7%). Nos últimos anos, os maiores percentuais apresentados pela RESDAL foram os do Equador e Chile, não da Colômbia. A falta de continuidade dos dados de alguns países desfavorece uma análise mais aprofundada sobre a relação entre PIB, orçamento de Estado e orçamento de defesa.

Conclusões parciais

A análise dos gráficos em seu conjunto nos permite chegar a algumas conclusões preliminares sobre os gastos em defesa na América do Sul. A comparação entre as décadas de 1990 e 2000 aponta algumas tendências. Enquanto a década de 1990 é marcada pela redução dos gastos militares, por conta da queda acentuada dos gastos dos Estados Unidos, Europa e, de modo bastante acentuado, da Rússia, e pelo crescimento dos gastos militares em países periféricos e semiperiféricos, a década de 2000 apresentou uma retomada dos gastos em defesa, alavancados pelo aumento dos gastos norte-americano após 2001 e de países como a Arábia Saudita e os emergentes China, Rússia e Índia. O aumento verificado nos países emergentes esteve relacionado com o crescimento econômico, visto que não há alterações significativas na relação gastos militares/PIB. No caso dos Estados Unidos, ao contrário, o aumento dos gastos militares se deu com o aumento do percentual dos gastos militares em relação ao PIB norte-americano, voltando ao patamar do fim da Guerra Fria (4,5%), numa tendência inversa à diminuição da relação gastos militares/PIB que ocorreu na década de 1990, quando chegou ao mínimo de 3%.

A participação da América do Sul nos gastos globais é bastante reduzida e o crescimento acentuado dos gastos sul-americanos nas últimas duas décadas não representou nem alteração significativa na distribuição global dos gastos militares, nem aumento da participação percentual da América do Sul nos gastos militares globais. O aumento dos gastos dos EUA não influenciou diretamente o aumento dos gastos na América do Sul, pois esteve

relacionado ao engajamento em outras partes do mundo. Dada a desproporção dos gastos em defesa dos Estados Unidos em relação à soma de toda a América do Sul, não há uma tentativa de contrabalançar o aumento dos gastos norte-americanos na década de 2000. No entanto, os países que aumentaram os gastos em defesa sob o guarda-chuva dos Estados Unidos podem alimentar reações dos países vizinhos que buscam contrabalançar aumentos sucessivos de gastos em defesa, numa dinâmica competitiva ou meramente reativa. Colômbia e Chile se destacam com os maiores aumentos em valor absoluto e, ao mesmo tempo, desenvolvem relações preferenciais com os Estados Unidos.

Houve um aumento dos gastos na América do Sul, de modo geral, embora os dados relativos ao PIB não tenham variado muito. Existe um equilíbrio entre Brasil e o restante da América do Sul. Para o Brasil, a equiparação entre seus gastos e a soma da América do Sul parece ser a situação mais equilibrada, uma vez que mantém sua posição de liderança brasileira sem alimentar um possível "dilema de segurança" nos países vizinhos. A projeção extra-regional do Brasil, a busca de superação de patamares de tecnologias militares e a pressão gerada pela atuação dos Estados Unidos na América do Sul podem apontar para um futuro aumento de gastos militares do Brasil.

2.4. As transferências de armas

As transferências de armas entre países podem ser um indicador tanto do comportamento regional quanto do grau de interação entre os países sul-americanos em matéria de segurança e defesa. A ideia de comportamento regional se aproxima do critério utilizado para a análise dos gastos em defesa. Trata-se de considerar os números somados de toda a América do Sul e comparar com outras regiões do mundo. Ampliamos a escala temporal de acordo com a disponibilidade de dados da base do SIPRI. Com isso, podemos identificar algumas características das transferências de armas na América do Sul ao longo das últimas cinco décadas.

2.4.1 Evolução das transferências de armas na América do Sul

O primeiro aspecto é a evolução das transferências de armas da América do Sul como um todo e de cada país da região em particular. A base de dados do SIPRI se refere apenas às grandes armas convencionais, o que exclui tanto o comércio de armas pequenas quanto o de

armas nucleares[132]. Os dados do SIPRI são apresentados na unidade de medida Trend Indicator Value (TIV), que equivale aproximadamente ao dólar americano. O cálculo para chegar aos valores das aquisições em TIV leva em conta muitas vezes as inferências de preço de armas através da comparação entre compra e venda de artigos similares. A unidade TIV permite também conferir um valor para transferência de armas usadas.

O primeiro passo para a análise dos dados de aquisição de armas é mostrar sua diferença em relação aos dados anteriores de gastos em defesa. Podemos pensar que a tendência principal seja a de que a variação dos gastos com aquisição de armas acompanhe a variação dos gastos em defesa. A aquisição de armas seria considerada uma variável dependente dos gastos em defesa, guardando uma esperada relação diretamente proporcional entre os dois dados. No entanto, duas variáveis intervenientes podem ser trazidas para relativizar a tendência principal aqui sugerida e contribuírem para uma análise mais consistente dos dados: a existência de uma base nacional de indústria de defesa e o peso dos gastos militares com outros itens que não aquisição de armas, como, por exemplo, gastos com pessoal.

O Gráfico 16 demonstra a participação percentual das importações de armas sobre os gastos em defesa de cada país. Cabe esclarecer que as aquisições de armas podem ocorrer através de doações. Além disso, os valores de importação não correspondem, necessariamente, a uma parcela real do montante dos gastos em defesa, pois a fonte da despesa com a aquisição de armas pode estar dissociada do orçamento militar.

Nos países analisados, a participação dos gastos com importação de armas nos gastos em defesa só ultrapassa o equivalente a 10% dos gastos em defesa no caso da Bolívia, entre 1988 e 1999. Os casos de Paraguai, Chile e Venezuela foram os únicos em que o percentual de gastos com aquisição de armas sobre os gastos totais em defesa aumentou na década de 2000 em relação à década anterior, sendo que o salto mais significativo foi o da Venezuela, de menos de 2% para mais de 6%. Entre 2000 e 2011, Chile, Venezuela e Peru foram os que tiveram a maior proporção de gastos de importação sobre os gastos em defesa, acima de 6%. As quedas mais significativas foram de Bolívia e Equador.

---

132 "The Arms Transfers Database does not cover other military equipment such as small arms and light weapons (SALW) other than portable guided missiles such as man-portable air defence systems (MANPADS) and guided anti-tank missiles. Trucks, artillery under 100-mm calibre, ammunition, support equipment and components (other than those mentioned above), repair and support services or technology transfers are also not included in the database". SIPRI Arms Transfers Database – Sources and methods. Disponível em http://www.sipri.org/databases/armstransfers/background Acesso em 15 jul 2013.

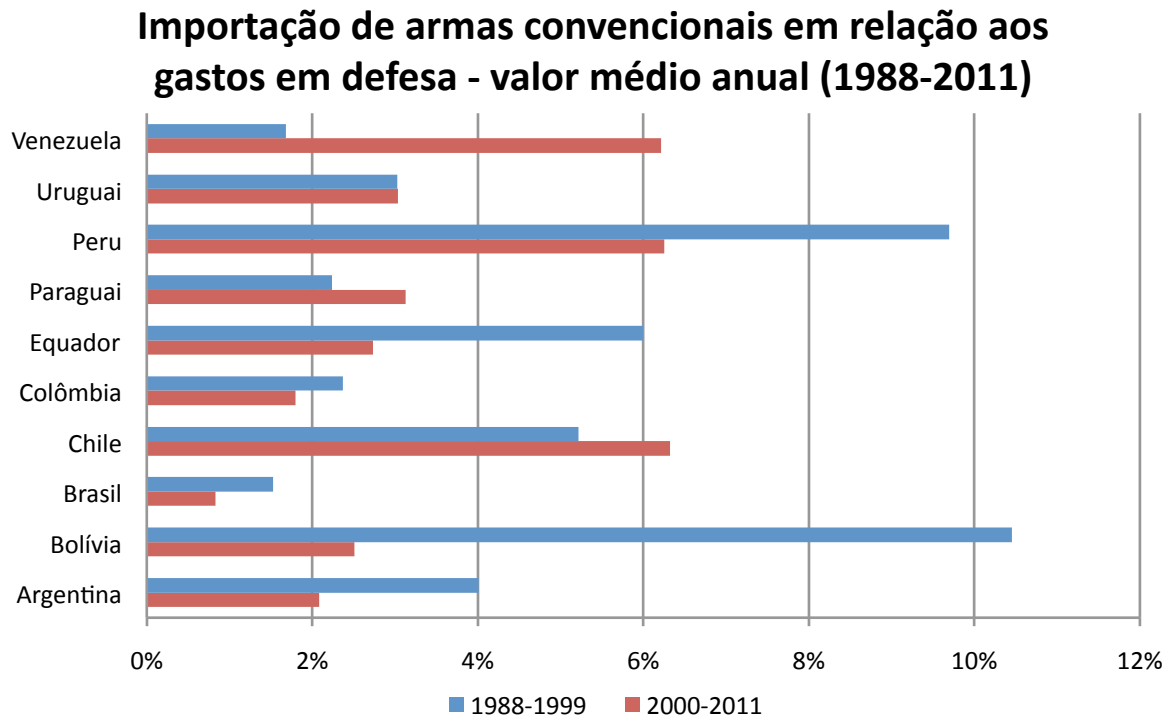


Gráfico 16: Importação de armas convencionais em relação aos gastos em defesa – valor médio anual (1988-2011)

As análises sobre os gastos em defesa deveriam levar em conta as diferenças existentes entre gastos com pessoal e gasto com investimento no âmbito das Forças Armadas de cada país. No entanto, existe pouca disponibilidade de dados evolutivos que diferenciem esses dois tipos de gastos. A RESDAL publicou esse dado para o ano de 2010. Muitas vezes o peso que cada país confere ao gasto com investimento está limitado pelos altos gastos com pessoal. Os dados da RESDAL (2010) indicam que os gastos com pessoal em 2010 representam mais de 48% em todos os países da América do Sul, variando entre 48% no Peru e na Colômbia até mais de 80% nos casos do Paraguai e da Venezuela. Em 2003, os dados de gasto militar sobre o efetivo militar apontavam um gasto médio de aproximadamente US$ 20 mil por pessoa (DAGNINO 2010 p. 47). A variação anual dos contingentes militares de cada país será analisada em outro sub-capítulo, o que pode complementar a análise sobre os diferentes pesos conferidos aos gastos com aquisição de armas e com pessoal.

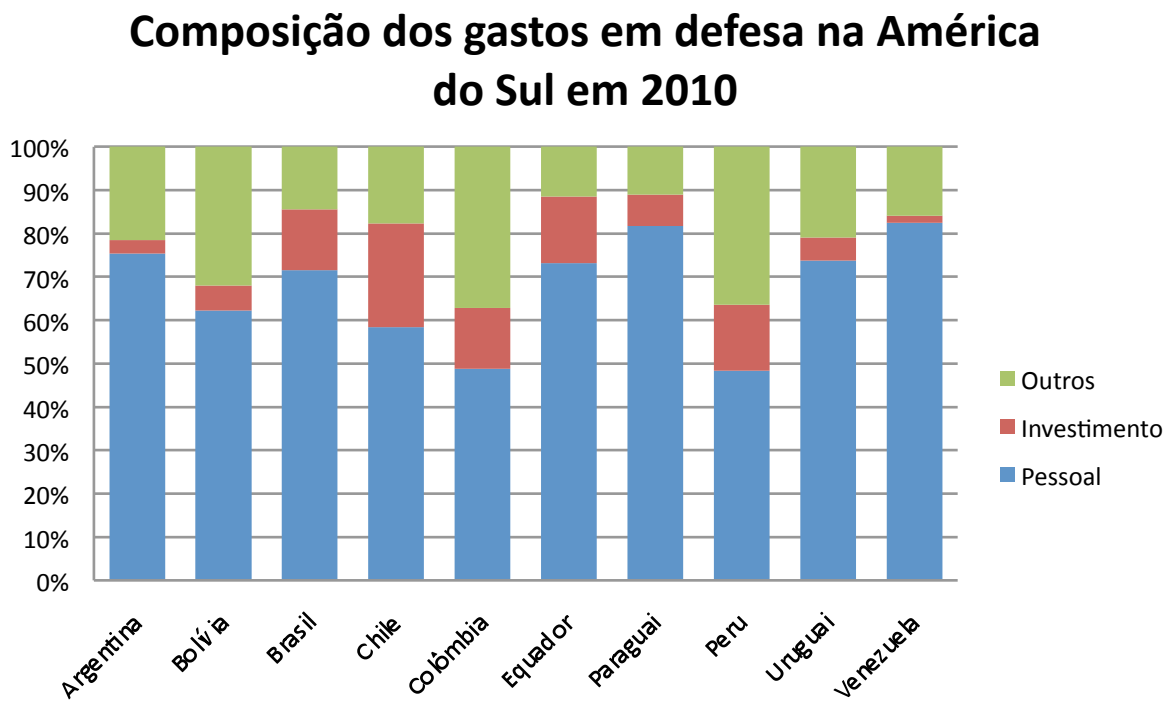


Gráfico 17: Composição de gastos em defesa na América do Sul em 2010

Como os gastos em importação de armas não acompanham necessariamente, os gastos em defesa, começamos com uma análise dos valores absolutos dos gastos com importação para depois analisarmos as origens e os destinos dos fluxos.

A existência de uma base industrial nacional de defesa diminui a necessidade de importação de material de defesa, o que faz com que geralmente os países de maior gasto militar – no caso da América do Sul, o Brasil – não apresentem um gasto com importação proporcionalmente tão grande, pois parte do suprimento de armas é obtido por compras de empresas nacionais. Logo, quando um país exporta armas, podemos inferir que exista também fornecimento de armas para o próprio Estado influindo na diminuição da demanda de compras externas de armas. Embora o levantamento qualitativo sobre a existência ou não de uma base industrial de defesa possa ser feito a partir da bibliografia existente sobre o assunto, a disponibilidade de dados sistemáticos sobre as aquisições de armas no próprio país é bastante limitada. Já os dados de exportação de armas estão disponíveis na mesma base de dados do SIPRI usada para os dados de importação.

Os países exportadores de armas – principalmente Brasil, Argentina e Chile – são aqueles que apresentam maior produção interna de armas. Como ocorre no nível global, a exportação de armas é muito mais concentrada do que a importação, pois enquanto praticamente todos os Estados necessitam comprar armas, poucos possuem as tecnologias e

bases industriais necessárias para produzi-las e acabam dependendo da importação de armas e de componentes tecnológicos estrangeiros para as etapas mais elaboradas da produção.

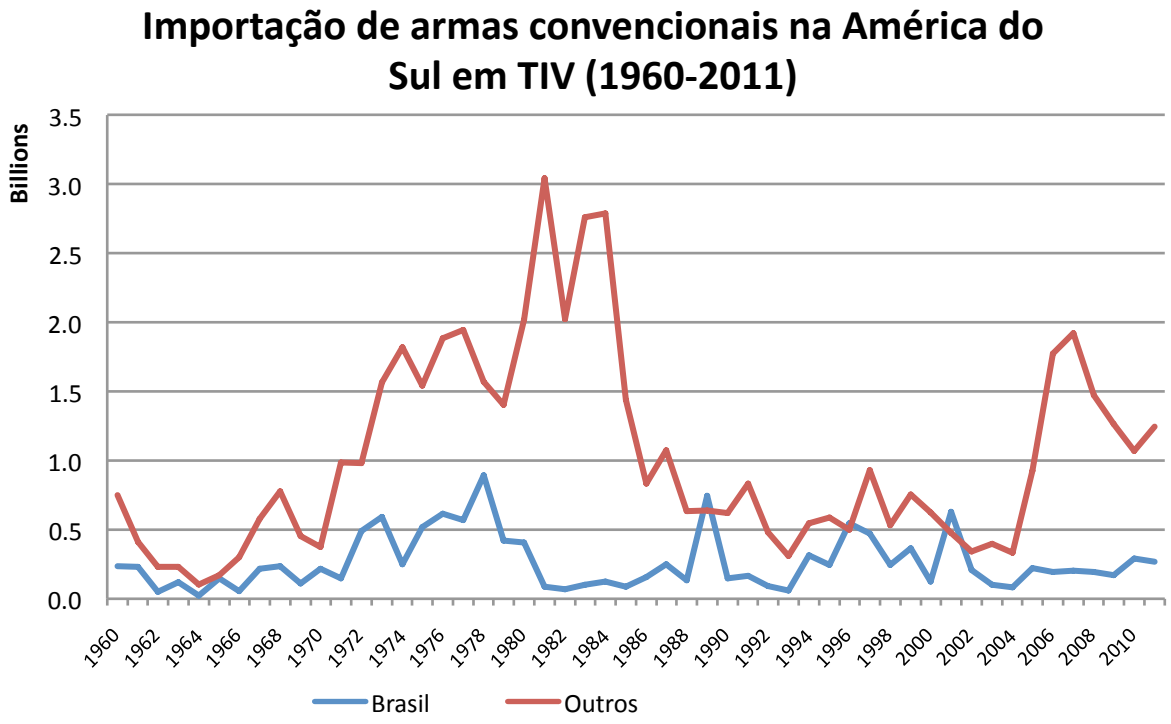


Gráfico 18: Importação de armas convencionais na América do Sul em TIV (1960-2011)

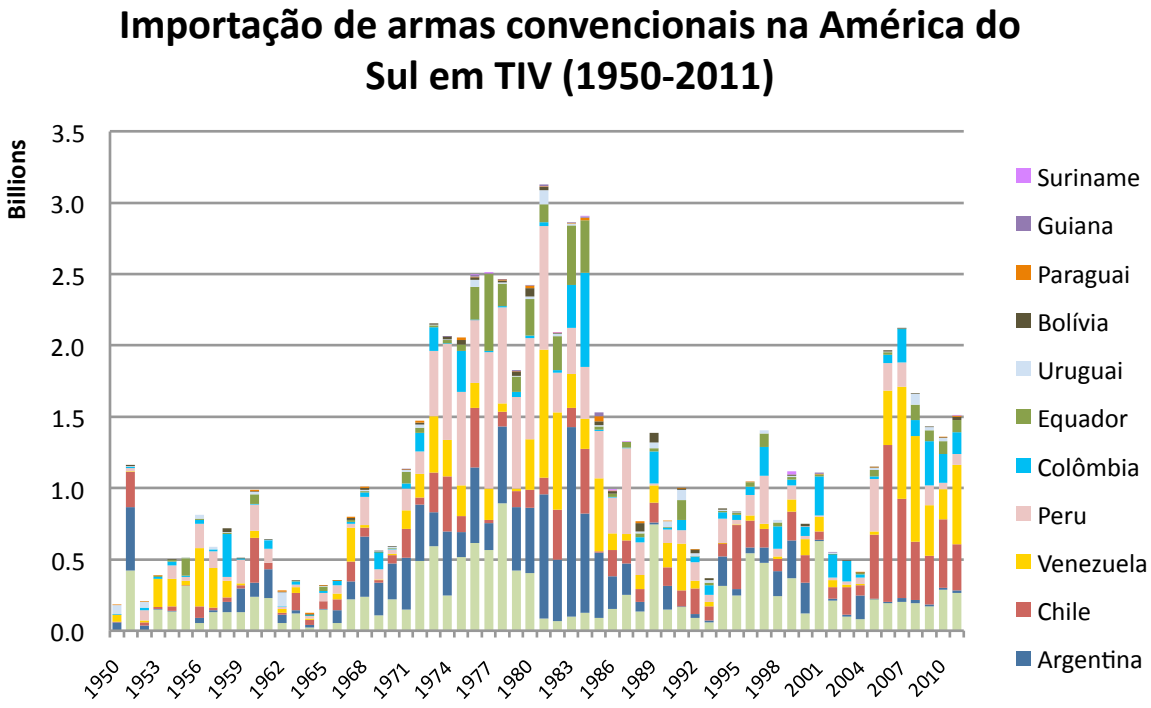


Gráfico 19: Importação de armas convencionais na América do Sul em TIV (1950-2011)

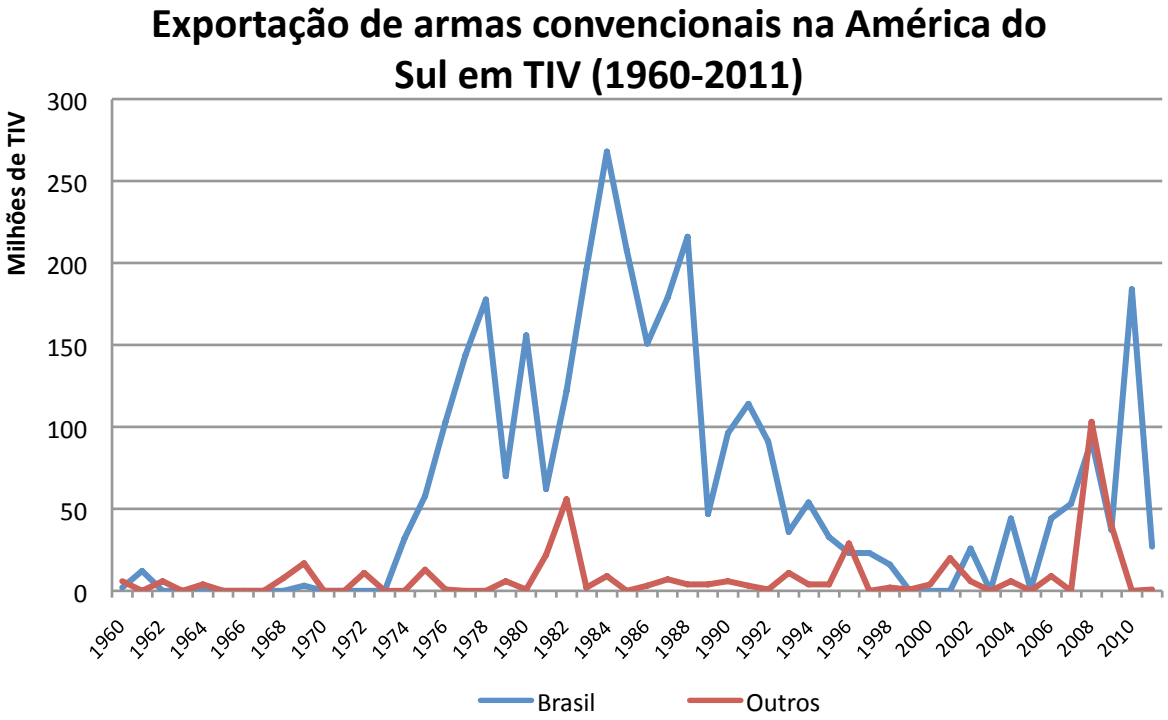


Gráfico 20: Exportação de armas convencionais na América do Sul em TIV (1960-2011)

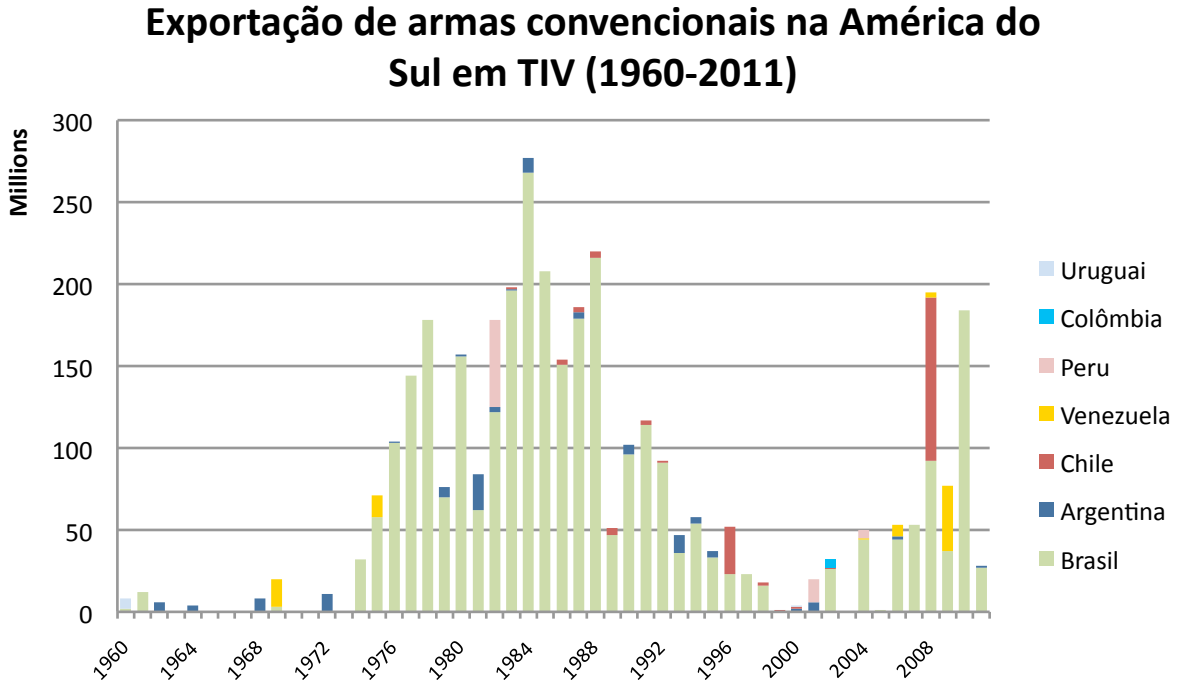


Gráfico 21: Exportação de armas convencionais na América do Sul em TIV (1960-2011)

Na década de 1970 se iniciou um aumento dos gastos com importação de armas que perdurou até meados da década de 1980, com o pico de mais de 3 bilhões em TIV gastos em 1981. Na década de 1980, os processos de redemocratização e a crise da dívida externa marcaram um descenso abrupto das aquisições de armas a partir de 1984. De 1985 a 2006, o patamar de importação de armas se manteve abaixo de 1,5 bilhão em TIV. A partir de 2006 temos um novo período de aumento nas aquisições de armas (Gráfico 18). O Brasil aparece com altos valores de importação de armas, mas sua participação na América do Sul só ultrapassa a soma dos demais países em 1988 e 2001, anos considerados altos para o Brasil e baixos para os demais países. (Gráfico 18). No caso das importações por país podemos ver que nos anos de altos volumes de compras de armas (1971-1984), Brasil, Argentina, Peru e Venezuela responderam pela maior parte das importações. Já no período mais recente, depois de 2006, Chile e Venezuela aparecem como os principais compradores (Gráfico 19).

Os gráficos de exportação de armas da América do Sul são bem diferentes dos gráficos de importação, com acentuada predominância do Brasil como país exportador de armas desde os anos 1970. (Gráfico 20 e Gráfico 21) Entre 1971 e 1996, a soma das exportações dos países vizinhos não ultrapassou os valores exportados pelo Brasil em nenhum ano. Após os picos de exportação na década de 1980 (acima de 200 milhões em TIV), associados às vendas para o Iraque no contexto da guerra Irã-Iraque (1980-1988) e do aumento do poder militar iraquiano (DAGNINO 2010, p. 69) as vendas caíram a um patamar abaixo de 50 milhões em TIV entre 1994 e 2006. A indústria brasileira de defesa começava também a apresentar dificuldades em oferecer armas de maior intensidade tecnológica (DAGNINO 2010, p. 69). A partir de 2006 ocorre uma retomada das exportações, marcada por um novo pico em 2010, acima de 180 milhões em TIV, já no contexto da Estratégia Nacional de Defesa (2008), que preconizava uma revitalização da indústria de defesa no Brasil.

Fora o Brasil, os demais países da América do Sul contribuem muito pouco com as exportações do sub-continente, com transferências pontuais cujos valores não ultrapassaram 100 milhões em TIV em nenhum ano da série. As transferências do Chile em 2008 (100 milhões de TIV) e da Venezuela em 2009 (40 milhões de TIV) foram para o Equador. Em 1996, as transferências do Chile foram para as Ilhas Maurício. Em todos esses casos, não se tratava de armamentos fabricados nos países de origem, mas de transferência de equipamentos já utilizados por esses países. (Gráfico 21). Embora o Brasil também faça doações, a maior parte das transferências corresponde à exportação comercial de armas produzidas no Brasil.

2.4.2 Vínculos intra-regionais na América do Sul

Diante desse quadro, cabe interpretar de modo mais acurado a evolução das aquisições de armas em termos comparativos. Os dados de transferências militares são um indicador das interações internas à América do Sul em contraposição aos vínculos externos estabelecidos entre os países sul-americanos e o resto do mundo. A dinâmica interativa regional nas compras militares se manifesta ora na forma de competição e divergência, ora na forma de cooperação e convergência.

Consideramos uma dinâmica competitiva quando podemos atribuir as aquisições de armas de um país a uma resposta a aquisições de outros países dentro da América do Sul. Essa percepção do caráter competitivo das aquisições de armas é acentuada se a origem das compras de dois países que aceleram seus programas de aquisição é diferente. Por fim, é preciso verificar se o aumento das aquisições de armas é acompanhado ou estimulado por tensões diplomáticas ou militares entre mais de um país. Para chegar a conclusões sobre o caráter competitivo das aquisições de armas de um certo país seria necessário analisar a evolução dos dados disponíveis e avaliar os contextos políticos em que as aquisições ocorreram.

Uma dinâmica cooperativa, por sua vez, é aquela em que um sistema de armas é adquirido por mais de um país, juntamente com medidas de transparência sobre os usos e finalidades dos armamentos, realização de exercícios combinados, intercâmbios técnicos e ausência de tensões políticas ou atitudes provocativas de ambos os lados. As doações de armamentos entre os países de uma região também se encaixam nessa dinâmica cooperativa, assim como as assistências mútuas para financiamento de compras de armamento[133].

A pergunta que orienta esse tópico é: qual a variação dos fluxos intra-regionais na América do Sul em relação aos fluxos extra-regionais fora da América do Sul?

Os fluxos de armas envolvendo a América do Sul correspondem a todas as importações e exportações dos países sul-americanos. Considerando esse total, identificamos o peso dos fluxos entre países da América do Sul sobre os fluxos que conectam a América do Sul ao resto do mundo através de uma matriz de interações. Para responder à questão, estabelecemos inicialmente os marcos temporais de comparação, através de uma separação

[133] As duas dinâmicas podem aparecer juntas na mesma região. Aqui podemos trazer para o contexto das interações comerciais de armas a categorização de Adler e Greve (2009) a respeito das superposições de dinâmicas de segurança competitivas e cooperativas, com a coexistência de equilíbrio de poder e comunidade de segurança.

mais ou menos arbitrária que segue a demarcação das décadas: 1961-1970, 1971-1980, 1981-1990, 1991-2000, 2001-2011.

A escolha da década como unidade de medida temporal se justifica pelo fato de que as transferências de armas são descontínuas, muitas vezes dependem de demandas e oportunidades pontuais ou de planejamentos de vários anos para serem efetivadas. Grandes compras são concentradas em alguns anos, ao mesmo tempo em que podem passar seguidos anos sem qualquer transação.

A evolução do volume de transferências de armas entre os países da América do Sul indica que houve um aumento de 1961 a 1990, com o pico de transações na década de 1980 (Gráfico 22). Após uma queda acentuada na década de 1990, que acompanhou a redução do ritmo de importações de armas, a década de 2000 apresentou uma retomada das transferências, chegando aos patamares relativamente altos da década de 1980.

Os gráficos 22 e 23 indicam que o peso das importações de armas com origem na própria América do Sul é muito pequeno em relação ao total de importações de armas dos países sul-americanos: 2,60% na década de 1980 e 3,15% na década de 2000, nos períodos de maior participação. Embora ainda sejam baixas as condições de oferta dos países sul-americanos para a demanda do mercado regional, o aumento alcançado na década de 2000 em relação à década de 1990 é significativo, em termos tanto absolutos quanto relativos.

Considerando o total de exportações de armas convencionais dos países sul-americanos, verificamos que o mercado regional da América do Sul se destaca na década de 2000 como o principal destino das exportações. Mais de 60% das armas pesadas exportadas pelos países da América do Sul na última década tiveram como destino um outro país da América do Sul, situação que só tem precedente na década de 1960 – mas com um volume absoluto de exportações bem menor. Entre 1971 e 2000, o peso do mercado sul-americano para os países exportadores da América do Sul ficava abaixo de 30%.

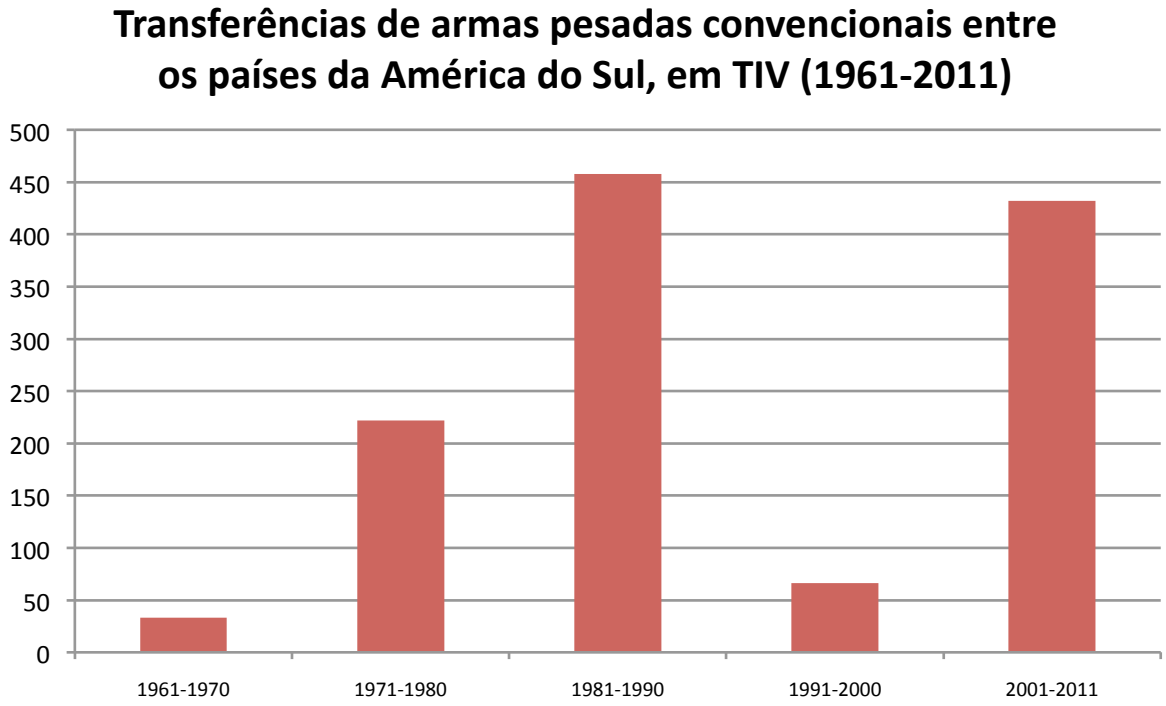


Gráfico 22: Transferências de armas pesadas convencionais entre os países da América do Sul, em TIV (1961-2011)

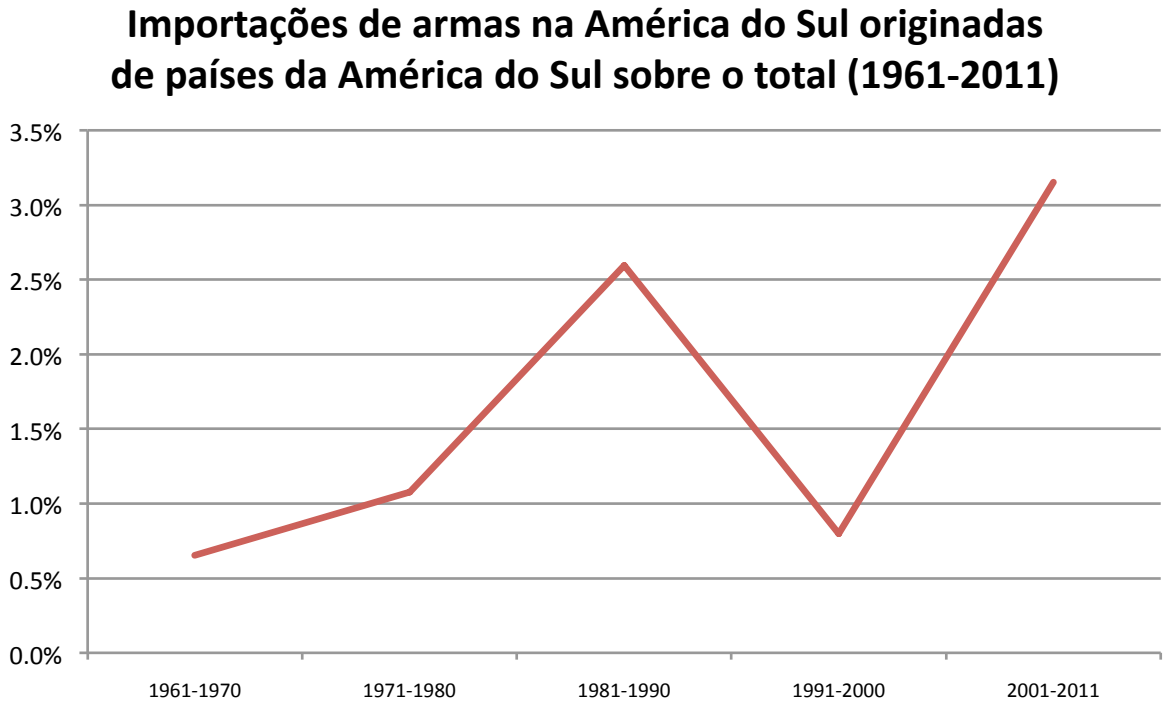


Gráfico 23: Importação de armas na América do Sul originadas de países da América do Sul sobre o total (1961-2011)

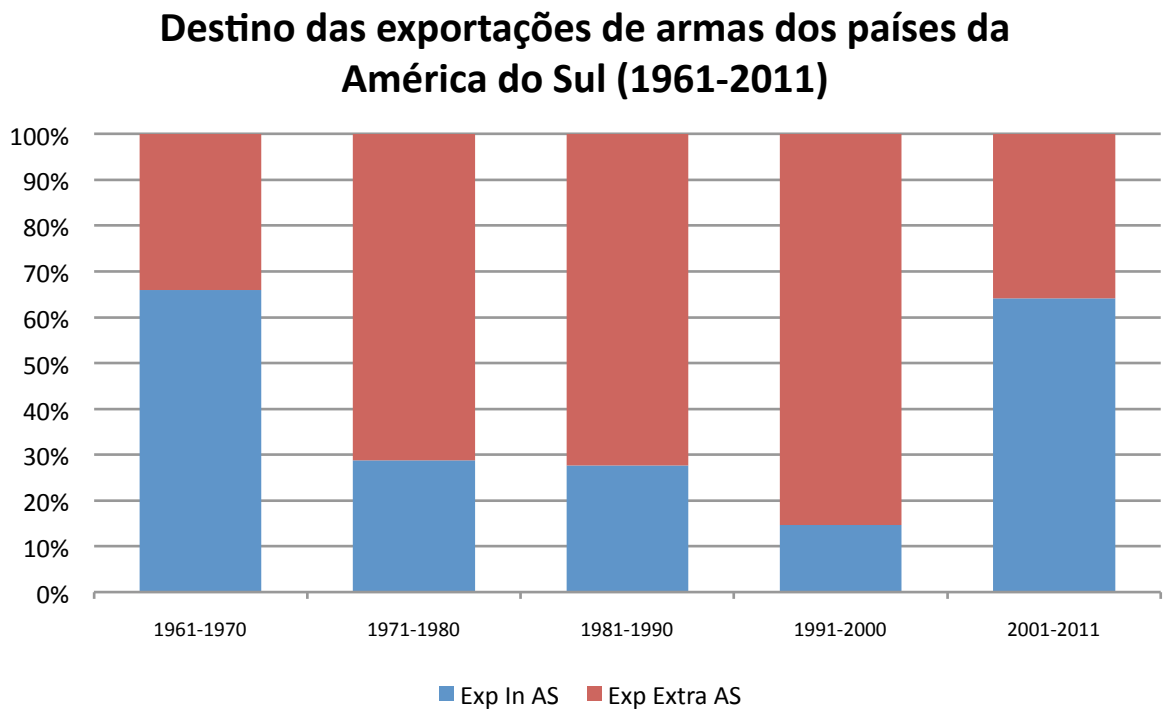


Gráfico 24: Destino das exportações de armas dos países da América do Sul (1961-2011)

A comparação entre as diferentes décadas permite concluir que as interações regionais sul-americanas relacionadas às transferências de armas pesadas convencionais se intensificaram, em números absolutos, e se tornaram mais relevantes em termos relativos, quando comparadas ao total das transferências de armas da América do Sul com o resto do mundo. No entanto, cabe avaliar qual o potencial de crescimento dessas transferências intra-regionais levando em conta as condições de oferta e demanda de armas.

Do ponto de vista da demanda dos países sul-americanos, uma parte ainda muito pequena das aquisições de armas desses países se origina na América do Sul. Poder-se-ia concluir, de imediato, que existe uma margem de crescimento potencial a partir de substituição de importações extra-regionais por importações originadas na própria América do Sul.

Do ponto de vista do que os países sul-americanos têm para oferecer uns aos outros, no entanto, a exportação para a América do Sul já responde por uma parcela significativa, acima de 60%, da exportação total de armas dos países sul-americanos. O aumento das transferências dentro da região pode ocorrer num contexto de ampliação da base produtiva dos países, o que dependeria de um investimento maior nas indústrias de defesa na América do Sul ou num contexto de retração dos mercados extra-regionais atualmente existentes, em

que a América do Sul se tornaria um "refúgio comercial" para as empresas sul-americanas sem mercado em outras paragens.

A produção da indústria de defesa na América do Sul, liderada pelo Brasil, atende a uma fatia de tecnologias intermediárias (DAGNINO 2010, p. 65), de modo que a parte de maior valor, referente aos sistemas de armas de alta tecnologia, continuam dependendo da importação de fora da América do Sul. Esse argumento é desenvolvido por Renato Dagnino (2010), ao analisar os dados da United States Arms Control and Disarmament Agency (USACDA) para a importação sul-americana de material de defesa no ano de 1999. Resumidamente, o argumento de Dagnino é o seguinte: o mercado sul-americano possuía um volume total anual de US$ 800 milhões, dos quais cerca de US$ 300 milhões correspondiam à importação brasileira. Com a alta participação dos Estados Unidos como fornecedor de material de defesa (cerca de US$ 300 milhões), restavam US$ 200 milhões, dos quais se descontaria um terço que não corresponde a sistemas de armas. Do montante restante, isto é, aproximadamente US$ 130 milhões, somente um terço corresponderia à fatia dos sistemas de "tecnologias intermediárias", isto é, US$ 43 milhões (DAGNINO 2010, p. 65).

Confrontando o raciocínio de Danigno com os dados do SIPRI, a média anual dos últimos dez anos (2002-2011) do volume de transações de compra e venda de armas pesadas convencionais entre países da América do Sul se aproxima do valor obtido por Danigno[134]. A diferença é que o mercado sul-americano se expandiu desde 1999: o total de importações de armas pela América do Sul aumentou 60% entre a década de 1990 e a de 2000 (Gráfico 23). Logo, os dados de Dagnino para 1999 estariam superdimensionados, seja por ter sido um ano acima da média, seja por incluir material de defesa que não está computado nos dados do SIPRI.

Outro aspecto é o peso do Brasil nas exportações da América do Sul e a possibilidade de articulação industrial dos países sul-americanos para a produção de armas. A participação do Brasil nas exportações sul-americanas variou acima de 80% entre 1974 e 1994. No período mais recente, podemos notar uma manutenção da posição predominante do Brasil com mais de 60% das exportações. As exportações intra-regionais do Chile e da Venezuela serviram para diminuir o índice de participação do Brasil, mas não alterou de modo qualitativo a concentração da exportação sul-americana, pois são casos de reexportação de material importado.

[134] Os dados da USACDA para anos mais recentes não estão disponíveis ou são inexistentes, o que dificulta uma comparação mais adequada.

Na condição de principal produtor e exportador de armas da América do Sul, o Brasil tem desenvolvido uma estratégia nos anos 2000 para se manter em destaque buscando ampliar o mercado na América do Sul e alcançar mercados no mundo em desenvolvimento, através da aquisição de novos sistemas de armas associados à transferência de tecnologia e licenciamento de produtos de fabricantes estrangeiros.

Gráfico 25: Participação do Brasil nas exportações de armas no total da exportação da América do Sul, média quinquenal (1960-2009)

2.4.3 Vínculos extra-regionais da América do Sul

No mercado de armas global, a América do Sul importa bem mais do que exporta armas. A trajetória das exportações extra-regionais da América do Sul é feita de altos e baixos. Elas cresceram nas décadas de 1970 e 1980 com o aumento da produção de armas na América do Sul e a conquista de mercados, principalmente no Oriente Médio. Na década de 1990, o destino extra-regional permanecia como o mais importante para as exportações sul-americanas. Dos países sul-americanos, é o Brasil que apresenta os maiores volumes de exportação extra-regional, tendo como principais destinos a África (principalmente a Líbia), na década de 1970; o Oriente Médio (principalmente Iraque), na década de 1980, e a Europa (principalmente França e Grã-Bretanha) na década de 1990, período de acentuada diminuição das exportações brasileiras de armas.

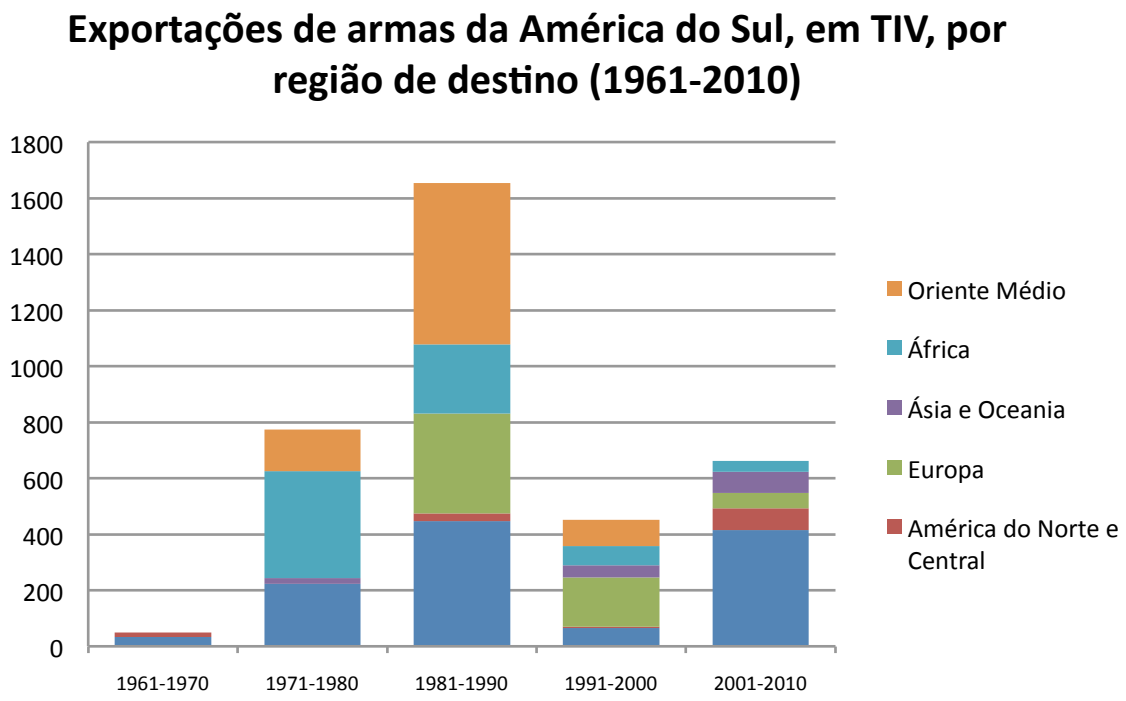


Gráfico 26: Exportações de armas da América do Sul, em TIV, por região de destino (1961-2010)

A primeira pergunta é: houve uma diversificação ou uma concentração dos parceiros comerciais (como origem das importações) dos países sul-americanos fora da região? Analisando os dados somados entre 1950 e 2011, notamos uma grande concentração de fornecedores externos. Nesse período, os Estados Unidos e a Europa Ocidental (principalmente Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália e Holanda) forneceram 82,8% das importações de armas da América do Sul. Essa participação dos exportadores tradicionais (EUA e Europa Ocidental) reduziu ao longo das décadas até chegar a 67,5% na década de 2000. Podemos afirmar que houve uma desconcentração das parcerias comerciais dos países sul-americanos, o que reflete tendências do mercado global de armas e do próprio comércio internacional, com a entrada de novos atores e a diminuição do peso econômico da Europa e dos Estados Unidos. Entre 1950 e 1970 somente 18 países haviam exportado armas para a América do Sul enquanto nas décadas de 1990 e 2000 o número de países que exportaram se ampliou para mais de 30.

Cabe aqui uma análise caso a caso dos principais fluxos de transferências de armas entre os países sul-americanos e outras regiões do mundo.

Os parceiros tradicionais na importação de armas dos países sul-americanos são os Estados Unidos e os países da Europa Ocidental. Esses países mantêm um fluxo permanente

de vendas desde os anos 1950, mas com números absolutos e participação percentual declinantes desde a década de 1980. Considerando o período entre 1950 e 2011, os Estados Unidos respondem por 26% das importações da América do Sul. Mas a diferença entre as décadas é muito expressiva. Enquanto na década de 1960 os Estados Unidos era a origem 57% das importações da América do Sul, na década de 2000 essa participação ficou em apenas 17%.

O destino das exportações importações sul-americanas originadas dos Estados Unidos também varia. Até a década de 1980, Brasil e Argentina respondiam por mais de 50% das exportações norte-americanas para a América do Sul. Na década de 2000 essa participação cai para 20%. Enquanto isso, Chile e Colômbia, cuja participação somada variava abaixo de 20% entre 1971 e 1990, alcançaram uma participação de 66% na década de 2000. Já a trajetória da Venezuela é oposta. Depois de chegar a quase 30% de participação na década de 1980, caiu para 1,5% na década de 2000 (Gráfico 25).

Além disso, cabe comparar as trocas regionais internas da América do Sul e as trocas no nível interamericano, considerando os demais países americanos além dos Estados Unidos. Entre os países que exportam para a América do Sul, somente o Canadá mantém um fluxo relevante de armas para os países sul-americanos, mas com uma linha de tendência declinante desde a década de 1960, quando respondia por 7,3% das importações da América do Sul. De 1981 a 2010, a participação canadense na América do Sul variou abaixo de 1,5%. A Nicarágua aparece pontualmente nas décadas de 1980 e 1990 com transferências de armas para Bolívia, Equador e Peru, mas que correspondem a uma reexportação de material de defesa já utilizado. Já como mercado consumidor, a América Central e o México aparecem numa curva ascendente e na década de 2000 responderam por 11,6% do total das exportações da América do Sul, enquanto nas décadas anteriores não passavam de 1,4%. Não há registro de exportações da América do Sul para o Canadá em nenhum período.

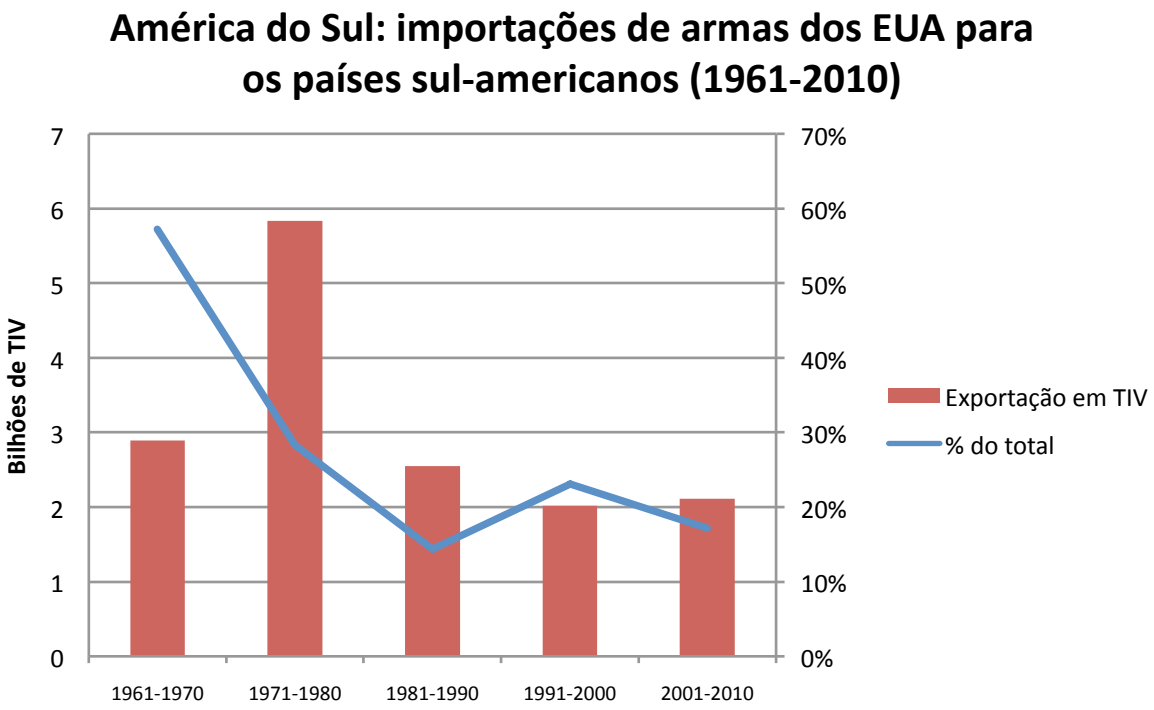


Gráfico 27: América do Sul: importações de armas dos EUA para países sul-americanos (1961-2010).

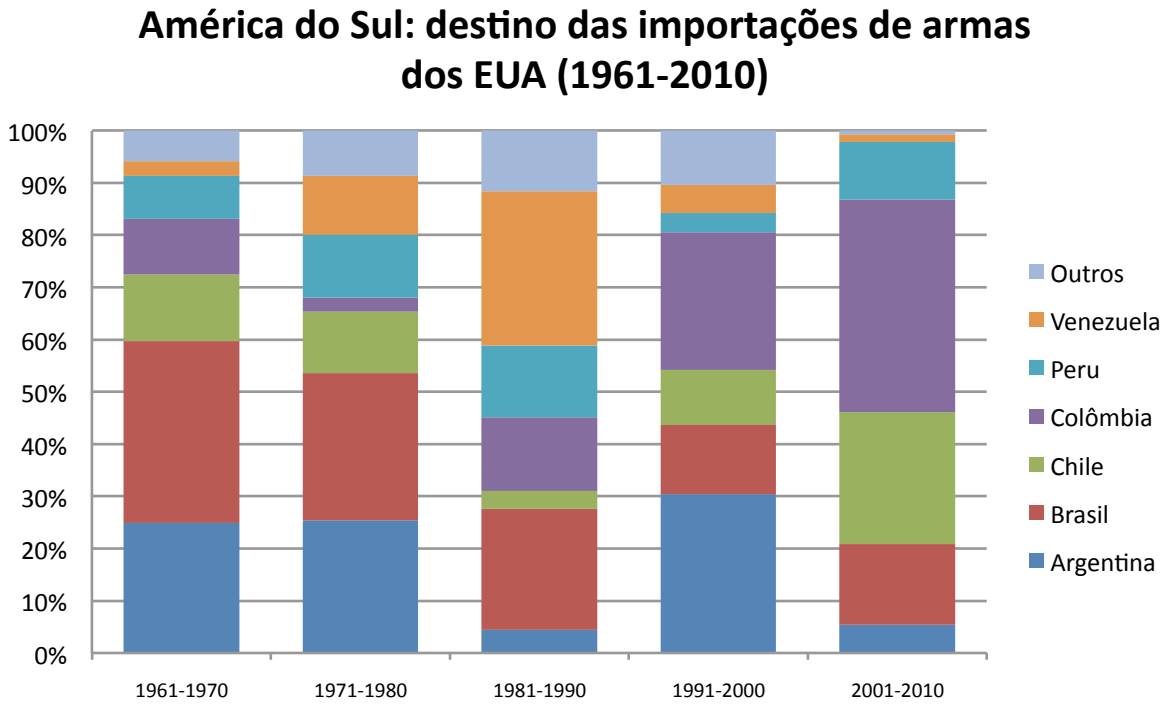


Gráfico 28: América do Sul: destino das importações dos EUA (1961-2010)

Ainda hoje, a maior parte dos armamentos adquiridos pelos países da América do Sul tem origem na Europa Ocidental. Somados eles responderam por 57% das importações de armas da América do Sul entre 1950 e 2011. Os principais exportadores da Europa Ocidental para a América do Sul são a Grã-Bretanha, França, Alemanha, Holanda, Itália e, mais recentemente, a Espanha. Com uma participação constante ao longo das décadas aparecem também Suécia, Suíça e Bélgica, apesar dos baixos valores da exportação. Como no caso dos Estados Unidos, houve uma diminuição na participação percentual da Europa Ocidental em relação ao total das exportações de armas para a América do Sul, além de uma diminuição em valores absolutos nas últimas duas décadas. Diferentemente dos Estados Unidos, essa queda só ocorreu nos anos de 1990, pois nos anos 1980 a Europa Ocidental ampliou seu mercado na América do Sul, em substituição aos Estados Unidos.

Os países de origem variam sem um padrão muito definido. França e Alemanha mantêm uma participação relativamente alta e estável. A França cai de 29% para 19% entre as décadas de 1960 e 2000, mas ainda assim se mantém coma a maior exportadora dentro da Europa Ocidental. Com exportação para quase todos os países da América do Sul ao longo dão período analisado, suas exportações na década de 2000 foram concentradas no Chile e no Brasil. Já a Alemanha cresce até a década de 1980, tendo a Argentina como seu principal mercado, principalmente após a Guerra das Malvinas, quando o fornecimento dos demais países europeus para a Argentina decai. Nos anos 1990 e 2000, a exportação alemã diminui e se concentra no Brasil e no Chile. Grã-Bretanha, Itália e Holanda têm altos e baixos entre as décadas analisadas. Na década de 1960, a Grã-Bretanha e a Holanda se destacaram, com mais de 20% do mercado sul-americano. Nas décadas de 1970 e 1990 a Grã-Bretanha se manteve com 20% do mercado, enquanto na década de 1980 a Itália se sobressaiu. A década de 2000 se caracteriza por uma divisão mais ou menos igual entre os principais exportadores, nenhum país obtém mais de 20%. A Espanha aparece como um novo "grande exportador" da Europa, vendendo para Brasil, Chile, Venezuela, Equador e Uruguai.

Em relação aos países de destino das exportações europeias, é difícil também identificar um padrão. Considerando a evolução entre 1961 e 2010, o que notamos é uma diminuição do peso da Venezuela e, principalmente, da Argentina como compradores a partir dos anos 1990. No mesmo período, o Chile se tornou o principal comprador de armas da Europa Ocidental na América do Sul.

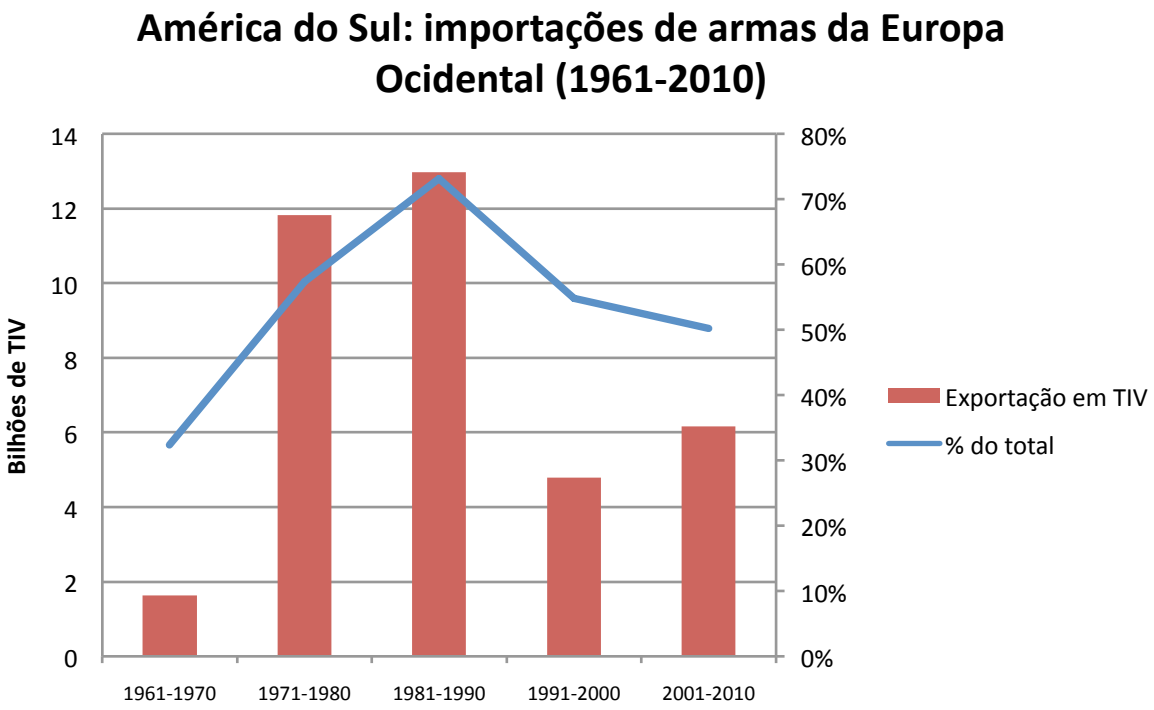


Gráfico 29: América do Sul: importações de armas da Europa Ocidental (1961-2010)

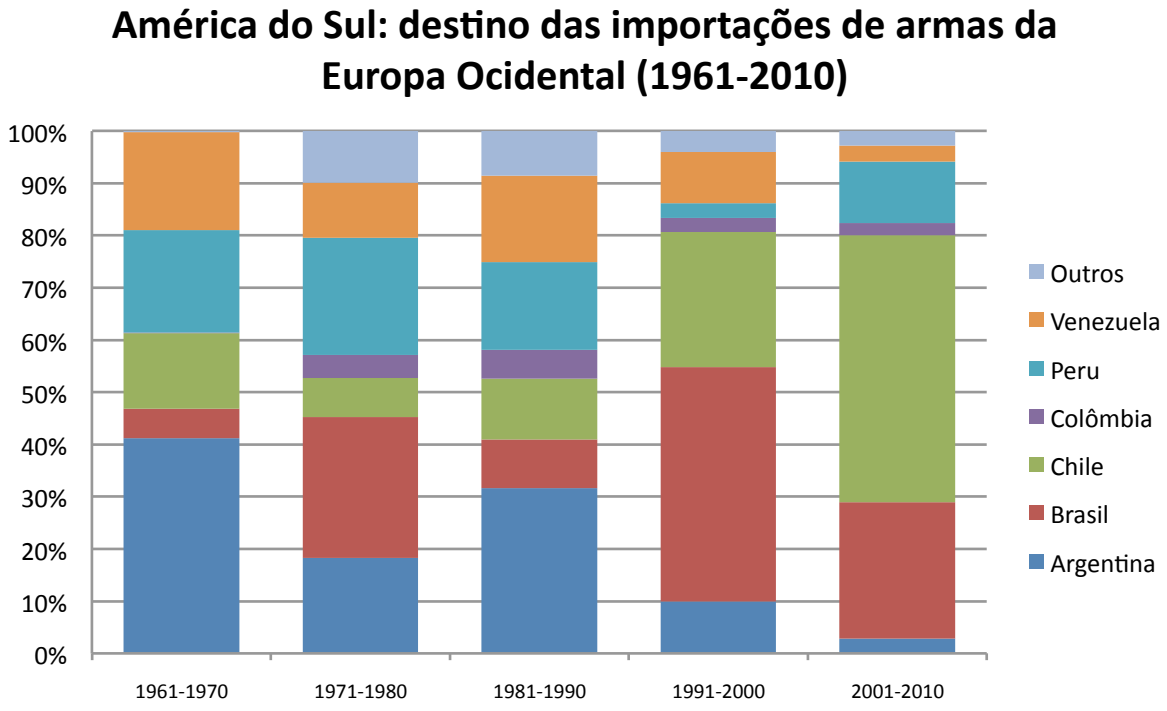


Gráfico 30: América do Sul: destino das importações de armas da Europa Ocidental (1961-2010)

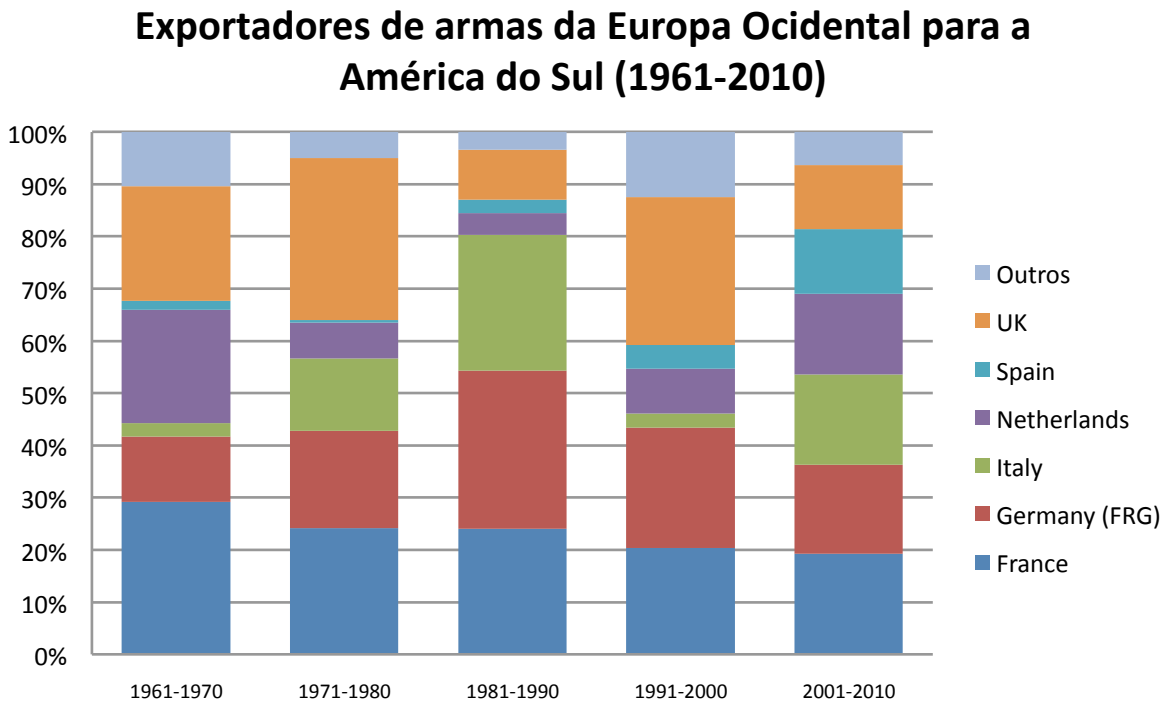


Gráfico 31: Exportadores de armas da Europa Ocidental para a América do Sul (1961-2010)

O outro lado da diminuição da participação dos tradicionais fornecedores de armas da América do Sul – Estados Unidos e Europa Ocidental – é a entrada de novos atores na dinâmica das transferências de armas para região. Nessa nova situação destacamos os casos da Rússia, de Israel, da China e dos países ex-socialistas da Europa Oriental, que ampliaram sua participação no mercado sul-americano. A entrada desses países no mercado sul-americano ocorre somente a partir da década de 1970, concentrada nas exportações soviéticas para o Peru iniciadas com um acordo em 1970. Além do Peru, o único parceiro soviético foi a Guiana entre 1984 e 1985. Israel entra em 1974 com uma parceria com o Equador e nos anos posteriores amplia sua carteira de clientes que se distribui entre quase todos os países da América do Sul – só Bolívia, Suriname e Guiana não registraram nenhuma aquisição israelense. A Europa Oriental entre no mercado sul-americano após o fim da Guerra Fria, com uma participação distribuída entre Hungria, Bulgária, Polônia, República Tcheca, Eslováquia, Bielorrússia, Lituânia e Ucrânia. A participação desses países, no entanto, se circunscreveu à década de 1990, sem continuidade significativa na década seguinte. A China, por sua vez, começa a aparecer na década de 1990 e já desponta na década de 2000 como um exportador relevante.

O caso da Rússia pós-Guerra Fria[135] é o de maior destaque entre os novos países fornecedores da América do Sul. Na década de 1990, a Rússia mantém a fatia do mercado adquirido nas décadas anteriores. Já na década de 2000 ela dá um grande salto, superando os Estados Unidos como maior exportador de armas, individualmente, para o mercado sul-americano.

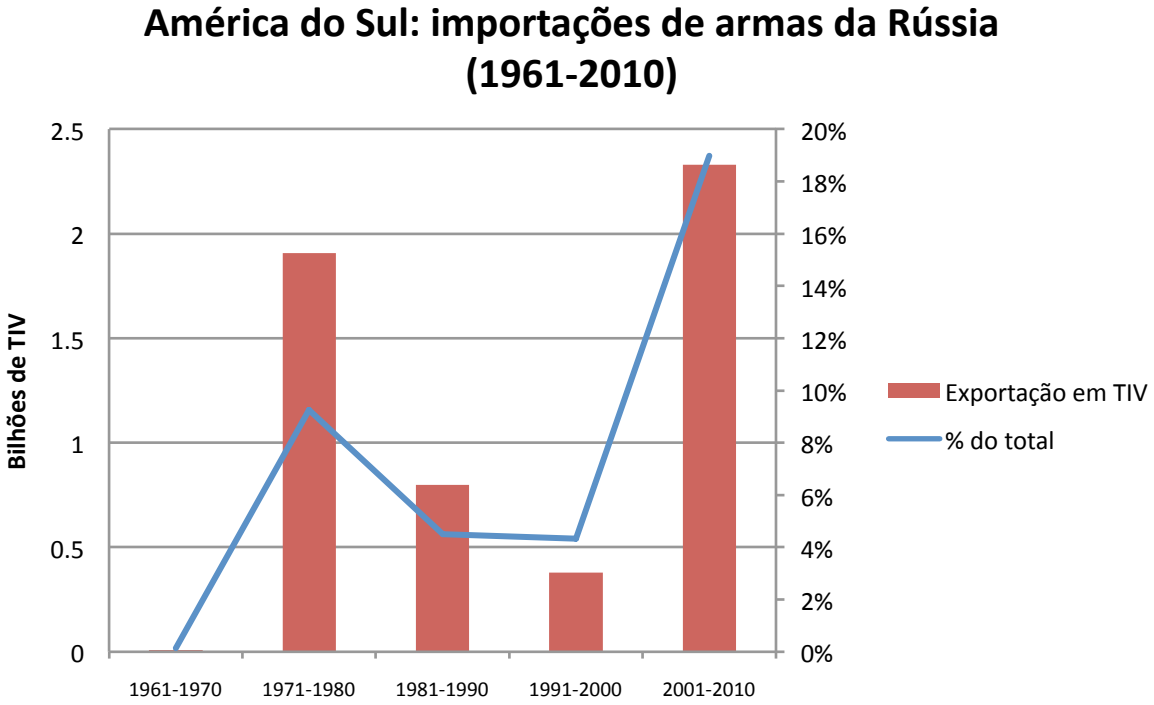


Gráfico 32: América do Sul: importações de armas da Rússia (1961-2010)

[135] Nos gráficos, consideramos os dados da URSS até 1991 como Rússia. Após 1991, os dados das antigas repúblicas soviéticas – exceto Rússia – foram agrupados como Europa Oriental.

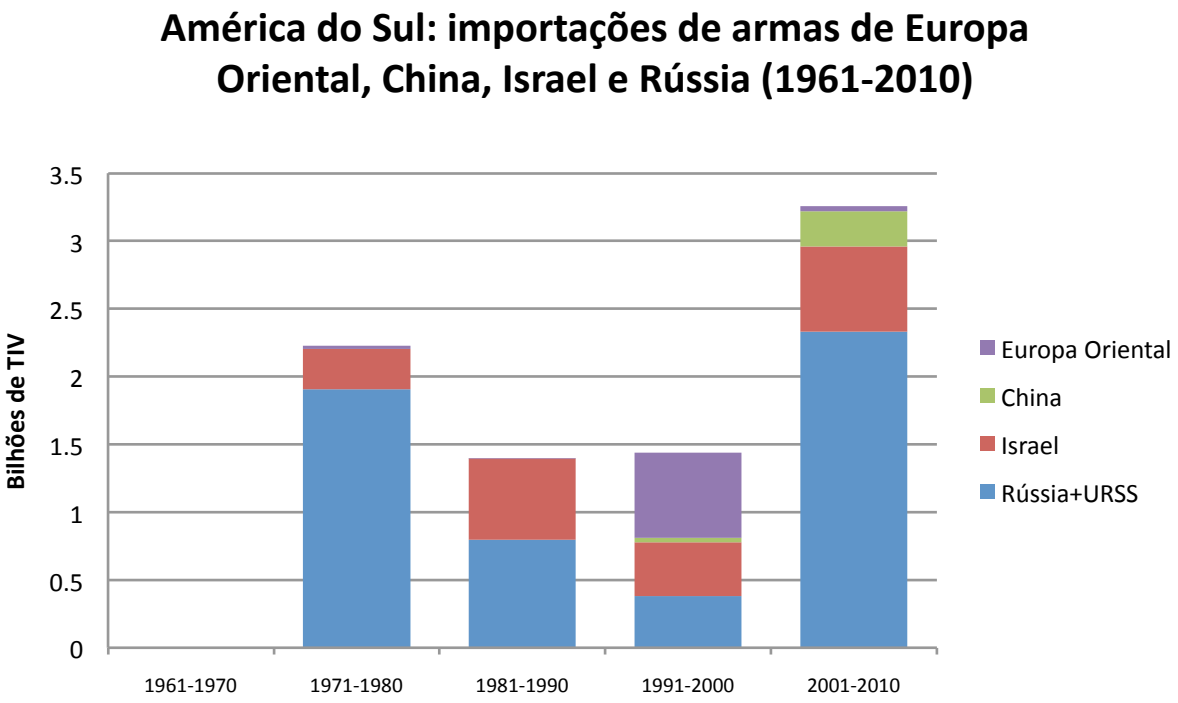


Gráfico 33: América do Sul: importação de armas de "novos parceiros" (Europa Oriental, China, Israel e Rússia) (1961-2010)

Conclusões parciais

Apesar da diminuição ao longo das décadas, o peso das importações de armas dos Estados Unidos e na Europa Ocidental se mantém bastante significativo na maioria dos países da América do Sul.

Na América do Sul, por um lado as transferências entre os países da região se intensificaram em números absolutos e relativos na década de 2000, em relação às décadas anteriores. Por outro lado, o volume desses fluxos, mesmo em seu melhor momento, não ultrapassa 3,15% do total das importações de armas na América do Sul. Além disso, as condições para ampliar as transferências regionais como substituição das importações extra-regionais são limitadas pela base produtiva existente na América do Sul.

Embora represente uma parcela pequena do volume de transferências totais envolvendo a América do Sul (exportações + importações), o mercado sul-americano ganhou uma importância significativa para os países sul-americanos exportadores de armas, principalmente na década de 2000, quando atingiu mais de 60% de participação como destino das exportações originadas nos países sul-americanos. Entre os países da América do Sul, o Brasil foi o principal beneficiário da ampliação do mercado regional.

Como um meio de evitar a dependência da importação de armas dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, e diante da impossibilidade de desenvolver uma base produtiva regional autônoma, a saída encontrada pelos países da América do Sul tem sido a diversificação das parcerias comerciais no setor de defesa. A Rússia foi a principal beneficiária dessa iniciativa na década de 2000, estabelecendo parcerias com Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela.

Na América do Sul, os países que apresentaram o maior volume de importação de armas foram Chile, Venezuela, Brasil e Colômbia. A origem das importações desses países é bastante variada. Brasil e Chile mantêm parcerias comerciais preferencialmente com os países da Europa Ocidental desde o período da Guerra Fria; a Colômbia ampliou a participação dos Estados Unidos como exportador no período pós-Guerra Fria, enquanto a Venezuela, no sentido inverso, reduziu a participação norte-americana e fortaleceu a parceria com a Rússia.

A análise das transferências militares poderia levantar os tipos de armas envolvidos nas transações, o que permitiria enriquecer a análise sobre o sentido dos investimentos militares de cada país. Algumas aquisições de armas representam um salto tecnológico significativo em relação ao simples acúmulo do material bélico minimamente necessário para o funcionamento das Forças Armadas. Muitas vezes, essas aquisições são acompanhadas de transferências de tecnologia e treinamentos que se desdobram num processo que pode durar vários anos e culminar na própria internalização da produção das mercadorias antes importadas. É o que se vê nos casos da construção de submarinos brasileiros e da aquisição de caças pela Força Aérea Brasileira, cujo processo decisório para compra se estendeu por mais de uma década. As compras de armamentos para as Forças Armadas dependem de diversas mediações que podem estimular, retardar ou até mesmo impedir a concretização das compras. No mesmo sentido, o processo de aquisição não é simplesmente o ato de comprar, ele pode se estender em etapas sucessivas ao longo de vários anos.

Os dados do SIPRI não incluem as armas leves e de pequeno porte. Esses tipos de armas possuem um peso considerável nas exportações brasileiras. Existe uma tendência de que esse setor ganhe maior peso em face da emergência dos problemas de segurança pública e das ameaças irregulares. Os dados do SIPRI não incluem, por exemplo, as compras de fuzis russos feitas pela Venezuela nos anos 2000.

O cerceamento tecnológico é um fator que condiciona as transferências de armas e a substituição de importações. Os países que detêm os componentes de alta tecnologia dos sistemas de armas podem impedir que fabricantes licenciados comercializem com terceiros países. Foi o caso dos aviões Super Tucano fabricados no Brasil. Após a venda para a

Colômbia em 2006, os Estados Unidos bloquearam a mesma venda para a Venezuela, assim como bloquearam transações da Espanha e da França com a Venezuela por classificar a República Bolivariana como uma ameaça aos interesses norte-americanos.

As características da economia de cada país - como taxa de investimento, domínio de tecnologias, diversificação produtiva, PIB, orçamento do Estado, etc. - são fatores que condicionam a capacidade dos países sul-americanos de manter, a médio e longo prazo, um processo continuado de modernização das Forças Armadas.

2.5. Os contingentes militares

A principal fonte de dados existente sobre efetivos militares dos países do mundo é o Military Balance publicado pelo IISS. Devido à dificuldade de acesso às publicações originais, utilizei parte dos relatórios do IISS e o banco de dados organizado pelo pesquisador Marcelo Carreiro[136] para os países do Cone Sul; as edições completas de 2007 e 2010 do Military Balance e os dados do World Data Bank (base de dados do Banco Mundial).

O banco de dados do pesquisador Marcelo Carreiro apresenta os dados do efetivo militar desagregado por cada força para Argentina, Brasil, Chile, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, entre 1978 e 2008, com ausências de dados em alguns anos dentro desse intervalo. Essa tabela, no entanto, não apresentava os dados dos demais países da América do Sul nem o efetivo das polícias militares de cada país, dado existente nos relatórios do IISS.

Com o acesso limitado a algumas páginas dos relatórios anuais Military Balance entre 1978 e 2010 (também com ausências de determinados anos dentro do intervalo), pudemos complementar os dados para todos os países da América do Sul e para o efetivo policial. No entanto, também esses dados ficaram limitados pela indisponibilidade dos relatórios completos, uma vez que as páginas acessadas nem sempre ofereciam dados para todos os países em todos os anos.

Por fim, o World Data Bank fornece os dados de efetivo militar entre 1989 e 2010, cuja fonte é também os relatórios anuais do IISS. No entanto, a comparação entre os dados do World Data Bank e os dados originais do IISS apresentam diferenças em duas situações: em alguns casos, diferenças marginais que se referem a cálculos refeitos nos anos seguintes à publicação dos relatórios anuais; em outros casos, a diferença se deve ao acréscimo do efetivo policial ao montante do efetivo militar, o que gera discrepâncias na comparação entre os

[136]Os dados tabulados deram origem a diversos trabalhos ver Carreiro (2009; 2012) e serão explorados ainda em sua tese de doutorado. Os intervalos sem dados correspondem aos anos em que não há disponibilidade de edições na Escola de Guerra Naval.

países. Esse acréscimo é feito para alguns países e em algumas sequências de anos. Comparando os dados originais e os dados do World Data Bank é possível identificar esses equívocos e, inclusive, obter o dado de efetivo policial a partir da subtração do efetivo militar do montante apresentado no dado do WDB.

Para melhor trabalhar e apresentar os dados, foram feitos ajustes entre as diversas fontes com a finalidade de preencher os vazios dos anos sem dados disponíveis, corrigir erros verificados na origem dos dados – como a agregação indevida de valores – e possibilitar uma visão comparativa apropriada. Utilizamos os mesmos critérios para todos os países e anos. Preenchemos os valores inexistentes com a média aritmética dos anos imediatamente anterior e posterior. Nas situações em que não havia disponibilidade de dados do efetivo policial, consideramos o efetivo policial como a diferença entre os dados do World Data Bank e os dados de efetivo militar dos originais do IISS. Quando se tem o dado agregado do efetivo militar, sem a desagregação por cada força, consideramos a média da distribuição proporcional dos dados existentes imediatamente anteriores e posteriores. Quando o dado de um ano repete o do ano anterior em um item, utilizamos a mesma lógica para inferir os valores indisponíveis de outros itens. Corrigimos também equívocos de soma verificados nos dados originais. Com esses ajustes preenchemos alguns vazios nas tabelas.

A soma dos efetivos militares dos países sul-americanos no período entre 1978 e 2010 variou entre 800 mil e 950 mil até 2007, com picos em 1981, 1989, 1997, 2003 e 2007. Em 2008, essa soma ultrapassou um milhão e variou em torno de 1,1 milhão entre 2008 e 2010, puxada pelo crescimento do efetivo militar do Brasil, Colômbia, Peru e Venezuela.

Se os números absolutos (total do efetivo) apresentam um crescimento gradual e oscilatório entre 1978 e 2007, em números relativos (efetivo total sobre a população total) apontam para uma tendência geral de diminuição entre 1980 e 2005, com uma pequena recuperação no período posterior. Isso significa que a taxa de crescimento populacional foi maior que a taxa de crescimento do efetivo militar, tendência que só é revertida depois de 2005.

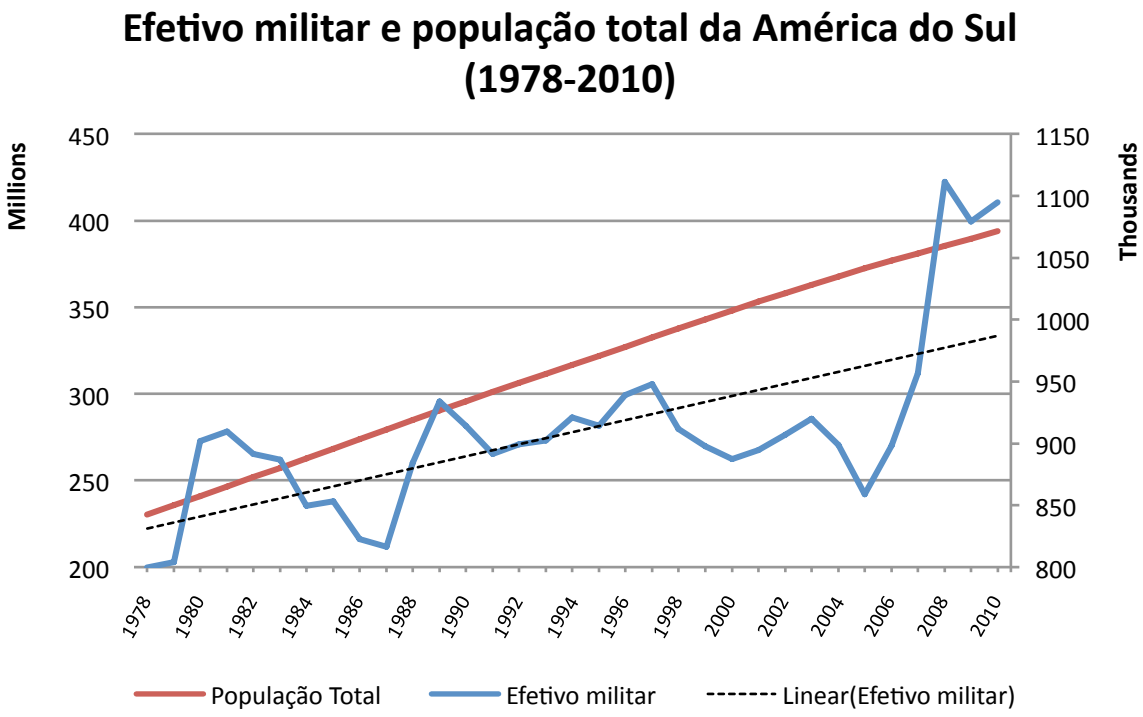


Gráfico 34: Efetivo militar e população total da América do Sul (1978-2010)

Numa análise desagregada dos países sul-americanos, Peru, Argentina, Uruguai e Chile apresentaram tendências decrescentes após o fim de seus respectivos períodos de regime militar, com quedas abruptas (caso da Argentina) ou graduais (casos do Chile e do Peru) afetando em diferentes momentos os dados agregados da América do Sul. No caso do Brasil, o fim da ditadura militar manteve o tamanho das Forças Armadas em números absolutos, com um ligeiro crescimento entre 1984 e 1989, embora tenha ocorrido uma lenta diminuição dos números relativos à população nos últimos trinta anos. A estabilização, ou mesmo diminuição, dos efetivos militares, em números absolutos, e o decréscimo de seus números relativos à população coincidem com o fim dos governos ditatoriais a partir da década de 1980, mas se explicam também pela tendência global de redução do contingente humano nos exércitos em processo de modernização. A ênfase no desenvolvimento e na aquisição de tecnologias, trazida pela última Revolução nos Assuntos Militares[137], fez declinar a importância da força humana (*manpower*) nos exércitos. Embora seja um processo

[137]Revolução nos Assuntos Militares (*revolution in military affairs* – RMA) pode ser definida como um processo em que "application of new technologies into a significant number of military systems combines with innovative operational concepts and organizational adaptation in a way that fundamentally alters the character and conduct of conflict" (KREPINEVICH 1994, p.30 apud EK 2000, p.848). Nesse sentido o conceito se aproxima do conceito de "revolução militar" (ROBERTS 1995; PARKER 1995; BLACK 1995) discutido no primeiro capítulo. A última RMA está relacionada ao impacto da revolução informacional nas formas de guerra (EK 2000, p. 848)

mais acentuado nas grandes potências militares, existe um reflexo nos países periféricos e semiperiféricos. Soma-se a isso o questionamento ao serviço militar compulsório e o uso de forças mercenárias.

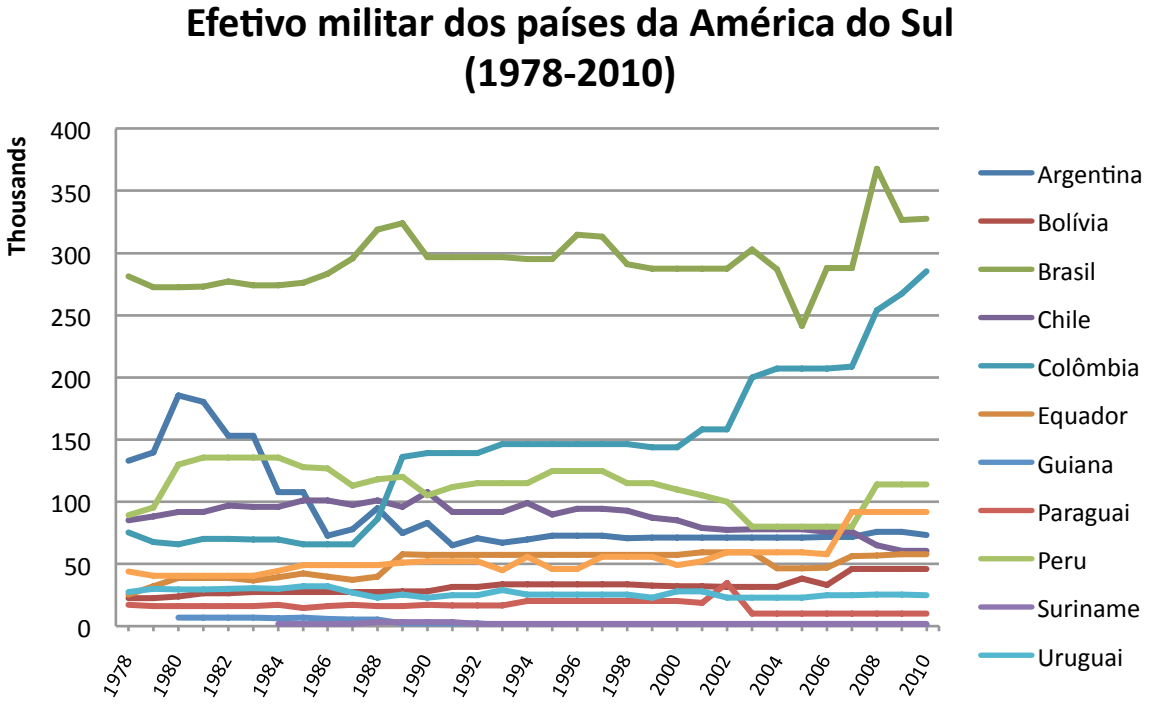


Gráfico 35: Efetivo militar dos países da América do Sul (1978-2010)

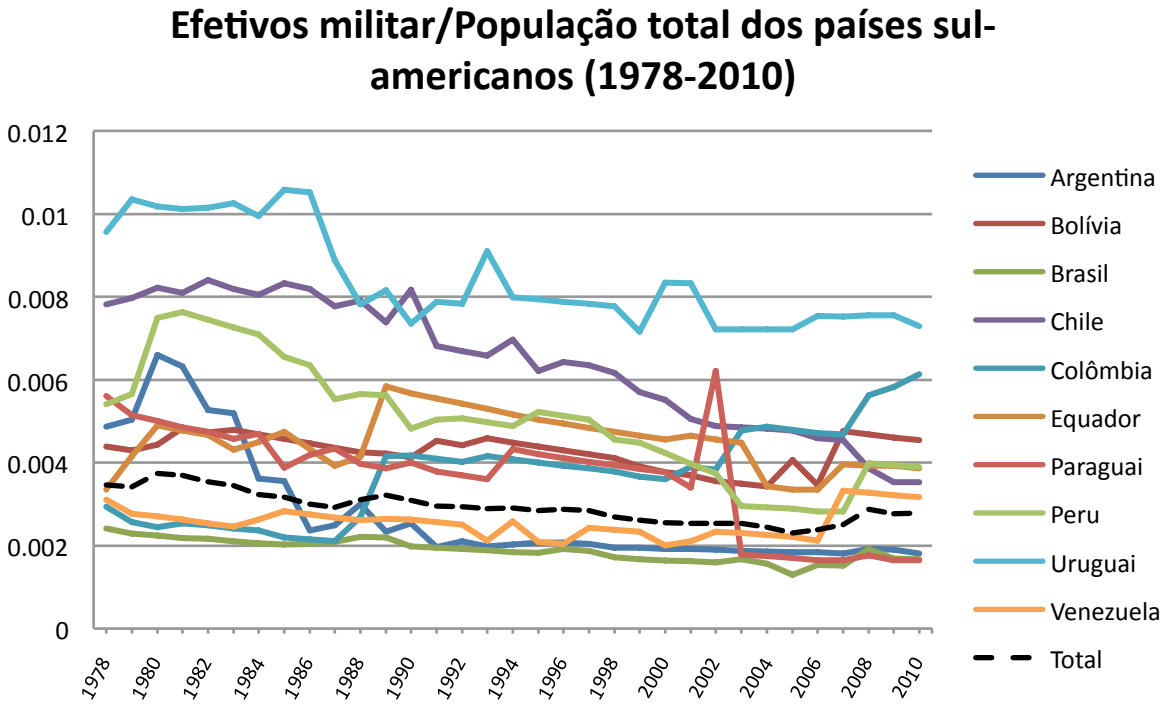


Gráfico 36: Efetivos militar/População total dos países sul-americanos (1978-2010)

Entre os países da América do Sul, a Colômbia é a que apresenta o maior desvio em relação à tendência de estabilização ou diminuição do efetivo militar. Ao longo das décadas de 1980 e 1990, a Colômbia teve a maior taxa de crescimento do efetivo militar, tanto em números absolutos quanto relativos, com saltos em 1987, 2002 e 2007. Esse aumento acompanha o recrudescimento da guerra civil e dos conflitos internos colombianos em três períodos distintos. Seus efeitos, no entanto, vão além das fronteiras do país. Nos últimos anos da década de 2000, o aumento dos efetivos militares da América do Sul é fortemente marcado pelo aumento na Colômbia, Venezuela, Peru, Equador e Brasil (principalmente na Amazônia).

Os dados do IISS permitem ainda desagregar os dados do efetivo militar por cada força (Exército, Marinha e Aeronáutica) e comparar o efetivo militar com o efetivo policial. A série histórica dos dados desagregados por força é mais limitada para alguns países.

No caso das forças policiais, o Brasil apresentou um salto no número de policiais na década de 1990 e a Colômbia teve um crescimento constante ao longo das décadas de 1990 e 2000. Caberia perguntar qual o impacto dessa evolução das forças policiais militares nas concepções de segurança e na redefinição das funções policiais e militares.

Uma análise sobre a evolução da composição tripartite das Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica) de cada país pode identificar possíveis tendências de mudança estrutural da composição como indicador de mudanças nas perspectivas de engajamento e no grau de modernização das forças militares. Um acréscimo do contingente de Marinha e Aeronáutica significaria um maior grau de modernização das forças, em termos de incremento tecnológico. Já as situações em que se identifica um rápido crescimento do efetivo militar geralmente estão relacionadas ao aumento do efetivo do Exército, devido ao menor custo de expansão.

As descobertas do pré-sal na costa do Atlântico fizeram ampliar o interesse pelo aumento do efetivo da Marinha nos países do Cone Sul. Foi o que ocorreu com Brasil, Argentina e Uruguai. O Chile, apesar de ter diminuído o efetivo da Marinha, não o fez de forma tão acentuada quanto o do Exército, o que resultou num aumento da parte da Marinha na composição do efetivo militar total do Chile. A entrada em ação da IV Frota da Marinha norte-americana poderia ser também incluída como um fator de incremento das Marinhas sul-americanas, embora não seja possível ainda identificar essa tendência com os dados disponíveis até 2010.

Tomando a Venezuela como exemplo, o aumento do efetivo se deu principalmente no Exército e na Aeronáutica. Na década de 1980 o principal evento de tensão entre a Venezuela

e a Colômbia foi um conflito marítimo. Essa situação tendeu a se reverter na década seguinte, não havendo mais entreveros no mar que justificassem um incremento da Marinha. Quanto ao Exército venezuelano, sua maior importância no aumento do efetivo está associada aos vínculos políticos de Chávez, aos desafios políticos internos e à necessidade de exercer um controle territorial efetivo nas fronteiras, tendo em vista tanto a atuação de grupos armados irregulares quanto as pressões dos governos colombiano e norte-americano. Já no caso da Aeronáutica, o incremento do efetivo pode estar associado à modernização tecnológica com a aquisição de novas aeronaves compradas da Rússia. A Venezuela buscou adquirir equipamentos de alta tecnologia contornando as restrições norte-americanas. Com a compra dos caças Sukhoi da Rússia, a Venezuela atingiu o topo das principais aquisições militares na América do Sul.

No caso do efetivo policial, o IISS apresenta o dado como "paramilitary forces"[138], considerando os policiais militares como força auxiliar. No entanto, essa caracterização dificulta uma comparação entre países, como o Brasil, cuja política é militar, e outros onde a polícia é desmilitarizada. A comparação apresenta ainda um grande salto no efetivo de polícia militar no Brasil no início da década de 1990.

Os contingentes militares oferecem uma possibilidade de análise mais restrita do que no caso dos armamentos. Isso porque, assim como no caso dos gastos militares, não existem fluxos de militares de um país a outro – exceto nos intercâmbios de pessoal para treinamento. Dessa forma, a dinâmica interativa deve ser identificada a partir do comportamento regional da variação nos contingentes da América do Sul em relação às forças armadas de outras regiões do mundo e do comportamento individual de cada país dentro do recorte regional sul-americano, considerando as influências mútuas entre os países nas mudanças ocorridas ao longo das décadas analisadas.

Tanto o IISS quanto o Atlas da RESDAL trazem informações complementares que enriquecem nossa compreensão sobre a organização dos contingentes militares na América do Sul. Questões como existência de serviço militar obrigatório, disponibilidade de homens em idade militar, participação das mulheres nas Forças Armadas, existência de forças especiais adicionais em relação às forças regulares, a distribuição do contingente entre os níveis hierárquicos, os níveis de treinamento e capacitação adquiridos em cursos e exercícios e as participações em operações militares.

[138] O IISS chama de "paramilitary forces" as forças policiais, o que é diferente dos paramilitares, do tipo existente na Colômbia, que são forças armadas privadas ilegais, que geralmente atuam com a conivência das forças oficiais.

Seria necessário considerar o posicionamento geográfico das forças armadas de cada país em seus respectivos territórios. Essa etapa, no entanto, é difícil de concretizar devido à dispersão dos dados referentes às localizações militares de cada país, principalmente quando se consideram os níveis mais baixos da hierarquia de organizações militares. Esse possível mapa da distribuição geográfica das forças armadas dos países sul-americanos seria de importância ainda maior se fosse feito numa perspectiva diacrônica, comparando a configuração espacial das forças em momentos sucessivos e para identificar as tendências de deslocamento de forças para determinadas partes do território. Quais bases foram criadas, fechadas ou transferidas? Qual é a lógica espacial e quais as concepções geopolíticas a orientarem essas mudanças?

Embora não tenha sido feito um levantamento sistemático de todos os casos de deslocamento e criação de unidades militares dos países sul-americanos, alguns exemplos permitem avaliar como esses deslocamentos expressam mudanças de orientação estratégica de cada país. Em meados dos anos 1980, Michel Foucher faz um esboço da geografia das Forças Armadas na América Latina. Esse registro pode ser usado como pano de fundo contra o qual pontuamos algumas mudanças ocorridas a partir dos anos 1990.

No caso do Brasil, na década de 1980 mais de 25% do efetivo estava concentrado nos estados da região Sul, na fronteira com Uruguai e Argentina (FOUCHER 1986, p.254). O deslocamento e a criação de unidades militares desde a década de 1990 seguiram a tendência de ampliar a presença militar na região amazônica, embora a maior concentração das forças ainda esteja no Sul e no Sudeste (REGO MONTEIRO 2009).

Chile e Argentina rivalizaram ao longo do século XX devido a disputas fronteiriças terrestres e marítimas, chegando mesmo a engajamentos militares no final da década de 1970 no extremo sul da América do Sul. Na década de 1980, o exército chileno se dividia entre a fronteira com Peru e Bolívia, em Iquique e Antofagasta, e a fronteira com a Argentina, no segmento próximo a Mendoza (FOUCHER 1986, p. 254). As forças argentinas, por sua vez, se concentravam ao longo da fronteira chilena, ao longo da cordilheira dos Andes e no extremo sul, na Terra do Fogo, em posição que confrontava tanto as ilhas Malvinas quanto o extremo sul do Chile (FOUCHER 1986, p. 255).

A distensão militar na fronteira Chile-Argentina foi possibilitada pela normalização das relações diplomáticas nos anos 1980 e pela solução negociada sobre a disputa no Canal do Beagle. Na década de 2000, Chile e Argentina lançaram uma iniciativa inédita na região: a formação de um batalhão binacional, o Cruz del Sur, para emprego em operações de paz em outras partes do mundo.

O Equador, por exemplo, mantinha uma rivalidade com o Peru, com situações de conflito que se estenderam ao longo de sucessivas escaramuças no século XX até culminarem com a guerra do Cenepa em 1995. Após os acordos de paz com o Peru, a situação na fronteira colombiana se tornou mais preocupante. O conflito interno colombiano e seus efeitos transfronteiriços deslocaram grande parte da preocupação militar equatoriana para as fronteiras da Colômbia.

No caso da Bolívia, a segmentação política interna entre o altiplano andino, base de apoio do governo Evo Morales, e a região da Media Luna, próxima à fronteira com o Brasil, base da oposição, justificou um processo recente de reforço da presença estatal nos departamentos de Santa Cruz, Beni e Pando, que compreende também o estabelecimento de novas unidades militares. Em 2008, após os eventos de violência em Pando, o governo boliviano, com apoio da Venezuela, criou novos batalhões nos departamentos de Pando e de Santa Cruz[139].

No caso da Colômbia, com exceção de uma concentração na península de La Guajira, fronteira com a Venezuela, as Forças Armadas estavam voltadas para dentro, uma vez que a principal confrontação armada ocorria no interior do território, contra as guerrilhas (FOUCHER 1986, p. 255). Nos anos 1990 e 2000, a política de Guerra às Drogas nos países andinos estimulou a criação de batalhões especiais antinarcóticos na Colômbia, no Peru e na Bolívia, em áreas consideradas estratégicas para o combate aos cultivos ilícitos e ao tráfico de drogas. O exemplo da base colombiana de Tres Esquinas é ilustrativo para entender a mudança de concepção da defesa fronteiriça. Localizada na Amazônia colombiana e tida como o bastião da Colômbia na guerra contra o Peru na década de 1930, Tres Esquinas se tornou uma das principais bases aéreas para o combate às drogas e às guerrilhas durante a década de 2000.

Conclusões parciais

Existe uma tendência de longo prazo de diminuição relativa (à população) dos efetivos militares na América do Sul, desde a década de 1980, e uma tendência conjuntural de aumento relativo desses efetivos desde 2005. Essa tendência foi mais acentuada nos países do Norte Andino (Peru, Equador, Venezuela, Bolívia e, principalmente, Colômbia) e no Brasil.

[139] Folha de São Paulo. Governo da Bolívia manda reforçar segurança na fronteira com Brasil. 20 mai 2010 Disponível em http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u738448.shtml; Terra.com. Bolívia inaugura quartel para reforçar fronteira com Brasil. 7 ago 2010 Disponível em http://noticias.terra.com.br/mundo/america-latina/bolivia-inaugura-quartel-para-reforcar-fronteira-com-brasil,685bbe14db92b310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html

Na década de 2000, os países do Cone Sul seguiram a tendência de diminuição relativa dos efetivos militares que se observou nas décadas anteriores. Algumas variações recentes podem indicar uma tendência de mudança no perfil das Forças Armadas, com um aumento do peso da Marinha, o que pode ser visto como um reflexo das novas descobertas do pré-sal no Atlântico Sul. Entre 2007 e 2010, a Argentina e o Uruguai diminuíram o efetivo de seus Exércitos e ampliaram o efetivo de suas Marinhas. A Argentina ampliou ainda o tamanho da Aeronáutica. O Chile, embora tenha diminuído o efetivo das três forças, teve um decréscimo menor na Marinha do que no Exército e na Aeronáutica. O Brasil aumentou levemente o efetivo da Aeronáutica, manteve o do Exército e praticamente dobrou o efetivo da Marinha. O Paraguai, mesmo sem acesso ao mar, ampliou em 30% sua Marinha.

3. A EXPERIÊNCIA COLOMBIANA

Independentemente do juízo político que se faça em relação à experiência colombiana, a Colômbia tem ganhado destaque no continente americano pela maneira como sintetiza os desafios da segurança na América do Sul e difunde certos modelos de enfrentamento a esses desafios. Compreender a experiência colombiana como uma situação paradigmática é um caminho possível para a compreensão dos fenômenos e desafios emergentes na segurança dos países na América do Sul e a redefinição das políticas de segurança e defesa formuladas entre as décadas de 1990 e 2000.

Este capítulo busca desenvolver as hipóteses da tese a "experiência colombiana" como um processo que se contrapõe à perspectiva de "sul-americanização" da segurança regional. Como colocamos na introdução, as hipóteses são as seguintes:

> **2)** *as políticas de segurança desenvolvidas na Colômbia a partir da década de 1990, com participação preponderante dos Estados Unidos, tem sido uma experiência para entender a reconfiguração das políticas de segurança dos países sul-americanos*. Essa hipótese também se desdobra em duas questões:
>
> **2a)** *as políticas colombianas antecipam a emergência de paradigmas que desafiam a maneira tradicional como a segurança estatal foi concebida, no sentido de reconsiderar a separação entre defesa e segurança*; e
>
> **2b)** *a inserção da Colômbia na dinâmica de segurança da América do Sul se dá a partir de processos contraditórios: por um lado, a difusão/ assimilação de novas práticas e demandas de segurança transnacional; por outro lado, a reação à presença norte-americana e aos modelos de segurança desenvolvidos na Colômbia*.

A experiência colombiana é uma situação concreta, delimitada historicamente entre as décadas de 1990 e 2000: é o processo que possibilitou à Colômbia transitar de uma situação de caos interno, marcada pelo conflito interno e pela falência institucional ao longo dos anos 1980 e 1990, para uma situação de destaque positivo nos anos 2000, apresentada como um modelo de segurança para os países da América do Sul – e, mais amplamente, da América Latina. Essa transição do Estado colombiano tem ocorrido, de forma concomitante, no controle exercido em seu território e na projeção externa de sua imagem.

Por um lado, a transição colombiana resultou da aplicação concentrada da força militar e do aumento do controle territorial pelas forças armadas no plano interno, com aporte financeiro e militar norte-americano. Por outro lado, a Colômbia ganhou um acréscimo de legitimidade no plano internacional trazido pela imagem de sucesso e credibilidade do Estado colombiano e pela aliança preferencial com os Estados Unidos. Logo, a transição possui duas faces: 1) as ações do Estado colombiano, fortemente condicionadas pelo estreito vínculo estabelecido com os Estados Unidos e sua política de Guerra às Drogas e 2) as percepções dos países latino-americanos sobre a experiência colombiana, considerando tanto as visões críticas e reações opostas quanto a assimilação das práticas e modelos de segurança desenvolvidos na Colômbia.

Embora as ações e as percepções sejam mutuamente constituídas, um não se explica pelo outro: entre os dois residem lacunas, contradições e a produção intencional de imagens que se tornam autônomas em relação aos fatos concretos. As visões contraditórias sobre o que chamamos de experiência colombiana colocam em evidência os jogos de legitimação dos atores estatais no cenário internacional.

Por um lado, existe uma visão que considera a experiência colombiana um processo positivo, que pode ser replicado em outros países. As práticas de segurança na Colômbia são difundidas e apropriadas como um modelo para a gestão da segurança urbana, no caso das experiências de Bogotá e Medellín, e para o combate ao tráfico de drogas, tomando o controverso *Plan Colombia* como um caso de sucesso – visão contestada por diversas análises (ISACSON 2010; VARGAS 2011). A Colômbia tem sido um laboratório para aplicação e desenvolvimento de novos modelos de segurança e, nesse sentido, antecipa desafios que logo aparecem em outros contextos nacionais – tanto do ponto de vista das ameaças quanto da difusão de certas formas de controle.

Por outro lado, existem também reações que se contrapõem às políticas implantadas na Colômbia. Essas mesmas práticas são refutadas como um exemplo negativo de violação de direitos humanos, ataque à soberania territorial dos países vizinhos, fracasso na guerra às drogas e "cabeça de ponte" para a projeção do poder militar norte-americano na América do Sul, despertando questionamentos e oposições à difusão do modelo colombiano.

Em ambos os casos, o interesse pela "experiência colombiana" se justifica pela maneira como ela afeta os demais países da América e interage com as dinâmicas de segurança regional – não só sul-americana, pois a influência colombiana se estende, de diferentes maneiras, à América Central e ao México.

A experiência colombiana se desenvolveu de modo simultâneo ao processo de regionalização sul-americana da segurança. Esses dois movimentos se apresentam ora de modo convergente, ora de modo divergente, de maneira que a experiência colombiana se configura como uma contra-tendência da "sul-americanização" da segurança regional. A questão não é chegar a uma conclusão unívoca que confirme a preeminência de um dos dois processos, mas identificar a polarização existente, as maneiras como esta polarização se desenvolveu na primeira década do século XXI.

Em primeiro lugar, descrevemos uma periodização das questões de segurança na América do Sul, identificando o papel exercido pela Colômbia na transição da segurança nacional no período da Guerra Fria às formulações mais recentes de novas ameaças, com ênfase no combate às drogas e ao terrorismo. Em segundo lugar, analisamos as interações colombianas no âmbito regional sul-americano através de três enfoques: 1) os nexos e as conexões estabelecidas pela Colômbia no continente americano, principalmente no tema da segurança; 2) a relação da Colômbia com as políticas de segurança nas grandes cidades e nas fronteiras do Brasil e 3) a rivalidade entre Colômbia e Venezuela.

3.1. Redefinindo ameaças: segurança nacional, drogas, terrorismo

No Capítulo 2 buscamos discutir as regionalizações da segurança no continente americano, mas pouco se aprofundou sobre as periodizações. Os conflitos e dinâmicas de segurança da América do Sul podem ser divididas entre 1) o período pós-independência até a II Guerra Mundial, no qual os principais conflitos se caracterizavam como guerras interestatais ou conflitos separatistas, 2) o período associado à Guerra Fria, com a construção da ameaça do inimigo interno, nos marcos da Doutrina de Segurança Nacional, e 3) o período pós-Guerra Fria, marcado pelas chamadas "novas ameaças" ou ameaças transnacionais, entre as quais o tráfico de drogas se destaca no caso sul-americano. Embora rivalidades e tensões próprias de cada período possam se projetar nos períodos seguintes, a perspectiva atual coloca em segundo plano os conflitos interestatais e os conflitos internos.

O quadro abaixo sintetiza alguns dos principais eventos de cada um dos períodos, a ação dos Estados Unidos e a inserção da América do Sul. Essa periodização segue a proposta de Buzan e Waever (2003, pp.14-17)[140], que definem que três estágios das dinâmicas de

[140] Periodizações alternativas acrescentam ainda uma distinção entre o primeiro século pós-independência (até 1918) e o período entre-guerras (caracterizado por uma disputa entre a influência ideológica autoritária europeia

segurança internacional desde 1500: 1) até 1945; 2) Guerra Fria e 3) pós-Guerra Fria. No caso da América do Sul, Buzan e Waever consideram a "história pós-independência como chave para entender o quadro presente da América do Sul" (2003, p. 305).

	Independência à II Guerra (1824-1945)	**Guerra Fria (1945-1991)**	**Pós-Guerra Fria (1991-...)**
Conflitos interestatais	Guerra do Pacífico (Chile vs. Bolívia/Peru); Guerra do Paraguai ou Tríplice Aliança (Paraguai vs. Brasil/Argentina/Uruguai; Guerra do Chaco (Bolívia vs. Paraguai); Guerra de Letícia (Colômbia; Peru, 1933-34); Guerra do Marañon (Peru; Equador, 1942).	Guerra das Malvinas, 1982 (Argentina vs. Grã-Bretanha)	Guerra do Cenepa, 1995 (Peru vs. Equador)
Conflitos internos	Guerra civil na Colômbia, conflitos regionais no Brasil	La Violencia (Colômbia), guerrilhas no Uruguai, Argentina, Chile, Brasil e Bolívia	Guerrilhas no Peru (Sendero Luminoso) e na Colômbia (FARC e ELN)
Transnacionalização dos conflitos	Dívida externa como ameaça (Corolário Roosevelt)	Difusão das guerrilhas; Operação Condor; contra-insurgência	Guerra às drogas; terrorismo
América do Sul como região	América do Sul, excluindo Colômbia, Venezuela e Guianas (versão Spykman)	América do Sul subordinada ao recorte da América Latina	América do Sul (versão Buzan e Waever/UNASUL)
Ação dos EUA	EUA: intervenções (Colômbia e Venezuela); neutralização da influência europeia na região ABC e aliança na II Guerra Mundial	Apoio a golpes militares; URSS e Cuba como inimigos	Acordos militares; novas missões para as Forças Armadas; Guerra às Drogas; instalação de bases militares

Tabela 5: Quadro analítico dos conflitos na América do Sul (Concepção e elaboração própria)

O século XIX deixou como legado algumas disputas que ainda repercutem no contexto atual, como é o caso da fatídica perda boliviana da saída para o mar ao fim da guerra com o Chile. A Guerra das Malvinas entre Argentina e Grã-Bretanha, em 1982, e o conflito

e a aliança com os EUA no Cone Sul) e entre a década de 1990 e o pós-11 de setembro (OLIVEIRA 2009, pp.58-62).

territorial entre Peru e Equador, que resultou na Guerra do Cenepa em 1995, podem ser vistos como exemplos recentes de disputas territoriais pendentes desde o século XIX. Além disso, é nesse primeiro período que se consolida a posição dominante dos Estados Unidos em relação à América do Sul, com a neutralização da influência europeia pós-independência. A Doutrina Monroe, em 1823, as conquistas e intervenções na virada do século XIX para o século XX e o alinhamento interamericano durante a II Guerra Mundial foram marcos, do ponto de vista político, desse processo de consolidação do poder dos Estados Unidos no continente.

O mapeamento da segurança na América do Sul tem como correlato o mapeamento dos conflitos e das ameaças. Esforços relevantes têm sido feitos nesse sentido por pesquisadores que enumeram e atualizam os eventos pontuais ou situações latentes que mobilizam os países para o conflito (KELLY 1997; CENTENO 2002; BUZAN; WAEVER 2003; MANERO 2007, COSTA 2009; PIERI 2011). Tensões e negociações são parte dos processos de conflito, que raramente nos últimos cem anos chegaram a desencadear guerras interestatais abertamente declaradas.

3.1.1. Da "segurança nacional" à Guerra às Drogas

Guerra Fria e Segurança Nacional

A projeção regional da Guerra Fria na América Latina ocorreu principalmente através dos diversos conflitos internos, guerras civis e ditaduras militares que inscreveram cada país da América dentro do conflito bipolar global. A Doutrina de Segurança nacional – elaborada nos Estados Unidos, apesar de suas diferentes formulações nativas – apresentava um modelo comum para as Forças Armadas sul-americanas e para a relação destas com os Estados Unidos. A guerra regular entre Estados esteve distante do horizonte político dos governos em toda a América Latina, apesar de algumas raras aparições, como no caso da guerra do Cenepa (1995). A tese de Centeno (2002) sugere que a baixa ocorrência de conflitos interestatais na América Latina está relacionada diretamente ao alto grau de conflitualidade política interna nos países dessa região[141]. As principais guerras latino-americanas do século XX foram, até a

[141] "My central hypothesis is that these two phenomena, international peace and domestic strife, are causally linked. Simply put, *Latin American states did not have the organizational or ideological capacity to go to war with one another.* The societies were not geared toward the logistical and cultural transformations required by international conflict. Conversely, *domestic conflict often reflected the inability of the nascent states to impose their control over the relevant societies.* Equally important, the definition of the enemy in the Latin American context has rarely been along territorial lines. The enemy, as defined by state elites, has been *within,* defined racially, along class lines, and by critical ideological struggles" (CENTENO, 2002: 66).

década de 1990, as guerras internas que opunham, na maioria das vezes, governos autoritários a movimentos populares insurgentes. No período da Guerra Fria, essas guerras internas passaram a se inscrever nos marcos da polarização global entre os blocos capitalista e socialista. A ideia de que as guerras civis nacionais eram uma expressão de um conflito externo, quase como uma guerra civilizacional, se tornou um dos fundamentos de legitimação da Doutrina de Segurança Nacional. Os golpes militares, as intervenções norte-americanas e a repressão contra os movimentos populares e partidos de esquerda na América Latina se apresentavam como uma reação de defesa do "Ocidente" contra a ameaça do "avanço comunista" (COUTO E SILVA 1958).

A Guerra Fria acabou de diferentes maneiras nos países do continente americano. Na América Central, conflitos armados e intervenções norte-americanas se estenderam até a década de 1980 na Nicarágua, El Salvador, Panamá e Granada. Na Argentina, o fim da Guerra Fria foi antecipado em 1982, com o posicionamento norte-americano ao lado da Inglaterra na Guerra das Malvinas (TIBELETI 2011). Na maioria dos países sul-americanos, a redemocratização ocorreu ao longo da década de 1980 e início da década de 1990 – casos do Brasil (1985), Argentina (1983), Uruguai, Paraguai, Bolívia, Venezuela, Chile (1991), Peru (1980) – com transições políticas que diluíram as antigas polarizações relacionadas à Guerra Fria.

No caso colombiano, não houve um regime ditatorial nas décadas de 1960 e 1970 que rompesse com a continuidade constitucional. No entanto, o período conhecimento como La Violencia, iniciado no final da década de 1950 após a morte do líder de esquerda Jorge Eliécer Gaitán, se prolongou numa guerra civil entre as guerrilhas marxistas e as forças oficiais desde a década de 1960 até os dias atuais. A Colômbia permaneceu como a "democracia" mais antiga da América do Sul, com uma continuidade institucional rara no continente, mas que não significou a ausência de conflitos armados políticos e de medidas de exceção por parte do Estado.

Na década de 1980, a tentativa de inserção das FARC na política institucional colombiana através da Unidad Patriótica resultou numa tragédia política conhecida como *el baile rojo*, na qual milhares de militantes foram mortos e ameaçados por forças oficiais, paramilitares e traficantes de drogas. Após o fracasso das negociações de paz nas décadas de 1980 (governo Betancur), os principais grupos guerrilheiros se mantiveram em atividade durante a década de 1990 obtendo sucessos militares e políticos. A continuação da guerra interna ao longo da década de 1990 marcou uma diferença em relação aos países nos quais as guerrilhas de esquerda abriram mão da luta armada e se inseriram como partidos políticos

dentro da estrutura legal – casos de El Salvador, Nicarágua, Bolívia, Brasil, Uruguai, Argentina e Chile. O único caso similar foi o do Peru, onde o Partido Comunista do Peru - Sendero Luminoso manteve a guerrilha ativa durante a década de 1990. Entre 1998 e 2002 (governo Pastrana), novamente a tentativa de negociação da paz colombiana foi malsucedida[142].

Por sua trajetória singular, a Colômbia é um exemplo interessante para analisar a transição do paradigma vigente no período de Guerra Fria e da Doutrina de Segurança Nacional para o novo conjunto de práticas de segurança que se refere às chamadas "novas ameaças". A especificidade dos conflitos internos colombianos a partir da década de 1990 coloca em evidência o caráter excepcional da Colômbia no contexto sul-americano.

No período da Guerra Fria, as guerrilhas colombianas eram ainda vistas como um problema político típico do mundo bipolar, quando em diversas partes do mundo movimentos revolucionários de esquerda confrontavam em armas as forças oficiais de Estados capitalistas autoritários e com grandes desigualdades sociais. Diferente era o combate entre forças oficiais e grupos armados irregulares, principalmente os grupos que constituíam os famosos cartéis que dominavam o tráfico de drogas nas grandes cidades e buscavam influenciar a política colombiana de diferentes maneiras, como a inserção em cargos parlamentares e do poder executivo, ameaças e assassinatos de políticos de esquerda, domínio paramilitar de bairros e cidades, dentre outras práticas. Essa situação foi descrita pela primeira vez como "narcoterrorismo" na década de 1980 pelo embaixador norte-americano na Colômbia, que buscava qualificar o "terrorismo" praticado pelos grupos do "narcotráfico" colombiano. Na década de 1980 a conexão entre guerra às drogas e guerra contrainsurgente não havia sido estabelecida do modo como ocorreu na década de 1990. Guerrilhas e drogas eram assuntos politicamente distintos.

Guerra às drogas

A chamada "Guerra às Drogas" tornou-se uma cruzada transnacional a partir da década de 1970. Ainda no período da Guerra Fria, estabelece conexões um tanto improváveis com o discurso anticomunista. Ela transita do âmbito interno norte-americano, com a criminalização dos grupos sociais mais críticos às políticas conservadoras do governo dos Estados Unidos, associados ao consumo de drogas, para o âmbito externo, ao longo dos anos

[142] Em 2013, teve início uma nova rodada de negociação entre o governo colombiano e as FARC.

1980, tendo como foco os países produtores de coca e cocaína da região andina da América do Sul.

Paralelamente aos processos de transição democrática a partir dos anos 1980, a questão das drogas foi formulada como uma "nova ameaça" para os países sul-americanos, para o continente americano e para o sistema internacional como um todo. A legitimidade dos mecanismos internacionais de segurança em torno da questão das drogas foi construída através do argumento de que a estrutura sistêmica em rede do tráfico de drogas impedia uma solução baseada unicamente na segurança interna de cada Estado individualmente, assumindo o caráter de ameaça transnacional.

Em 1988, a Convenção de Viena estabelecia os parâmetros para o enfrentamento do problema mundial das drogas. O discurso jurídico-político transnacional das drogas (DEL OLMO 1990) ganhou terreno na esteira do fim da Guerra Fria juntamente com a redefinição dos conceitos de ameaça e segurança na política internacional. O tráfico de drogas se tornava uma das novas ameaças à ordem global, dentro de uma lista que posteriormente passou a incluir ainda a lavagem de dinheiro, as imigrações ilegais, o contrabando, o terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa.

Organismos multilaterais (como o UNODC), agências estatais de atuação internacional (como a DEA) e sistemas nacionais antidrogas (com ou sem envolvimento das Forças Armadas) se estruturam em função do combate às drogas, estabelecendo diversos níveis de cooperação. Legislações nacionais e regimes internacionais foram adaptados para enquadrar o crime do tráfico de drogas de diversas maneiras.

O tráfico de drogas e suas conexões se tornaram um dos principais temas da política externa na América do Sul, especialmente na relação entre os países andinos e os Estados Unidos. A atuação dos traficantes de droga se tornou uma questão preeminente na pauta das relações exteriores da Colômbia, levando a um intervencionismo externo norte-americano na formulação de políticas de combate aos tráficos ilícitos, nos marcos da chamada "Guerra às Drogas".

A invasão do Panamá, em 1989, foi justificada pelo envolvimento do então chefe de Estado, o ditador Noriega, com o tráfico de drogas, tornando-se um marco desse novo enfoque internacional da guerra às drogas. Dez anos depois, o início do *Plan Colombia* (1999) consolidou a geopolítica das drogas na América do Sul como um referencial para as relações externas dos países envolvidos nas diferentes etapas do complexo coca-cocaína.

A Colômbia, que se destaca como o principal produtor de cocaína desde os anos 1970, ampliou seu papel, tornando-se o principal produtor de folhas de coca no seu território

durante a década de 1990 (UNODC 2000, p.29). A era dos grandes cartéis colombianos (os de Medellín e Cali foram os mais famosos) estabeleceu uma divisão regional do trabalho: a produção de coca e pasta de coca foi concentrada no Peru e na Bolívia, enquanto o processamento e exportação de cocaína foram localizados na Colômbia (MACHADO 2001). Posteriormente, os cultivos ilícitos foram internalizados em território colombiano, ligados aos pequenos cartéis fragmentados (VARGAS 2005, pp.4-5; GARZÓN 2008, p 47-54.).

Até o final dos anos 1980, o conflito entre as guerrilhas de esquerda na Colômbia e o Estado colombiano foi praticamente ignorado no âmbito regional sul-americano, visto como expressão de uma disputa política interna, cujo vínculo internacional se limitava ao posicionamento das forças em choque dentro do espectro ideológico da Guerra Fria (RAMÍREZ 2006, p. 125).

A fusão entre a imagem da guerrilha e a dos traficantes de drogas é uma construção relativamente recente, reforçada na segunda metade da década de 1990. Após o período entre 1998 e 2002, quando houve um processo de negociação entre o Estado colombiano e as FARC, o conceito de "narcoterrorismo" volta com força total, alimentado pela fusão da guerra contra as drogas, da contrainsurgência e do combate ao terrorismo. De acordo com Emma Björnehed (2004, p.313), "a tradicional separação de agências e medidas de combate ao terrorismo aos entorpecentes se desvaneceu gradualmente desde o 11 de setembro". O conceito de "narcoterrorismo" foi revivido com um novo foco sobre o lado terrorista, como exemplificado pela declaração da DEA de que "algumas organizações terroristas usam o tráfico de drogas com a finalidade de obtenção de receitas" (BJÖRNEHED 2004, p.306). Como um efeito importante sobre a dinâmica da segurança após 2001, as iniciativas de combate ao terrorismo trouxeram um novo léxico e um repertório de práticas que mudaram rapidamente as antigas políticas de segurança em cada país.

Durante a década de 1990, a crise de legitimidade do governo colombiano levou os países vizinhos a questionarem a capacidade do Estado colombiano para controlar seu próprio território. Consolidou-se uma visão que atribuía a responsabilidade principal dos problemas de segurança à perda de legitimidade e de capacidade operativa do Estado colombiano, principalmente durante a vigência do governo Samper (1994-1998). A chamada regionalização do conflito colombiano assumiu diversas faces, mas como afirma Socorro Ramírez,

> a problemática da segurança regional não se reduz à mera difusão de uma epidemia que, a partir da confrontação colombiana, contaminaria os demais países da área. Indica que, num contexto internacional adverso e em meio a uma aguda crise de cada um dos países da região, os problemas de um deles alcançam repercussões inesperadas no outro (RAMÍREZ 2006, p. 159).[143]

A Colômbia passou por uma crise, marcada pelas conexões políticas do comércio de drogas com representantes do Estado, grupos paramilitares e também organizações guerrilheiras. Num contexto que se destacava pelo fracasso das sucessivas políticas de controle dos cultivos ilícitos e tráfico de drogas e pelo crescimento das forças de guerrilha e paramilitares na segunda metade da década de 1990, o *Plan Colombia* foi apresentado como a solução definitiva para o conflito interno colombiano.

Nesse contexto, as fronteiras entre os países amazônicos foram colocadas em evidência por conta dos vínculos regionais dos agentes ilegais colombianos – contrabando e tráfico de drogas – e dos efeitos dos conflitos internos colombianos para os países vizinhos – deslocamentos populacionais, problemas ambientais decorrentes da fumigação aérea dos cultivos ilícitos e ações armadas para além das fronteiras colombianas, dentre outros fatores (REGO MONTEIRO 2006).

As chamadas "novas ameaças" tiveram um papel importante para o desenvolvimento das dinâmicas de segurança na Colômbia. A evolução da geopolítica das drogas na América do Sul é especialmente interessante para pensar essa mudança de paradigma nas práticas de segurança. É o caso, por exemplo, da interpenetração das funções de polícia e forças armadas nas práticas de segurança do Estado colombiano. A Colômbia aderiu ao longo da década de 1990 à iniciativa norte-americana de redirecionamento das forças armadas para funções de polícia na América Latina, principalmente no que se refere ao combate ao tráfico de drogas. No caso de outros países, como o Brasil, houve uma resistência maior em assumir esse papel. Com a redemocratização, os militares brasileiros se retiraram do centro da cena política interna, ao mesmo tempo em que as antigas tensões no Cone Sul se arrefeciam. As Forças Armadas brasileiras resistiram em assumir o modelo difundido na América Latina de conversão dos efetivos militares para funções de polícia.

---

[143] "La problemática de la seguridad regional no se reduce a la mera difusión de una epidemia que, a partir de la confrontación colombiana, contaminaría a los demás países del área. Indica que, en un contexto internacional adverso y en medio de una aguda crisis de cada uno de los países de la región, los problemas de uno de ellos alcanzan repercusiones inesperadas en el otro" (RAMÍREZ 2006, p. 159).

3.1.2. Da Guerra às Drogas à Guerra ao Terror

Na década de 2000, a inserção da Colômbia na "guerra global contra o terrorismo" se sobrepôs à "guerra às drogas", principalmente após 2002, quando os grupos armados irregulares colombianos são incluídos na lista de organizações terroristas, segundo os Estados Unidos. As negociações entre o governo e as FARC foram interrompidas com o fim da zona desmilitarizada localizada na Amazônia colombiana. O Congresso dos Estados Unidos aprovou a liberação para que os recursos destinados ao combate às drogas no âmbito do Plan Colombia pudessem ser utilizados para fins contrainsurgentes (ROJAS 2006, pp. 53-54).

Esse vínculo entre o âmbito interno colombiano e o âmbito global da guerra contra o terrorismo foi efetivado não só pelas agências internacionais e norte-americanas, que caracterizavam o tráfico de drogas como uma fonte de financiamento para ações terroristas, mas também pelos agentes governamentais colombianos, que não queriam que fossem passadas para segundo plano as preocupações norte-americanas na América do Sul, o que poderia representar uma diminuição do apoio financeiro e logístico dos EUA na Colômbia.

O *Plan Colombia* se consolidou através do reforço da luta contra a guerrilha e da erradicação forçada de cultivos ilícitos, privilegiando a pulverização aérea como uma estratégia para combater o tráfico de drogas. Embora complementares, essas duas frentes – a guerra contra as drogas e contrainsurgência – eram ainda oficialmente[144] vistas como distintos um do outro até a sua gradual mistura no início da década de 2000 (ROJAS 2006, p.37).

Na periodização desse vínculo entre a estratégia nacional de segurança da Colômbia e o contexto da segurança regional da América do Sul podemos destacar o período entre 2007 e 2009 como um importante ponto de inflexão. Com a subida ao poder de Evo Morales, na Bolívia, em 2006, de Rafael Correa, no Equador, em 2007, e a quase eleição de Humalla no Peru, a perspectiva de isolamento da Colômbia no entorno regional mais imediato ficou

[144] A partir de dados fornecidos por 30 informantes, o Washington Post publicou uma reportagem indicando que no âmbito do *Plan Colombia*, a CIA deu suporte às ações contrainsurgentes do estado colombiano, que resultaram no assassinato de 24 líderes guerrilheiros. "The 50-year-old Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) (…) is at its smallest and most vulnerable state in decades, due in part to a CIA covert action program that has helped Colombian forces kill at least two dozen rebel leaders, according to interviews with more than 30 former and current U.S. and Colombian officials. The secret assistance, which also includes substantial eavesdropping help from the National Security Agency, is funded through a multibillion-dollar black budget. It is not a part of the public $9 billion package of mostly U.S. military aid called Plan Colombia, which began in 2000. The covert program in Colombia provides two essential services to the nation's battle against the FARC and a smaller insurgent group, the National Liberation Army (ELN): Real-time intelligence that allows Colombian forces to hunt down individual FARC leaders and, beginning in 2006, one particularly effective tool with which to kill them. That weapon is a $30,000 GPS guidance kit that transforms a less-than-accurate 500-pound gravity bomb into a highly accurate smart bomb". "Covert action in Colombia", The Washington Post 21 dez 2013. Disponível em http://www.washingtonpost.com/sf/investigative/2013/12/21/covert-action-in-colombia/

evidente. A ameaça do "narcoterrorismo" colombiano passou a ser associada à ameaça do neopopulismo ou bolivarianismo no continente, sob liderança da Venezuela. Essa visão, difundida pelos Estados Unidos e pela Colômbia, teve como contrapartida um aumento da tensão nas fronteiras colombianas com o Equador e a Venezuela e a identificação destes países como facilitadores ou mesmo apoiadores da atuação da guerrilha e dos tráficos ilegais. O combate às drogas e às guerrilhas no âmbito interno colombiano se projetava externamente pela necessidade de enquadrar os países vizinhos dentro dos parâmetros de segurança estabelecidos pela Colômbia.

Nesse mesmo momento podemos incluir a opção norte-americana pela transferência da base aérea de Manta, instalada em 1999 no Equador, para o território colombiano, em 2009, com a ampliação da infraestrutura militar dos Estados Unidos dentro da Colômbia. Os acordos de cooperação entre Colômbia e Estados Unidos, em 2009, são significativos do ponto de vista da projeção global do poder norte-americano, mas também em relação ao papel que a Colômbia assume na conexão entre a segurança global, hemisférica e regional. Diferentemente da implantação da base de Manta e do *Plan Colombia*, em 1999, as novas bases norte-americanas na Colômbia em 2009 foram introduzidas sem muita argumentação quanto à situação interna colombiana ou mesmo regional andina.

Terrorismo na América do Sul: os casos da Colômbia e da Tríplice Fronteira (Brasil, Paraguai e Argentina)

O impacto do 11 de setembro de 2001 nas políticas de segurança na América do Sul se manifestou principalmente em dois casos: as supostas bases terroristas na Tríplice Fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina e o chamado "narcoterrorismo" na Colômbia, que envolvia os demais países por conta dos efeitos transfronteiriços do conflito.

O ano de 2002 marcou um ponto de viragem nas estratégias antidrogas e contrainsurgência do Estado colombiano. As negociações entre o governo e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) foram suspendidas e acabaram com a zona desmilitarizada situada na Amazônia colombiana. As FARC, o Exército de Libertação Nacional (ELN) e Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC) foram incluídos na lista do governo dos EUA de organizações terroristas. O Congresso dos EUA aprovou esta lista para que os recursos utilizados para combater as drogas no âmbito do Plan Colombia pudessem ser usados oficialmente para a contrainsurgência (ROJAS 2006, pp. 53-54). Além de apagar a linha fina entre a luta contra as drogas e guerrilheiros, o conflito colombiano começou a assimilar os conceitos da "guerra global contra o terrorismo" para uso interno.

Antes dos atentados de 2001, Ciudad del Este, no Paraguai, tinha sido associada ao terrorismo internacional a partir dos ataques terroristas ocorridos na Argentina em 1992, na Embaixada de Israel, e em 1994, na Asociación de Mutuales Israelitas Argentinas (AMIA). As cidades gêmeas de Foz do Iguaçu, no Brasil, e Ciudad del Este, no Paraguai reúnem a segunda maior comunidade árabe na América do Sul e, nessa condição, foram vistas com desconfiança, como supostos foco de operação e financiamento de grupos terroristas internacionais ligados aos atentados. No rescaldo do 11 de setembro, as medidas de controle foram intensificadas na Tríplice Fronteira porque se presumia a existência de bases operacionais da Al-Qaeda nessas cidades fronteiriças. A principal resposta a essa situação foi a criação da Comissão 3+1 para a Segurança na Área da Tríplice Fronteira, que junta Brasil, Argentina, Paraguai e Estados Unidos, com o foco em atividades de inteligência. Esta iniciativa levou à criação de um Centro de Inteligência Regional da Polícia Federal, com base na cidade brasileira de Foz do Iguaçu. Ao longo dos anos, a falta de evidência de atividade Al-Qaeda na região mudou o foco das preocupações dos EUA para investigação de possíveis conexões do Hezbollah na Tríplice Fronteira (AMARAL 2010, p. 243-244).

O caso colombiano difere em vários aspectos. Em primeiro lugar, a categoria de "terrorista" não era usada para designar os grupos armados colombianos antes das primeiras respostas dos EUA aos atentados de 2001. A ligação entre o nível doméstico colombiano e o nível global da guerra contra o terrorismo foi feita por agências norte-americanas e internacionais, o que caracteriza o tráfico de drogas como uma fonte de financiamento para ações terroristas (DEA, 2002). No entanto, o governo colombiano também adotou essa perspectiva, a fim de evitar uma diminuição no apoio financeiro e logístico dos EUA para o conflito colombiano após o início da guerra no Afeganistão.

Em segundo lugar, os grupos armados colombianos foram confinados ao contexto político interno, em contraste com a projeção global que foi conseguida no caso das redes islâmicas associadas à Tríplice Fronteira. Após o 11 de setembro de 2001, a preocupação com a segurança de cada país atingiu níveis elevados, com a ampliação para o nível global do que era previamente tratado como local ou nacional. Assim, os grupos armados colombianos, agora designados como terroristas, pareciam um pouco mais alarmantes para a agenda global e regional, causando uma mudança no foco das políticas de segurança dos países vizinhos à Colômbia.

Em terceiro lugar, podemos notar as diferentes respostas desenvolvidas pelo Brasil aos dois casos. Na Tríplice Fronteira, as respostas se concentraram principalmente nas áreas de inteligência e diplomacia, enquanto que no caso da Colômbia houve um maior envolvimento

das forças armadas. Na Tríplice Fronteira, o Brasil adotou uma reação de perfil baixo, a fim de reduzir o estigma atribuído à região de fronteira e neutralizar possíveis ações unilaterais dos EUA na Tríplice Fronteira. Na fronteira com a Colômbia, a intervenção política ativa EUA já era um fato consumado após o *Plan Colombia*, e nenhuma tentativa de contorná-la por meio de negociação multilateral havia alcançado sucesso. A posição brasileira foi a de fortalecer sua fronteira militar e refutar qualquer acusação de negligência no controle das fronteiras, como o direcionado para outros países, incluindo Venezuela e Equador.

3.1.3. Colômbia: linhas de conexão e de fratura na América do Sul

Por sua posição geográfica, a Colômbia se encontra numa condição especial dentro dos recortes regionais de segurança – no subcomplexo regional do Norte Andino (que inclui Peru, Equador, Colômbia, Venezuela e Guiana), "zona de fronteira" do complexo regional de segurança da América do Sul, segundo Buzan e Waever (2003), ou na região do Mediterrâneo Americano, segundo Spykman (1942). Em relação à América do Sul, a Colômbia é relativamente distante e desconectada do eixo Brasil-Argentina, mas aparece como uma posição estratégica central na relação com os Estados Unidos numa escala regional mais ampla. Essas divisões propostas pelos autores analisados chamam atenção pelo fato de que atualmente os conflitos existentes na porção norte da América do Sul, particularmente na Colômbia e na Venezuela, têm afetado intensamente às dinâmicas de segurança e os arranjos políticos regionais dentro do subcontinente sul-americano.

Buzan e Waever apontam que, "em termos econômicos, é provável que a integração andina acabe sendo subsumida em arranjos mais amplos, e a questão em aberto é como a 'zona de fronteira' [entre os CRS] vai se comportar em torno de cada um dos dois centros de atração [EUA e Brasil/Argentina]" (2003, p.336). Num caso extremo, o complexo regional de segurança da América do Sul poderia se desfazer se a porção norte do subcontinente sul-americano se modelar pela relação com os Estados Unidos, assumindo uma configuração mais próxima da existente na América Central e Caribe. Ou seja, o que estaria em jogo é a permanência – ou retorno – do Norte Andino ao padrão de relacionamento mais estreito com os Estados Unidos, consolidado na virada do século XIX para o XX, como o apontado por Spykman na década de 1940.

O que preveniria a ocorrência desse caso extremo, segundo Buzan e Waever, seria o papel do Brasil como poder regional no norte e a interconexão entre os diferentes esquemas integracionistas (2003, p. 339). A explicação de Spykman para destacar Colômbia, Venezuela

e as Guianas para fora da dinâmica de segurança vigente no restante da América do Sul era o acentuado isolamento definido pelos planaltos e pela selva amazônica. Hoje em dia, essa justificativa não bastaria, tendo em vista as diversas conexões físicas estabelecidas internamente na Amazônia brasileira e externamente com vizinhos do norte andino, particularmente Peru e Venezuela, e a própria entrada da Venezuela no MERCOSUL em 2006, estendendo às fronteiras do bloco até o mar do Caribe.

A posição geográfica e a situação singular da Colômbia nas relações entre América do Sul e América Central e Caribe, entre América do Pacífico e a do Atlântico. A vantagem posicional pode ser vista aqui no que Judah Grunstein chama de valor estratégico da conectividade no mundo político contemporâneo. Grunstein dá alguns exemplos de países que funcionariam como "hub-states": Turquia, conectando Ocidente e países muçulmanos; Polônia e Ucrânia na relação entre Europa e Rússia; Geórgia, entre a Rússia e o Cáucaso e, no caso da América do Sul, a Colômbia[145]. É interessante notar a diferença entre o ponto de vista de Grunstein e a abordagem de Buzan e Waever (2003): estes identificam como *insulators* países como a Turquia e tendem a enfatizar mais os aspectos de separação entre diferentes regiões do que os casos de interseção ou de múltiplo pertencimento.[146]

A "localização geograficamente central ou estratégica", utilizada por Grunstein para pensar a conectividade, não é somente uma condição da geografia ou da cultura, mas uma opção política, uma estratégia de inserção e relacionamento dentro da ordem global. A lógica conectiva tem como princípio mais a garantia dos fluxos do que a fixidez do território: quanto mais conectado, mais seguro. A estabilidade política seria um fator adicional que permite à Colômbia aproveitar sua posição estratégica[147].

Dois mapas demonstram o papel preeminente assumido pela Colômbia nas questões de segurança do âmbito hemisférico americano. O Mapa 4 indica a distribuição da assistência militar (inclusive policial) dos Estados Unidos para os países da América Latina. A Colômbia

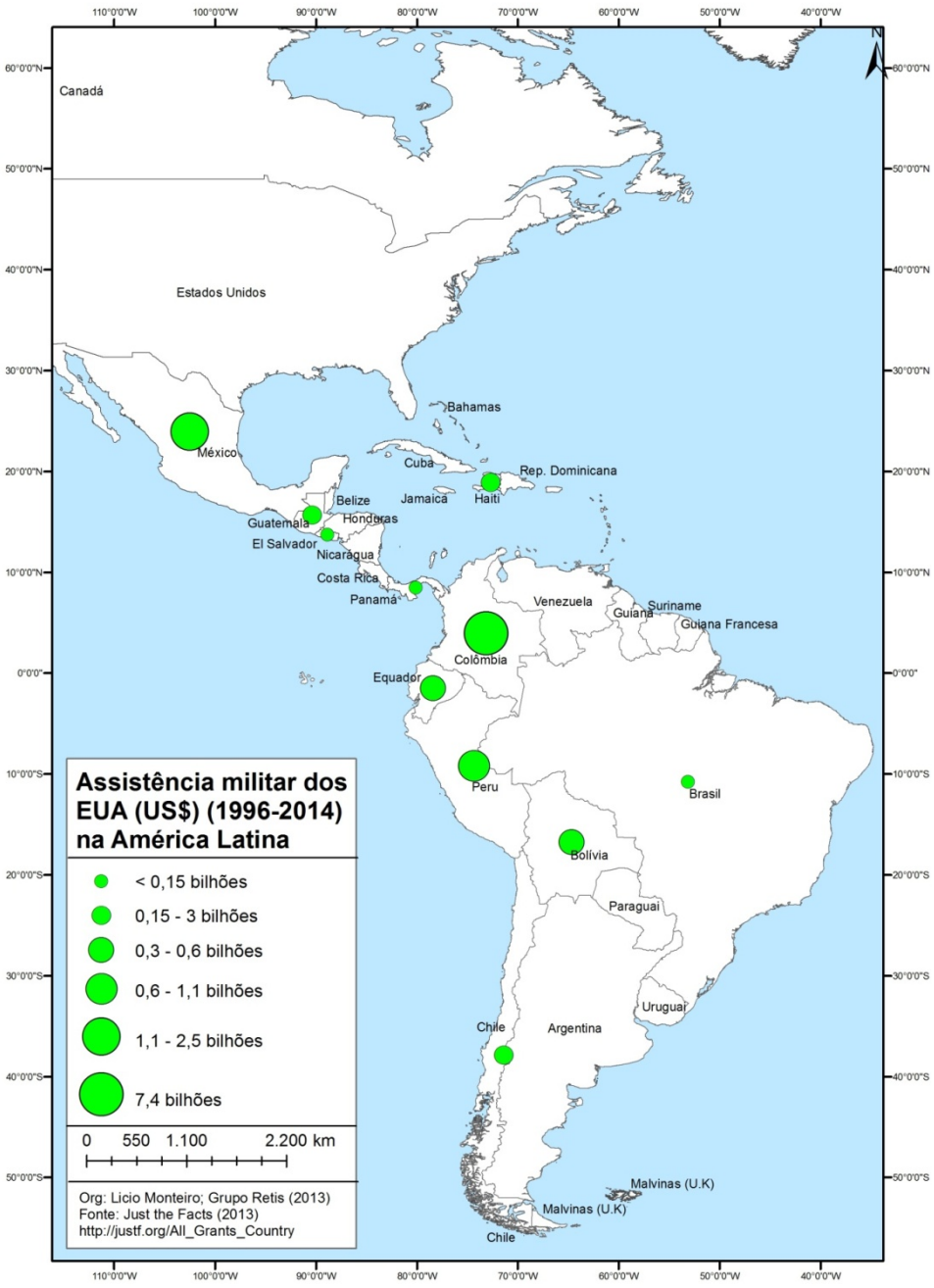
---

[145] "I'd add Colombia under President Juan Carlos Manuel as an example in South America, since he seems to be pursuing a policy of détente with his neighbors in a way that could allow Colombia to eventually leverage its historical status as Washington's closest ally in the region with its newfound acceptance into the regional order" (GRUNSTEIN 2011).

[146] Interessante também é comparar o "hub-state" com o "carrefour" (encruzilhada; cruzamento) de Gottmann (1952), quando ao descrever que "une région géographique pourrait se définir par son réseau ou tissue de carrefours. (…) Carrefour, dira-t-on, est pourtant une notion bien vague : tantôt un bâtiment (gare, bourse, entrepôt), tantôt une vaste étendue, *parfois même tout un pays* (GOTTMANN 1952, pp. 217-218 – grifo L.R.M.).

[147] "Stability also plays an essential role. Colombia could not have taken the initiatives that Santos is now taking five or 10 years ago. Similarly, and with no irony intended, the way in which narcotraffickers are currently benefitting from Guinea Bissau's favorable geographic location linking Latin America, Africa and Europe, offers a textbook case for how a stable and well-governed Guinea Bissau might legally exploit its position" (GRUNSTEIN 2011). Para fechar o elo do raciocínio faltou destacar que a dimensão conectiva da Colômbia foi antecipada também pelo narcotráfico, embora seguindo outra dinâmica.

é o principal receptor desse tipo de assistência (cerca de US$ 7,4 bilhões em 19 anos), que se distribui de maneira bastante desigual ao longo da América Latina, concentrando-se principalmente nos países andinos (exceto Venezuela) e no México.



Mapa 4: Assistência militar dos EUA (US$) na América Latina (1996-2014)

No Gráfico 37, observamos que a assistência militar à Colômbia se destaca do nível dos demais países a partir de 1998, atingindo o ápice em 2000, início do Plan Colombia. Movimento similar ocorre no México em 2007, quando inicia a Iniciativa Mérida, plano

similar ao que havia sido aplicado na Colômbia seis anos antes. Os anos de 2008 e 2010 foram os únicos em que a Colômbia ficou atrás do México em valores de assistência militar e policial. Desde 2011 o patamar da assistência na América Latina tem se mantido o mesmo: cerca de US$ 300 milhões anuais na Colômbia, cerca de US$ 150 milhões no México e cerca de US$ 50 milhões nos demais países.

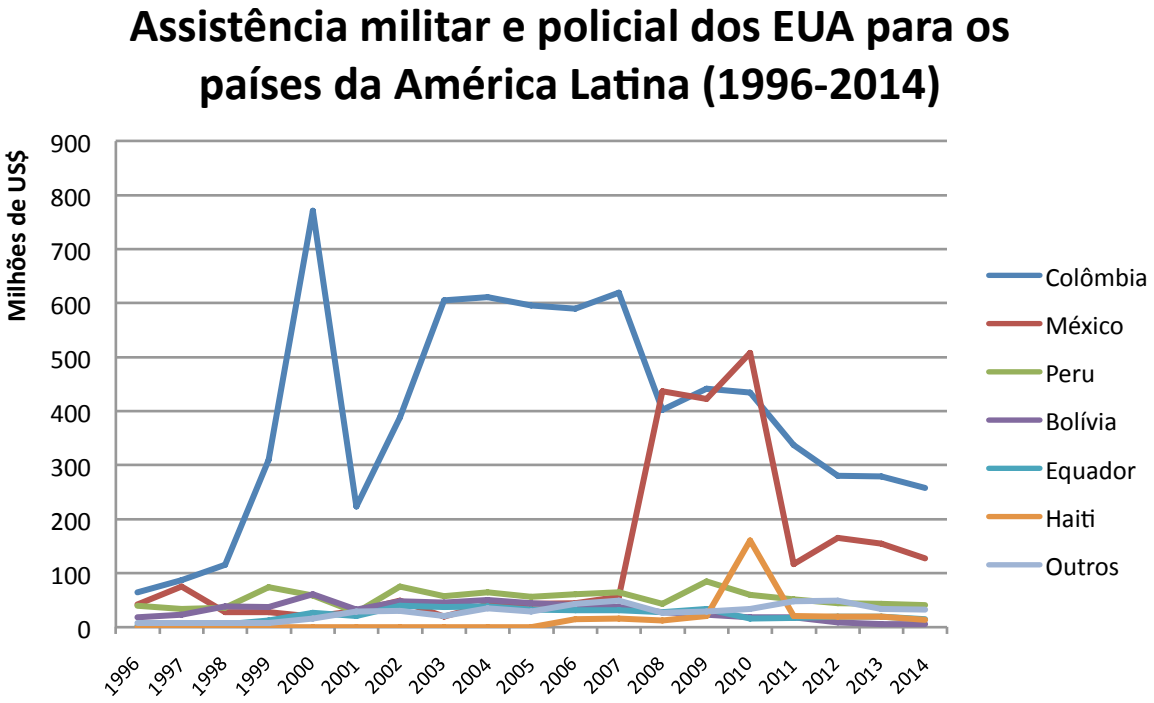
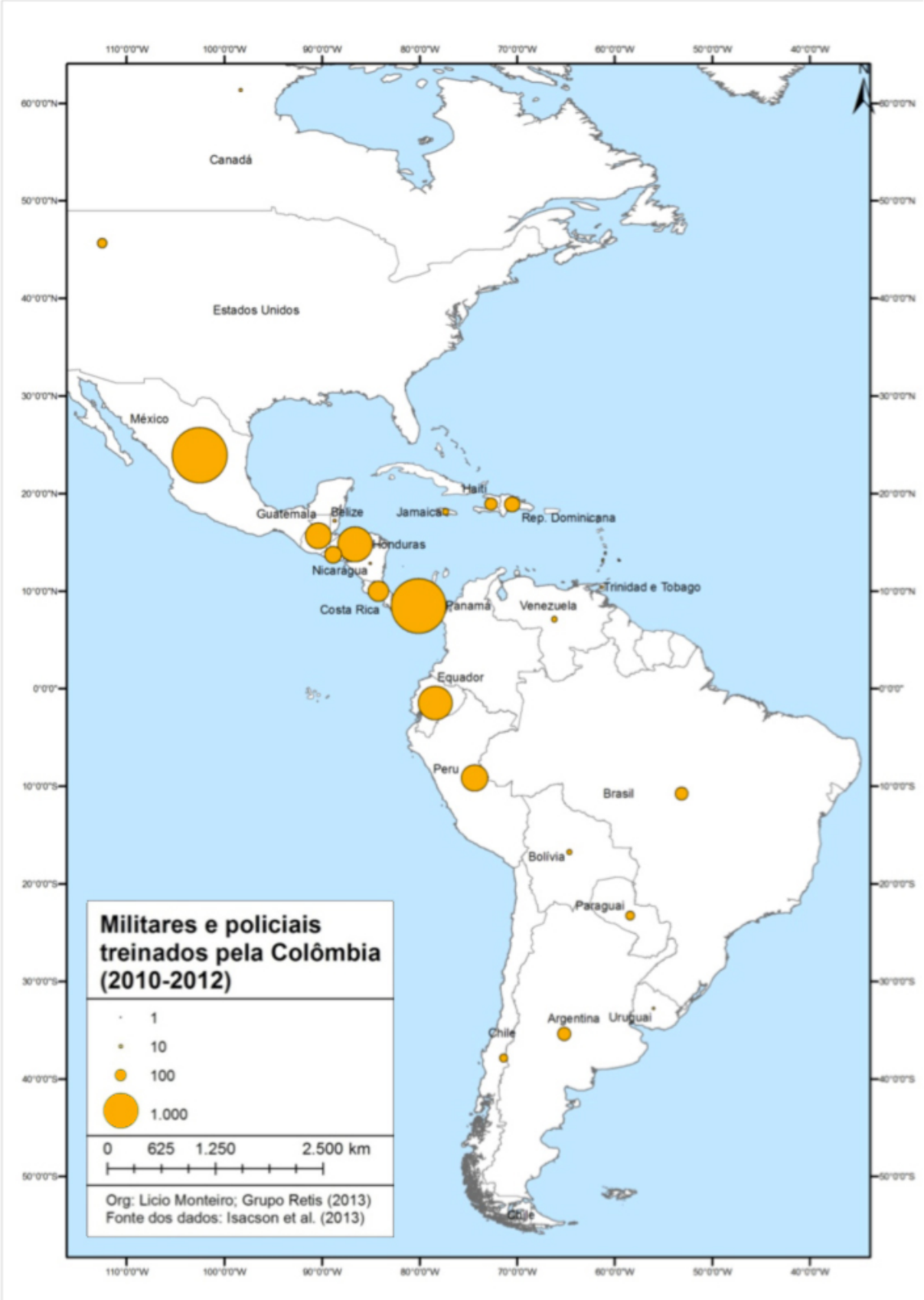


Gráfico 37: Assistência militar e policial dos EUA para os países da América Latina (1996-2014)

Os dados de assistência militar e policial colocam a Colômbia em destaque na relação com os Estados Unidos. Mas cabe ainda verificar como o desenvolvimento interno das forças de segurança colombianas se transformou em projeção internacional da influência da Colômbia nas políticas de segurança dos demais países. Um indicador que encontramos para avaliar essa questão é o número de oficiais militares e policiais treinados na Colômbia, por país de origem. É o que demonstra o Mapa 5: entre 2010 e 2012, o maior número de treinamentos foi realizado para oficiais do México, em primeiro lugar, seguido de Panamá, Honduras, Equador e, com menor peso, Peru e Guatemala. Os Mapas 4 e 5 apresentam uma distribuição similar, com algumas diferenças: Bolívia e Chile aparecem na assistência policial e militar dos EUA, mas muito pouco no treinamento colombiano; Panamá, Costa Rica e Honduras se destacam nos treinamentos colombianos, mas muito pouco recebem de assistência norte-americana.



Mapa 5: Militares e policiais treinados pela Colômbia na América Latina (2010-2012)

As interações da Colômbia com os demais países da América Latina estão na difusão de práticas de segurança desenvolvidas no âmbito interno colombiano. Na América do Sul, podemos citar alguns exemplos de cooperação com Paraguai, Peru e Brasil, como na aproximação entre órgãos de segurança da Colômbia e do Paraguai por ocasião do combate aos cultivos ilícitos e grupos armados irregulares em território paraguaio (ABENTE 2010, p. 190), nos controles fronteiriços do Peru e do Brasil na fronteira amazônica e no modelo de segurança assimilado no Rio de Janeiro. Mas a influência colombiana aparece de modo muito mais forte na América Central e no México, acompanhando o deslocamento das redes de tráfico de drogas para essa região e a adoção do modelo de segurança pactuado junto aos Estados Unidos.

3.2. Colômbia e Venezuela: a experiência do conflito

O filme *Punto y Raya* (Elia Schneider, 2005) narra o encontro entre Cheíto, um recruta venezuelano, e Pedro, um soldado voluntário colombiano, na fronteira entre Colômbia e Venezuela. Para fugir das obrigações militares, o recruta venezuelano Cheíto vende produtos contrabandeados dentro do Exército e consegue, como pagamento, um mapa, que possibilitaria sua fuga do pelotão. Cheíto perde o mapa e se perde na fronteira. Enquanto isso, o soldado colombiano é punido por seu superior e enviado para uma escaramuça contra guerrilheiros, da qual ele se torna o único sobrevivente, perdido na mata. Com temperamentos completamente opostos, os dois se encontram e não sabem onde fica a linha divisória entre os países. As peripécias então começam. Eles caem num campo de coca, são capturados por traficantes, fogem para uma zona guerrilheira e, por fim, depois de atravessarem diferentes "fronteiras", são encontrados pelas forças regulares colombianas e cada um retorna às suas patrulhas de origem. A partir da desconfiança inicial, os dois perdidos constroem uma relação de amizade, que logo é interrompida pelo acirramento das tensões entre Colômbia e Venezuela. Uma guerra estoura e os dois amigos se reencontram frente a frente no campo de batalha.

O filme de ficção usa como pano de fundo as tensões políticas emergentes entre Colômbia e Venezuela nos anos 2000 e a confusão de territorialidades existentes na zona de fronteira entre os dois países. A narrativa transforma a forte oposição de comportamento dos dois protagonistas em vínculos de identidade e aproximação, construídos na permeabilidade

das fronteiras morais entre os personagens que se confunde com a permeabilidade das fronteiras territoriais entre os dois países.

A ideia de que possa haver um reforço mútuo e coevolucionário entre opostos é desenvolvida por Marshall Sahlins, apropriando-se do conceito de "cismogênese", de Gregory Bateson, particularmente da "cismogênese complementar", "uma competição por contradição, na qual cada lado organiza-se como o inverso do outro" (SAHLINS 2006, p. 71). Adaptado a situação colombo-venezuelana, temos aqui modelos que se evidenciam através da contraposição. Colocar lado a lado as recentes experiências das políticas de segurança da Colômbia e da Venezuela permite identificá-las como "antitipos" geopolíticos[148], "uma história interdependente de oposições complementares" (2006, p.71). Uma diferença em relação à analogia com o caso descrito por Sahlins é que na formulação de Bateson, a cismogênese pode se constituir não só como complementar – "quando a força de um lado se apoia em sinais de fraqueza do outro" –, mas também como simétrica – quando "produz a autoafirmação de ambos os lados e contribui para a eliminação da possibilidade de acordo racional" (BAUMAN 2010 pp.59-60)[149].

Bateson falava do comportamento de indivíduos e grupos sociais. Na relação entre Estados, a "escalada de conflito" e o "dilema de segurança" são duas noções que buscam caracterizar essa interdependência de oposições que evoluem no sentido de uma crise ou conflito entre duas partes. No caso da relação entre Colômbia e Venezuela, nosso objetivo é comparar os processos recentes de oposição entre os dois países, que remetem às décadas de 1990 e 2000. Mas é interessante recuperar alguns acontecimentos da história da Colômbia e da Venezuela que ajudam a situar as recentes tensões num quadro temporal mais extenso.

Dois séculos de encontros e desencontros

[148] No sentido similar aos "antitipos culturais" descritos por Sahlins, que analisa Atenas e Esparta. A analogia ao conceito de Sahlins não pretende comparar os casos analisados por Sahlins com os aqui analisados.

[149] Nas palavras de Gregory Bateson: "If, for example, one of the patterns of cultural behavior, considered appropriate in individual *A*, is culturally labeled as an assertive patter, while *B* is expected to reply to this with what is culturally regarded as submission, it is likely that this submission will encourage a further assertion, and that this assertion will demand still further submission. We have thus a potentially progressive state of affairs, and unless other factors are present to restrain the excesses of assertive and submissive behavior, *A* must necessarily become more and more assertive, while *B* will become more and more submissive; and this progressive change will occur whether *A* and *B* are separate individuals or members of complementary groups.
Progressive changes of this sort we may describe as *complementary* schismogenesis. But there is another pattern of relationships between individuals or groups of individuals which equally contains the germs of progressive change. If, for example, we find boasting as the cultural pattern of behavior in one group, and that the other group replies to this with boasting, a competitive situation may develop in which boasting leads to more boasting, and so on. This type of progressive change we may call *symmetrical* schismogenesis" (1958, pp. 176-177).

Colômbia e Venezuela compartilham uma trajetória política comum em diversos aspectos, desde a tentativa malsucedida de formação da República da Grã-Colômbia, que durou cerca de doze anos (1819-1831). Na virada do século XIX para o XX, ambos os países experimentaram a projeção do poder norte-americano na bacia do Caribe: a Colômbia com a perda do Panamá (1903) e a Venezuela com a intervenção norte-americana no bloqueio naval imposto por países europeus entre 1902 e 1903. Os vínculos comerciais e políticos das elites colombianas e venezuelanas com os Estados Unidos se mantiveram ao longo do século XX. Em 1958, enquanto a Colômbia encerrava o período de guerra civil conhecido como *La Violencia*, a Venezuela sofria um golpe de estado, logo seguido por eleições diretas em 1959, que inauguraram a política do *Punto Fijo*, caracterizada pela alternância no governo entre os dois principais partidos representantes das elites venezuelanas (LAZO GARCÍA 2008, pp. 194-195). A Colômbia também manteve uma continuidade institucional desde a década de 1960, mas diferentemente do caso venezuelano, as guerrilhas se estabeleceram em diversas partes do território nacional, sustentando um enfrentamento permanente com as forças regulares. As FARC, principal organização guerrilheira colombiana, surgiram em 1964 e se mantêm ativas até hoje. Na Venezuela, as guerrilhas socialistas tiveram curta duração em meados dos anos 1960, tendo sido neutralizadas ainda na década de 1970.

No final da década de 1980, dois episódios foram marcantes para os desdobramentos políticos das décadas seguintes, particularmente no que se refere ao papel das Forças Armadas na política: a continuação do conflito interno colombiano e a repercussão do *Caracazo* venezuelano ocorrido em 1989.

Na Colômbia, o fracasso da negociação com as FARC e o massacre da Unión Patriótica (UP) determinaram a opção pela continuação da luta armada na Colômbia. O conflito interno e o crescimento do poder dos grandes cartéis de tráfico de drogas se mantiveram como principais preocupações do Estado colombiano. No mesmo sentido, essa crise interna serviu de base para o aporte financeiro norte-americano às políticas de segurança da Colômbia e para assimilação colombiana do modelo de reconversão das Forças Armadas para tarefas de combate às drogas.

No final da década de 1980, o principal fato político ocorrido na Venezuela foi o chamado *Caracazo*. Em 1989, a população respondeu à medida governamental que resultava no aumento abrupto de preços, após tentativas malsucedidas de contenção da inflação. Foram feitas grandes mobilizações populares, movimento conhecido como *Caracazo*. As Forças Armadas foram chamadas a intervir para reprimir a população nas ruas, levando a um saldo

de centenas de mortos e milhares de feridos[150]. Dentro das Forças Armadas, a discordância com a repressão militar acelerou o amadurecimento do movimento político interno de jovens oficiais que originou o levante militar de fevereiro de 1992, liderado por Hugo Chávez. Foi essa base política de oficiais militares, marcada pela experiência do *Caracazo* e do levante de 1992 que seguiu fiel a Chávez nas ocasiões de sua eleição em 1998 e da restituição de seu governo, quando da tentativa de golpe de Estado em abril de 2002 (HARNECKER 2003).

Os processos históricos comparados permitem enxergar algumas diferenças estruturais cujos efeitos se projetaram nas duas últimas décadas. Em relação às Forças Armadas da Colômbia e da Venezuela, Alejo Vargas Velásquez chama atenção para três características que as diferenciam: 1) na história venezuelana há uma maior recorrência de intervenção militar na política do que na Colômbia; 2) a presença de grupos guerrilheiros em enfrentamento contra as forças oficiais na Venezuela foi muito mais curta do que na Colômbia; e 3) a experiência do *Caracazo* e do surgimento de um grupo militar de oposição à política bipartidária vigente na Venezuela então em crise (VARGAS VELÁSQUEZ 2008, pp. 230-231). As Forças Armadas assumiram um papel político relevante nas mudanças internas que culminaram com a chegada de Hugo Chávez ao poder, em 1999.

Durante a década de 1990, enquanto a Colômbia vivia o conflito interno entre guerrilha, traficantes, paramilitares e Estado, a Venezuela sustentava uma política de portas fechadas ao tráfico de drogas e às guerrilhas, inclusive com incursões militares dentro do território colombiano nas fronteiras – a chamada *persecución en caliente* (RAMÍREZ). Essa política foi substituída por um acordo tácito de não enfrentamento entre guerrilha e forças venezuelanas[151], ainda no período anterior a Hugo Chávez.

Crônica de um conflito anunciado

Colômbia e Venezuela adentram a década de 1990 com tensões políticas específicas, mas não necessariamente com caminhos divergentes. Na passagem dos anos 1990 para a década de 2000 é que podemos perceber mais acentuadamente as diferenças políticas entre Colômbia e Venezuela. A implantação do *Plan Colombia* e a eleição de Hugo Chávez na Venezuela resultaram em duas trajetórias divergentes no que se refere às políticas de segurança, às interações regionais na América do Sul e às relações com os Estados Unidos.

[150] Os números oficiais tratam de 372 mortos, mas entidades internacionais apontam um número bem maior, que pode chegar a cerca de 5.000 mortos (HARNECKER 2003, p. 10)

[151] O acordo tácito pressupunha que as forças armadas venezuelanas não atiçariam confrontações com a guerrilha, conquanto os guerrilheiros não impusessem uma atuação militarmente ostensiva na fronteira venezuelana. Embora esse direcionamento político tenha sido atribuído ao período de Chávez, ele é anterior.

Um importante ponto de bifurcação pode ser localizado no ano de 1998. Na Venezuela, Hugo Chávez é eleito com uma plataforma nacionalista que promoverá, já nos anos seguintes, mudanças substantivas na política interna venezuelana, com a aprovação de uma nova Constituição. Mais ao sul da cordilheira, o *Plan Colombia* é gestado no governo Pastrana, ainda em 1998, e ganha contornos militarizados nos anos seguintes com o forte apoio financeiro dos Estados Unidos para a erradicação forçada dos cultivos ilícitos e para o reforço do aparato repressivo colombiano voltado para a guerra às drogas.

Outro importante marco é 2002. Nesse ano, a luta antinarcóticos se fundia à guerra contrainsurgente na Colômbia, as FARC e o ELN eram incluídos na lista norte-americana de organizações terroristas, o diálogo de paz se rompia ainda no governo Pastrana e o novo presidente, Álvaro Uribe, prenunciava um período de recrudescimento da confrontação armada, com o reforço da solução militar do conflito interno colombiano. A aliança com os Estados Unidos se fortaleceu, estimulada pelas altas cifras da assistência militar.

Já na Venezuela, os opositores de Chávez buscaram desgastar o governo constituído até o ponto de executarem um golpe de Estado em 11 de abril de 2002, revertido dois dias depois pela pressão popular associada aos setores pró-Chávez dentro das Forças Armadas. A crise política se estendeu até 2003, com seguidos boicotes e greves na empresa estatal de petróleo PDVSA. O enfrentamento vitorioso de Chávez contra os golpistas contou com importante apoio do Brasil, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso em 2002. A resistência ao golpe abriu um período de aprofundamento das transformações da Venezuela bolivariana – e de divergência cada vez mais acentuada em relação aos Estados Unidos, apoiadores de primeira hora do golpe de Estado de 2002.

3.2.1. "Corrida armamentista" como recurso retórico

Em meados dos anos 2000, passou a ser recorrente o uso do termo "corrida armamentista" para tratar do aumento dos gastos militares dos países sul-americanos e das rivalidades políticas emergentes. É um dos sintomas geralmente apresentados para descrever as dinâmicas de competição que emergem na América do Sul. Essa caracterização decorre principalmente de situações em que o aumento dos gastos militares de um país estimula o aumento de outro país vizinho ou rival – como poderia se verificar no caso de Colômbia e Venezuela. O aumento do efetivo militar e o deslocamento de tropas em direção às fronteiras de um país rival também acentuam os sinais de uma competição emergente. Colômbia e

Venezuela se encontram no centro dessa discussão. Neste tópico buscamos explorar o argumento da "corrida armamentista" e como ele se aplica às relações esses dois países.

Consideramos que a ideia de "corrida armamentista" é imprópria para caracterizar a situação da América do Sul, inclusive o caso Colômbia-Venezuela, pois é manejada como um recurso retórico nas acusações mútuas entre partes envolvidas em alguma disputa política, com o objetivo de questionar a legitimidade do reforço militar de algum país sul-americano em particular ou do conjunto dos países. Nesse caso, a "corrida armamentista" é apresentada como um fator de instabilidade regional e como possível ameaça à paz sul-americana.

Na América do Sul, verificamos uma coexistência de dinâmicas de cooperação e de competição entre os países. Por um lado, os anos 1980 e 1990 trouxeram à tona projetos de cooperação regional como o MERCOSUL, o arrefecimento de rivalidades históricas, como as que perduraram entre Chile e Argentina, e acordos que ajudaram a aumentar a relação entre confiança entre os países, como no caso do acordo entre Brasil e Argentina para uso exclusivamente pacífico das tecnologias nucleares[152]. Por outro lado, algumas rivalidades se acenderam ou se acentuaram, enquanto problemas de segurança transnacional trouxeram novos desafios para a América do Sul.

O argumento da "corrida armamentista"

O uso retórico da "corrida armamentista" recupera o termo num sentido coloquial pouco preciso para designar qualquer situação de comportamento competitivo em compras de armas, o que difere da definição clássica introduzida por Richardson nos anos 1940 (BROMLEY; GUEVARA 2010). O modelo de Richardson pressupunha "uma situação na qual o reforço de armamento dos Estados é positivamente relacionado ao acréscimo de armamentos corrente e ao sentimento de ofensa em direção ao rival e negativamente relacionado ao acréscimo de armas que ele já teve" (BROMLEY; GUEVARA 2010). De modo mais simplificado, "corrida armamentista" é caracterizada como "um processo dinâmico, competitivo e de recursos limitados de interação entre dois estados ou coalizões de estados em sua aquisição de armas" (NAVA MOLERO 2008). Acrescenta-se ainda que o contexto das grandes guerras mundiais e da Guerra Fria, quando o termo "corrida armamentista" foi cunhado, é muito diferente das rivalidades existentes entre países periféricos e semiperiféricos. Estes países não possuem base produtiva de defesa e dependem

[152] http://www.abacc.org.br/?p=4140. http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/5669/Brasil-Argentina---Vao-reforcar-cooperacao-bilateral-e-fortalecer-UNASUL/

basicamente das importações de armas, o que é um fator limitante a uma possível "corrida armamentista" periférica.

Buzan e Herring (1998) cunharam o termo "dinâmica armamentista" para qualificar os processos mais comuns de aumento do investimento em aquisição de armas, baseados em três modelos: ação e reação (competição entre países), doméstico-estrutural e imperativo tecnológico (TEIXEIRA JR.; SILVA 2011, pp.252-254). A "corrida armamentista" seria somente um caso extremo e raro de dinâmica armamentista.

A preocupação com a "corrida armamentista" é vocalizada por alguns líderes latino-americanos, como foram os casos dos presidentes da Costa Rica, do Uruguai e do Peru (BROMLEY; GUEVARA 2010). Entre os casos citados como possíveis dinâmicas competitivas estão Peru e Chile, Colômbia e Venezuela (BROMLEY; GUEVARA 2010), e Brasil e Venezuela (NAVA MOLERO 2008; BROMLEY; GUEVARA 2010). O argumento subjacente ao diagnóstico é o de que as altas taxas de crescimento dos gastos militares de Chile, Venezuela, Colômbia e Brasil poderiam se tornar uma ameaça à paz da região (NAVA MOLERO 2008).

A despeito da difusão dos argumentos que defendem a existência de uma "corrida armamentista" em reportagens e declarações políticas, alguns analistas se posicionam criticamente a esse diagnóstico, buscando explicações mais complexas para as interações existentes no âmbito sul-americano em relação a gastos militares e aquisição de armas. É o caso, por exemplo, da análise de Rafael Duarte Villa (2008), que contribui com argumentos que "tentam desdramatizar visões de corrida armamentista".

Villa indica que possíveis motivações para uma dinâmica competitiva, como litígios fronteiriços, estão em declínio na região. A baixa capacidade de investimento diante do alto custo da compra de armamentos inibe um rápido acréscimo do estoque de armas, além do que os processos de compra são concretizados ao longo de vários anos, que envolvem não só os largos prazos de entrega, mas também a capacitação para uso efetivo de determinados equipamentos (VILLA 2008, p. 40-42). O aumento de gastos militares nem sempre corresponde a um aumento na compras de armamentos. Na América do Sul, somente Venezuela e Chile apresentavam, até 2007, uma tendência mais acentuada de acréscimo dos dois índices (VILLA 2008, p.43). O aumento dos gastos militares reflete mais as "ondulações de poder militar regional" do que propriamente uma tendência consolidada. Por fim, Villa destaca o impacto positivo das medidas formais e informais de confiança mútua aplicadas pelos países sul-americanos, principalmente no âmbito do Cone Sul. A questão da confiança é importante também quando se considera a normalização das relações entre civis e militares

(VILLA 2008, p.49). A redemocratização habilita a retomada dos investimentos no setor militar sem a desconfiança que esse aparato se volte contra o próprio poder civil, como ocorreu num passado relativamente recente. Esse argumento é válido principalmente para os países do Cone Sul.

Dinâmica armamentista entre Colômbia e Venezuela

O manejo retórico do conceito de "corrida armamentista" teve como alvo principal as aquisições de armas feitas pela Venezuela a partir de 2005. Villa credita ao "fator Chávez" parte das preocupações levantadas em relação aos gastos militares. No entanto, responde que o impacto negativo das compras militares venezuelanas não se devem tanto às compras em si, mas à polarização política que se dá em relação ao governo de Chávez (VILLA 2008, p.40). O foco na aquisição venezuelana aparece por causa da desconfiança em relação ao destino das armas, devido ao risco de que fuzis possam ser desviados para as FARC (VILLA 2008), mas também porque as armas são adquiridas da Rússia, um parceiro diferente dos tradicionais parceiros sul-americanos – Estados Unidos e Europa Ocidental.

A despeito dos argumentos legítimos ou não em relação aos riscos políticos do programa de aquisição de armas da Venezuela, o foco de analistas e políticos na figura do presidente venezuelano expressa uma visão unilateral da questão. É o que fazem Malamud e Encina (2006), ao qualificarem Hugo Chávez como o "protagonista da corrida armamentista na região". Em setembro de 2009, o argumento da "corrida armamentista" ganhou tons oficiais ao ser expresso por Hillary Clinton numa acusação direta à Venezuela[153], no contexto das discussões sobre os acordos sobre as bases norte-americanas na Colômbia.

Num breve artigo, Shimabukuro (2011) reuniu diversas notícias na imprensa internacional que anunciavam a "corrida armamentista" na América do Sul. A maioria dos textos se iniciava com especulações sobre as aquisições venezuelanas e as reações dos vizinhos[154]. Além da Venezuela, também faziam referências ao aumento de gastos em defesa do Brasil, do Chile e da Colômbia. O caso colombiano passou a ganhar destaque somente

[153] "U.S. fears Venezuela could trigger regional arms race". CNN, 16 set 2009. Disponível em http://edition.cnn.com/2009/WORLD/americas/09/16/us.venezuela.arms/index.html?iref=allsearch. Acesso em 16 mai 2013.

[154] Os artigos foram publicados nas páginas da Time, CNN, CBC News e The Christian Science Monitor, entre 2007 e 2010.

após os acordos para o uso das bases militares pelas Forças Armadas norte-americanas, em 2009.

No Gráfico 38, observamos uma tendência sempre crescente de aumento dos gastos colombianos, com exceção dos anos 1996 e 1997, quando uma forte queda se seguiu a um acentuado aumento de gastos. A Venezuela, no mesmo período, oscilou entre US$ 2,5 bilhões e US$ 5,1 bilhões até 2003; de 2003 a 2006 deu início a uma aceleração dos gastos em defesa, chegando ao valor máximo de US$ 6,5 bilhões. Em 2008, a Venezuela começa a retornar para os patamares de gastos dos anos 1990, enquanto a Colômbia não para de crescer, estabilizando-se somente entre 2009 e 2011, com valores acima de US$ 10 bilhões por ano. A diferença entre os dois países se acentua quando consideramos o valor da assistência militar e policial dos Estados Unidos (Gráfico 39). A Colômbia apresenta um acentuado crescimento a partir de 1998, com pico em 2000, associado ao montante de ajuda fornecida no âmbito do Plan Colombia. Mesmo com a diminuição ocorrida nos anos após 2007, o fato é que os patamares da ajuda financeira dos Estados Unidos para a Colômbia continuam entre os maiores do mundo e causa um impacto na comparação com os demais países da América do Sul, particularmente a Venezuela.

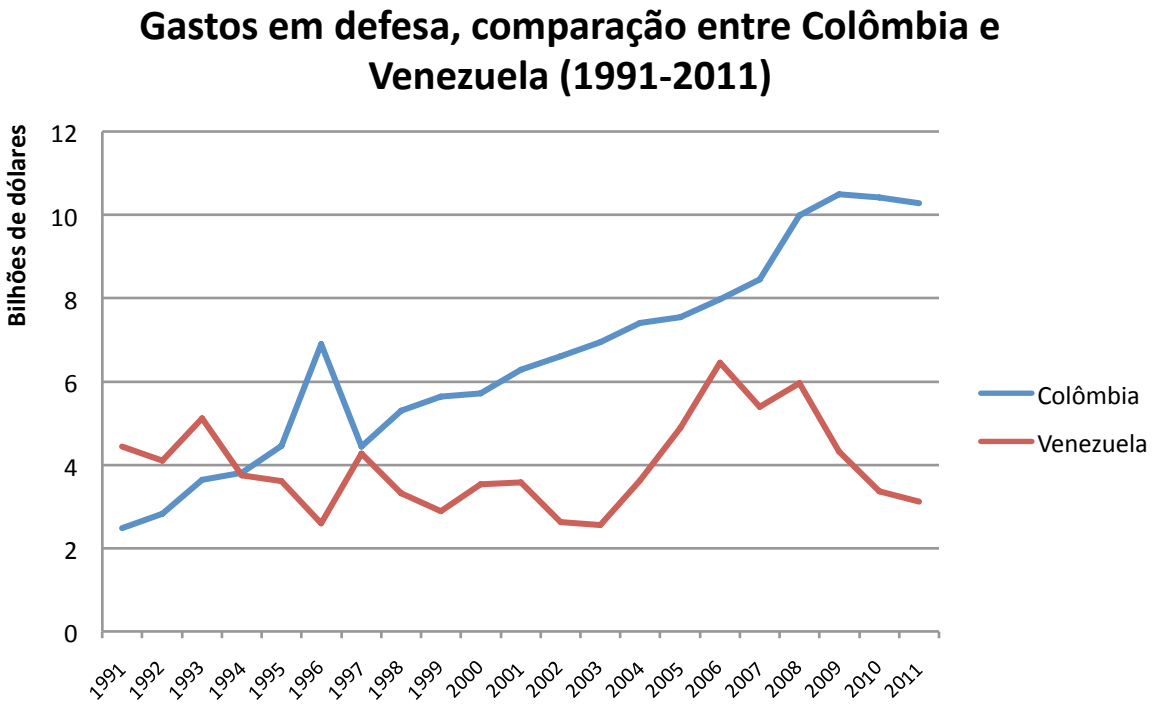


Gráfico 38: Gastos em defesa, comparação entre Colômbia e Venezuela (1991-2011)

Gráfico 39: Assistência militar e policial dos Estados Unidos para Colômbia e Venezuela (1996-2014)

No caso dos efetivos militares (Gráfico 40), a Colômbia segue um crescimento permanente desde a década de 1980, com saltos em 1987-1989, 2002-2003 e 2007-2008. Enquanto isso, o efetivo venezuelano permanece mais ou menos igual até 2006, quando tem um acréscimo considerável. Em 1985, o efetivo colombiano era 35% maior do que o venezuelano. Em 2010, essa diferença era de 310%. Cabe destacar que do efetivo colombiano, cerca de 50% se refere à Polícia Nacional, sob comando do Ministério da Defesa, enquanto no caso da Venezuela somente 25% do efetivo correspondem à Guarda Nacional, considerada como quarta força militar. Mesmo assim, a diferença entre os dois efetivos estritamente militares, excluindo-se forças policiais, é de aproximadamente 72 mil pessoas.

Colômbia e Venezuela seguem opções distintas em relação ao efetivo militar. A Colômbia conta com forças armadas profissionais apartadas da sociedade, em atuação permanente no conflito interno contra guerrilhas e com treinamento permanente dos Estados Unidos (86.405 militares e policiais treinados entre 1999 e 2012). Já a Venezuela possui um efetivo cerca de três vezes menor do que o colombiano, sem treinamento dos Estados Unidos (2.725 militares e policiais treinados entre 1999 e 2012, sendo que a maioria destes treinamentos ocorreu antes de 2004, depois disso foram somente 201 treinados), mas com

uma política de engajamento social dos militares e mobilização dos reservistas, com a fusão povo-exército e valorização dos reservistas (VARGAS VELÁSQUEZ 2008, p.232).

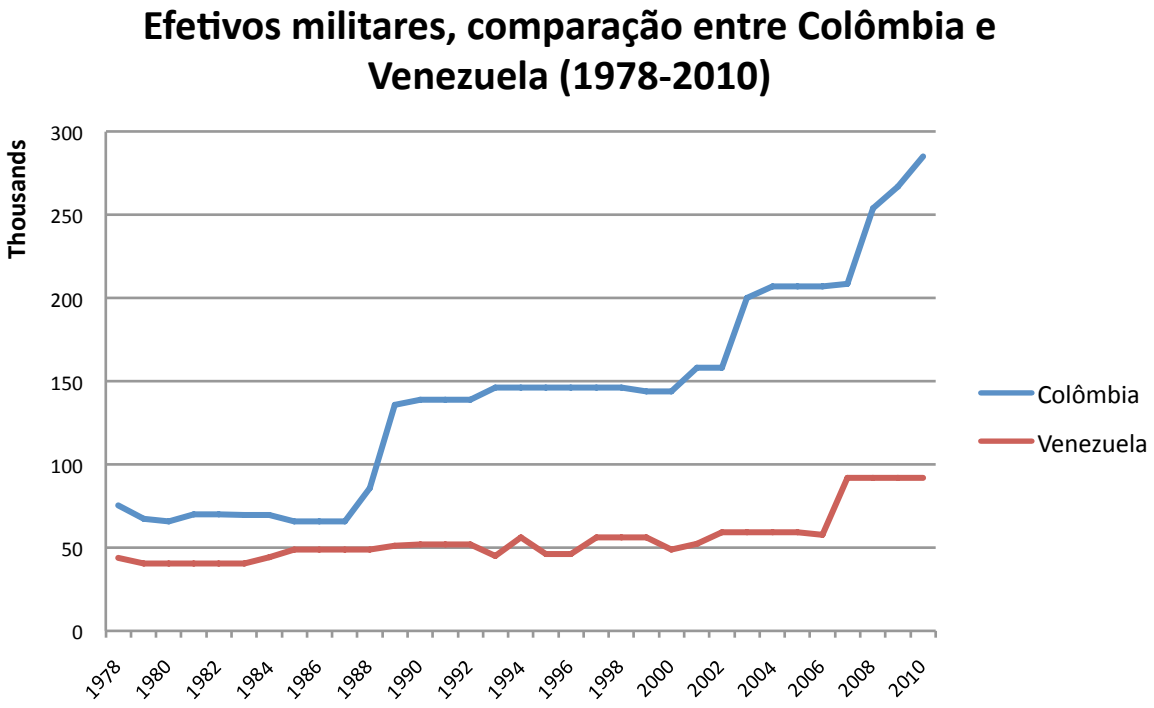


Gráfico 40: Efetivos militares, comparação entre Colômbia e Venezuela (1978-2010)

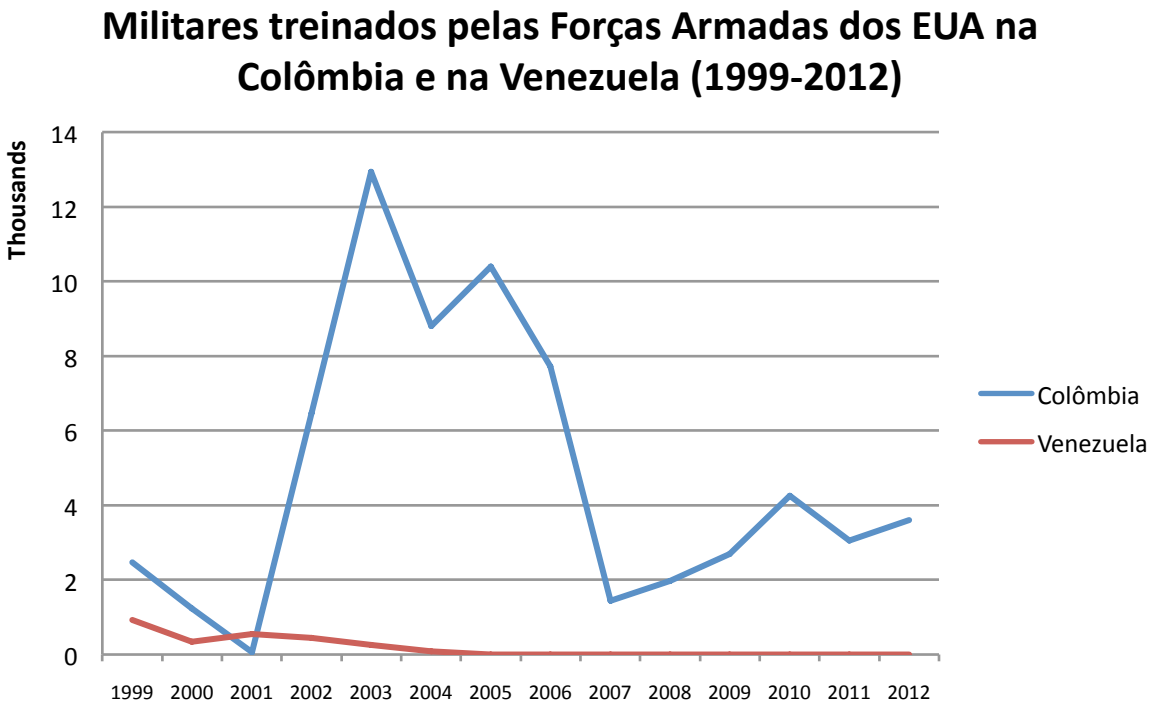


Gráfico 41: Militares treinados pelas Forças Armadas dos EUA no Colômbia (1994-2012)

O gráfico da transferência de armas (Gráfico 42) é o único no qual a Venezuela se destaca pelo acentuado aumento das aquisições a partir de 2005. Entre 2006 e 2011, os gastos venezuelanos com aquisição de armas são os mais altos da América do Sul. No entanto, nos anos anteriores, entre 1993 e 2005, as aquisições colombianas superaram a Venezuela em todos os anos, exceto 1999 e 2000.

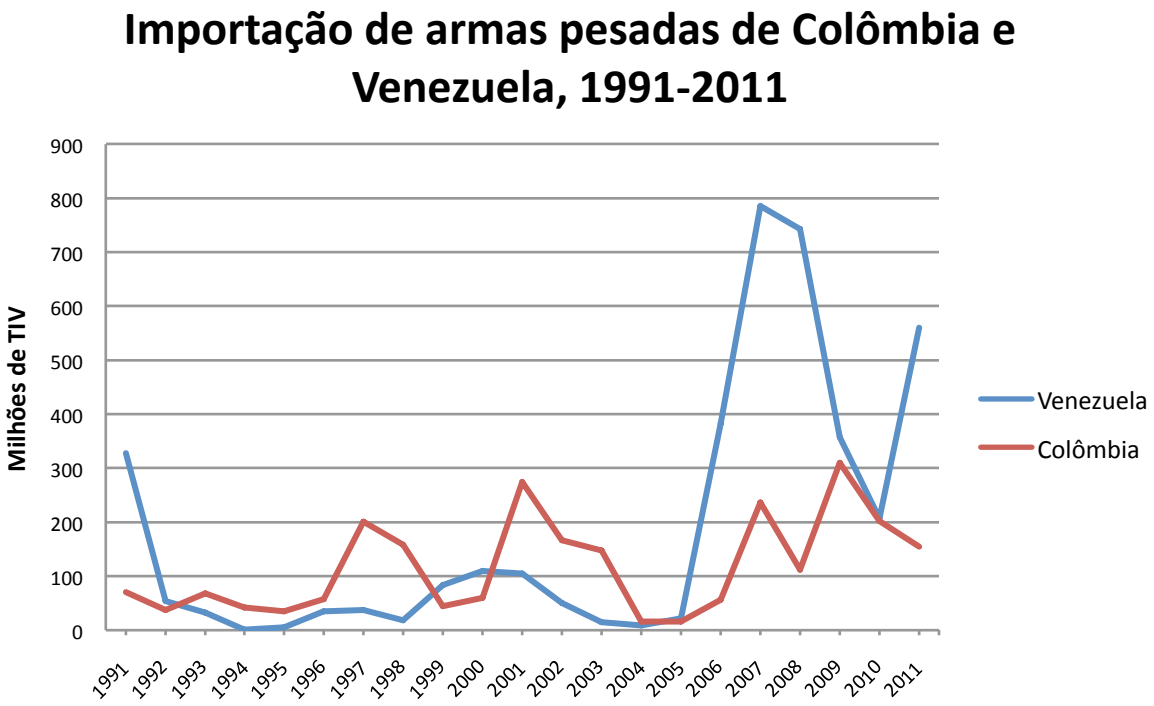


Gráfico 42: Importação de armas pesadas da Colômbia e da Venezuela, 1991-2011

Uma diferença significativa nos dados de aquisição de armas da Colômbia e da Venezuela é a origem das armas (Gráficos 43 e 44) e o fato de que grande parte dos armamentos adquiridos pela Colômbia é oriunda de programas de ajuda militar norte-americana para o combate ao tráfico de drogas. Ou seja, por não envolverem o gasto imediato com a compra dos armamentos permite um reforço militar com baixo endividamento. No caso venezuelano, o gasto com as aquisições militares é maior porque se trata de armas mais sofisticadas, como caças e submarinos, com oferta restringida pelos embargos norte-americanos. Esses dados demonstram de modo evidente a divergência das parcerias de cada um dos países. Entre 1950 e 1990, Colômbia e Venezuela apresentavam um padrão similar, com maior parte das armas originadas da Europa Ocidental e tendo os Estados Unidos como importante parceiro (25% das aquisições venezuelanas e 35% das colombianas). A partir da década de 1990, a Colômbia reforçou seus laços com os Estados Unidos, enquanto a

Venezuela, depois de ampliar as parcerias com a Europa Ocidental na década de 1990, assumiu a Rússia como principal parceira, ao mesmo tempo em que a Europa Ocidental ficava com uma parcela menor e os Estados Unidos praticamente sumia da lista de exportadores para a Venezuela. Essa situação demonstra uma via de mão dupla: a parceria com a Rússia por um lado é expressão da busca venezuelana por sair da órbita norte-americana, por outro lado é o resultado dos bloqueios estabelecidos pelos Estados Unidos para as vendas diretas e indiretas de empresas para a Venezuela.

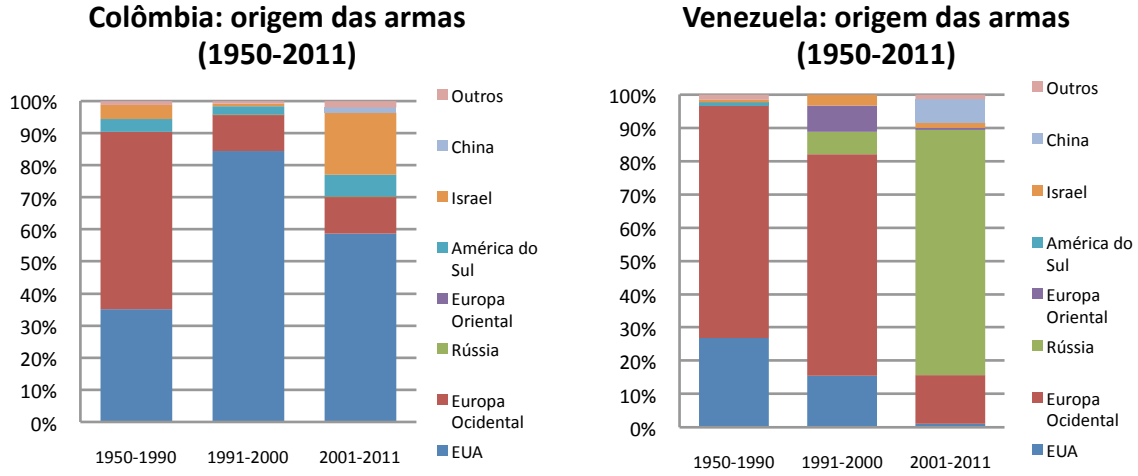


Gráfico 43: Origem das armas na Colômbia (1950-2011); Gráfico 44: Origem das armas na Venezuela (1950-2011)

3.2.2. Ascensão e queda do comércio bilateral[155]

Uma curiosidade sobre as relações entre Colômbia e Venezuela ao longo da década de 2000 é que os intercâmbios comerciais entre os dois países cresceram como nunca entre 2003 e 2008, período de intensas rivalidades e provocações no âmbito político. Quando o comércio exterior entre Colômbia e Venezuela atingia seu auge em 2008, a decisão de fechar as fronteiras entre os dois países, assumida pelo governo venezuelano, causou um impacto devastador no comércio bilateral. Esse episódio abre uma discussão sobre as mútuas interferências entre economia e política nas relações bilaterais. Em que medida o comércio exterior pode ser manejado ou influenciado pelas decisões políticas? Até que ponto os agentes econômicos conseguem defender suas prioridades na política externa?

[155] Este sub-capítulo foi desenvolvido parcialmente no artigo "Transições de governo na Colômbia e no Brasil: tendências e hipóteses sobre política externa e segurança regional na América do Sul", publicado no Boletim do Tempo Presente, Ano 5, Nº 31, 2010. Algumas conclusões do artigo foram revistas à luz dos acontecimentos seguintes.

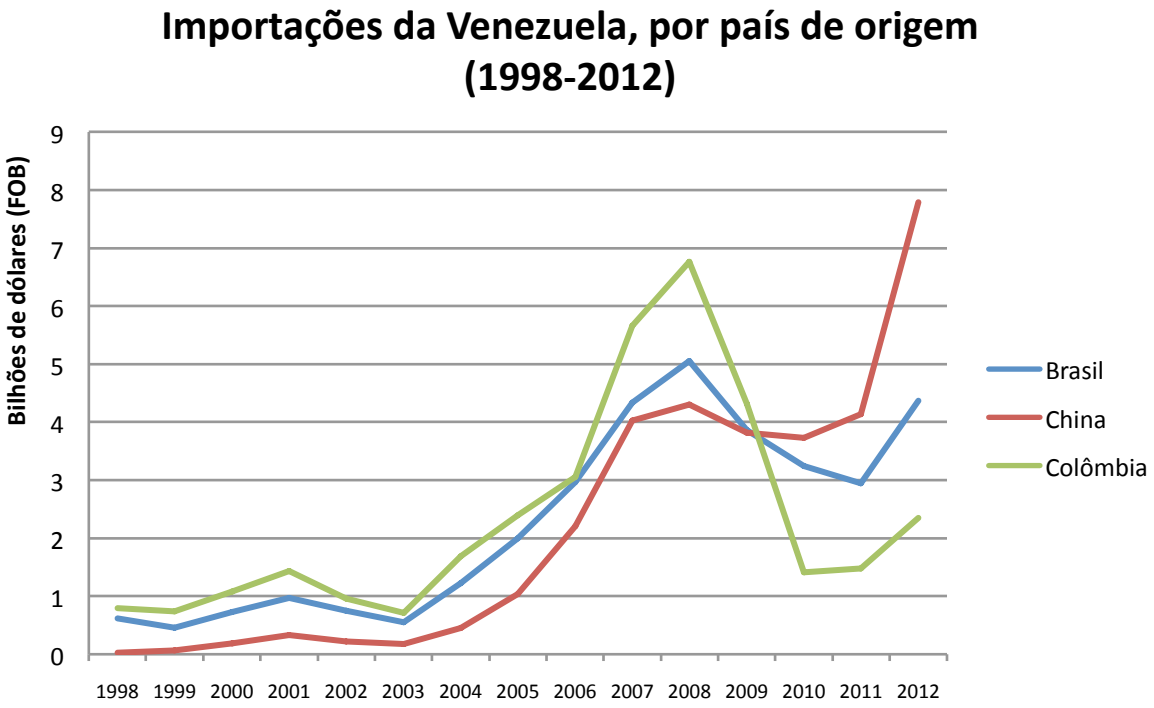


Gráfico 45: importações da Venezuela, em dólares FOB, por país de origem (1988-2012)[156]

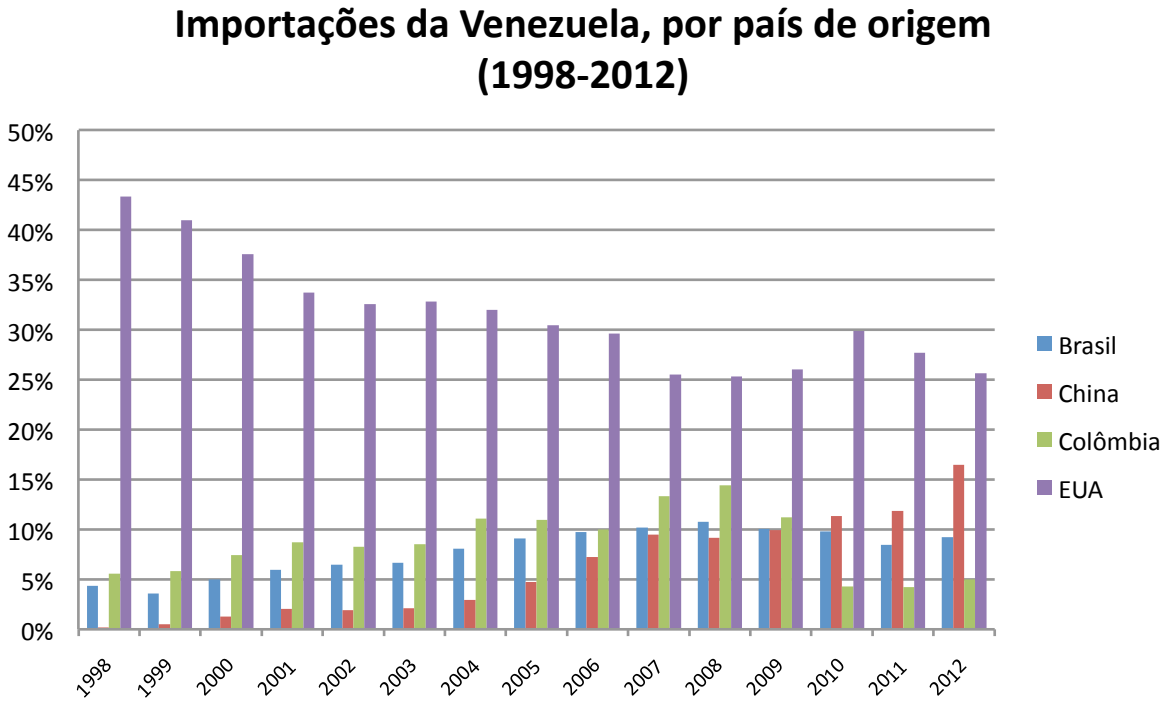


Gráfico 46: Importações da Venezuela, participação percentual, por país de origem (1998-2012)

[156] Fonte dos dados: Instituto Nacional de Estadísticas. Sistema de Consulta de Estadísticas del Comercio Exterior, Venezuela. Disponível em http://www.ine.gob.ve/comerciojsp/testpage.jsp. Acesso em 5 nov 2013.

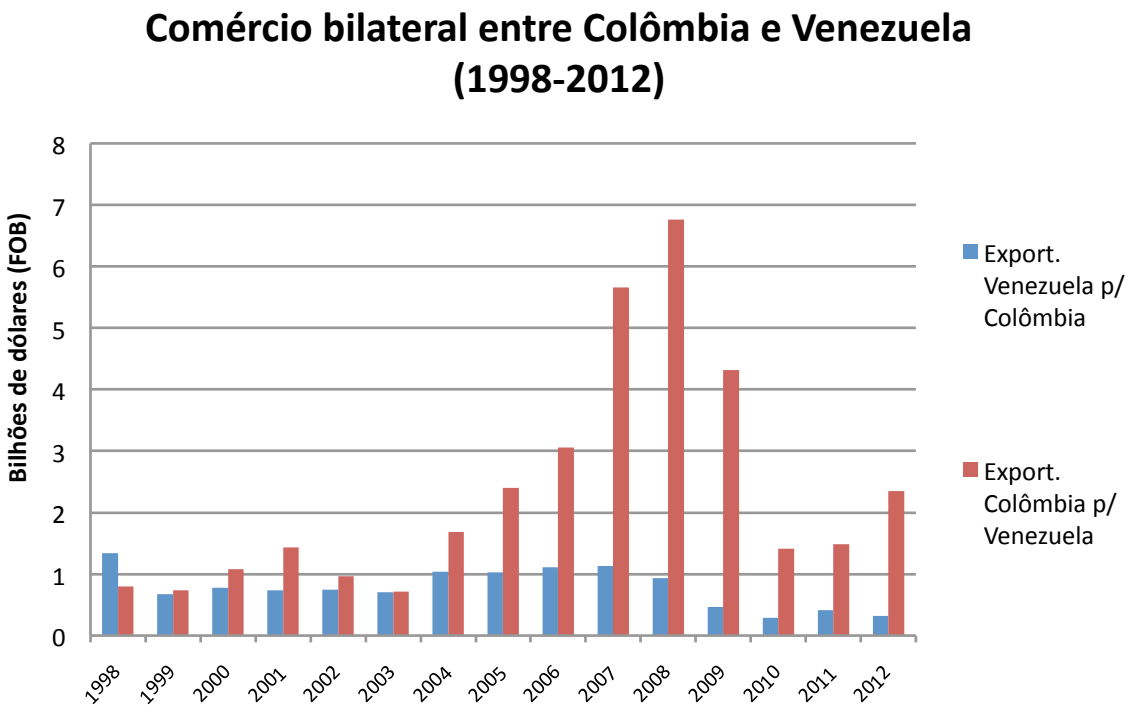


Gráfico 47: Comércio bilateral entre Colômbia e Venezuela, em dólares FOB (1998-2012)

A primeira aspecto analisado é o súbito crescimento do comércio bilateral entre Colômbia e Venezuela entre 2003 e 2008. As exportações colombianas saltaram de cerca de US$ 713 milhões em 2003 para US$ 6,7 bilhões em 2008. Em termos relativos, a participação colombiana nas importações venezuelanas passou de 8,7% em 2001 para 14,4% no auge do comércio bilateral (2008). A Colômbia se manteve como segundo maior exportador para a Venezuela até 2009, no ano seguinte a China e o Brasil ultrapassaram a Colômbia como segundo e terceiro exportadores. Os Estados Unidos, apesar do decréscimo de sua participação como exportador para a Venezuela (de 43,4% em 1998 para 25,6% em 2012) permaneceu como principal país de origem das importações venezuelanas.

O crescimento do comércio bilateral entre Colômbia e Venezuela nos anos 2000 refletiu algumas políticas de integração comercial desenvolvidas ainda na década de 1990, quando o fluxo comercial colombo-venezuelano rompeu o patamar de US$ 700 milhões verificado entre 1970 e 1990, período em que o comércio bilateral oscilava com os ciclos de valorizações cambiais e de crescimento do PIB de cada país (BELTRÁN; CHAVEZ 2008, p. 48). Em dezembro de 1991, a Acta de Barahona[157] lançou importantes medidas para a integração comercial andina, definindo reduções das taxas alfandegárias para o comércio no

[157] http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/VIacta_s.asp

âmbito da CAN. No caso das relações Colômbia-Venezuela, a integração comercial avançou rapidamente. Foram criadas três comissões – vicinal, fronteiriça e empresarial – que atuaram na facilitação dos intercâmbios comerciais. Desde 1995, cerca de 95% das mercadorias já não pagavam mais taxas alfandegárias (BELTRÁN; CHÁVEZ 2008, pp. 48-52).

Na década de 1990, o movimento principal do comércio exterior entre Colômbia e Venezuela ocorria no sentido das exportações venezuelanas para a Colômbia, que chegaram a 8,4% do total de exportações da Venezuela (PEREIRA 2003, p. 223). A partir de 1999, o saldo da balança pende a favor das exportações colombianas, que crescem vertiginosamente entre 2004 e 2008 (MACHADO ET AL. 2009).

Segundo Beltrán e Chávez (2008, p. 49), o superávit colombiano no comércio bilateral, em oposição ao déficit dos anos 1990, é explicado pela "bonança petroleira e valorização do bolívar [moeda venezuelana]". O argumento da valorização do bolívar pode ser válido até 2000, mas a partir de 2001 se iniciou um ciclo de desvalorização da moeda venezuelana, levando a medidas de controle estatal do câmbio. Quanto à "bonança petroleira", houve um grande aumento dos preços internacionais do petróleo entre 2003 e 2008, alimentando a economia venezuelana e suas importações não-petroleiras. Os avanços na integração comercial andina nos anos 1990 e as complementaridades produtivas e comerciais estabelecidas a partir de então são a outra parte da explicação do sucesso do comércio bilateral colombo-venezuelano. Ou seja, no momento de crescimento das importações venezuelanas, as importações oriundas da Colômbia cresceram acima da média dos demais países. Após 2008, no entanto, a queda das importações com origem na Colômbia foi maior do que a dos demais países.

Embora o efeito do distanciamento comercial em relação à Colômbia promovido pelo governo venezuelano tenha ficado mais evidente depois de 2008, os primeiros passos que definiram essa trajetória divergente começaram a serem dados alguns anos antes. Em abril de 2006, a Venezuela reagiu às negociações de Colômbia, Peru e Equador para a assinatura de tratados de livre comércio (TLC) bilaterais com os Estados Unidos e se retirou da Comunidade Andina de Nações. O retorno de cobranças de taxas alfandegárias do comércio entre a Venezuela e os demais países do bloco demoraria ainda cinco anos para terem efeito, de acordo com as regras estabelecidas pelos acordos da CAN. Além de sair da CAN, a Venezuela se retirou do G3, aliança comercial formada junto ao México e à Colômbia, existente desde 1995. Para completar o afastamento, a Venezuela requisitou sua entrada no MERCOSUL ainda em 2006.

O desgaste nas relações entre Colômbia e Venezuela foi reforçado, por um lado, pela aproximação entre Colômbia e Estados Unidos e, por outro lado, entre Venezuela e Brasil (ou MERCOSUL). Os efeitos das mudanças de rumo político não tardaram a impactar as relações comerciais – ou melhor, tardaram dois anos, pois em 2007 e 2008 os fluxos comerciais colombo-venezuelanos atingiram seu auge. As iniciativas de mudança de rumo na inserção regional assumidas pelos presidentes Uribe e Chávez em 2006 foram acentuadas pelo recrudescimento da crise política entre os dois países após a incursão colombiana em território equatoriano em 2008 e pela crise econômica global no mesmo ano, que levou à queda generalizada das importações venezuelanas. Quando a Venezuela voltou às compras em 2009, a Colômbia havia sido ultrapassada pela China e pelo Brasil.

Cabe destacar as diferentes temporalidades da resposta local e regional a mudanças das políticas do governo central. Os efeitos e as reações às mudanças nas condições econômicas, políticas, espaciais, culturais e de segurança são mais rápidas ou mais lentas dependendo do lugar (MACHADO ET AL. 2009, p.98). No caso das relações Colômbia e Venezuela, podemos notar essa não coincidência entre a temporalidade das medidas assumidas pelos governos centrais, os impactos nas relações comerciais binacionais e os efeitos na zona de fronteira. Além disso, os interesses em jogo no conflito político no plano binacional entre os governos muitas vezes não têm ressonância nos atores influentes na esfera local e regional.

Os fechamentos das fronteiras colombo-venezuelanas ocorreram por diferentes motivos ao longo da década de 2000, mas foram particularmente intensos durante as sucessivas crises entre os dois países em 2008 e 2009. O que parecia um expediente eventual utilizado pelos governos em situações de crise, em momentos eleitorais – para evitar fluxo de eleitores do país vizinho – e em protestos sociais, se tornou um procedimento sistemático entre 2008 e 2010. Chávez cortou relações com a Colômbia num primeiro momento por ocasião dos ataques colombianos às FARC em território equatoriano, em 2008, e, posteriormente, como resposta a sucessivas acusações feitas por Uribe de que a Venezuela possuía vínculos com as FARC (ver Tabela 6).

Data	Ocorrência	Agente
29/11/2003	Fechamento preventivo só para pessoas, devido à recontagem de assinaturas da oposição venezuelana.	Estado venezuelano
30/10/2004	Fechamento preventivo devido a eleições na Venezuela.	Estado venezuelano
14/01/2005	Venezuela fecha fronteira após prisão do guerrilheiro Rodrigo Granda em território venezuelano por forças colombianas.	Estado venezuelano
24/09/2007	Grupos econômicos e caminhoneiros venezuelanos fecham fronteira por mais de uma semana contra pedágio colombiano.	Manifestação popular
03/03/2008	Venezuela fecha fronteiras após ataques da Colômbia em território equatoriano	Estado venezuelano
29/07/2008	Caminhoneiros colombianos fecham a fronteira contra o não cumprimento da "tarifa dos fretes" pelo governo colombiano.	Manifestação popular
30/05/2009	Fechamento preventivo devido às eleições regionais na Colômbia.	Estado colombiano
29/07/2009	Venezuela fecha fronteiras após acusações colombianas de apoio às FARC.	Estado venezuelano
05/08/2009	População fronteiriça protesta pela reabertura das fronteiras e normalização das relações colombo-venezuelanas.	Manifestação popular
17/08/2009	Contrabandistas colombianos fecham a fronteira e pedem reunião com presidente Uribe	Manifestação popular
24/10/2009	Comerciantes e taxistas colombianos fecham a fronteira em protesto contra intensificação dos controles aduaneiros venezuelanos.	Manifestação popular
03/11/2009	Venezuela fecha a fronteira após morte de dois agentes da Guarda Nacional, supostamente mortos por paramilitares colombianos.	Estado venezuelano
22/07/2010	Venezuela fecha fronteiras após Colômbia denunciar na OEA apoio venezuelano às FARC.	Estado venezuelano
26/09/2010	Fechamento preventivo devido às eleições legislativas na Venezuela.	Estado venezuelano
21/01/2011	População fronteiriça venezuelana fecha fronteira em Paraguachón em protesto contra a violência.	Manifestação popular
11/06/2012	Mulheres da etnia wayuú do lado colombiano fecham fronteira contra limitações à circulação de suas mercadorias na Venezuela.	Manifestação popular
14/12/2012	Fechamento preventivo devido às eleições na Venezuela.	Estado venezuelano

Tabela 6: Eventos de fechamento de fronteiras entre Colômbia e Venezuela (2003-2012)

Além dos fechamentos "oficiais", ordenados pelo governo venezuelano, uma série de medidas de controle estabelecidas dos dois lados da fronteira levou a manifestações de caminhoneiros, taxistas, comerciantes e até contrabandistas que utilizaram o *cierre de frontera* como instrumento de pressão, o que Dorfman e Cardim (2014) qualificaram como "usos táticos do limite"[158]. O fechamento ocorre por diferentes atores e objetivos. Nos períodos eleitorais, são os agentes oficiais de controle que buscam impedir o trânsito, principalmente de pessoas. Em situações de protesto social, o bloqueio dos "pasos de fronteira", principalmente as pontes internacionais no segmento andino da fronteira, visa

[158] Adriana Dorfman e Eric Gustavo Cardim (2014), analisando casos no Cone Sul, elaboraram uma tipologia dos ativismos de fronteira que utilizam o fechamento da fronteira como estratégia política. São quatro principais tipos: 1) estratégias para os serviços em fronteiras marginais; 2) instrumentalização do imaginário nacionalista; 3) usos táticos do limite; e 4) gestão cidadã na fronteira.

interromper os fluxos de mercadorias. Os fechamentos ordenados pela Venezuela, nas diversas ocasiões de tensão política com a Colômbia, também estabeleciam bloqueios seletivos. Em todos esses casos, os *cierres de frontera* são utilizados não só como elemento simbólico das disputas políticas, mas também para afetar de modo concreto o comércio binacional e a vida cotidiana das populações fronteiriças. A situação é tão complexa que ocorrem bloqueios dos *pasos de frontera* para reivindicar a diminuição das barreiras estatais – o que seria um bloqueio contra o bloqueio –, e até mesmo protestos populares contra os bloqueios fronteiriços promovidos pelos governos – protestos contra o bloqueio.

Os bloqueios fronteiriços ocorridos entre 2008 e 2010 podem ter atuado como um fator a mais no sentido da desintegração de laços institucionais entre a Colômbia e a Venezuela iniciada em 2006. O efeito para o comércio bilateral pode ser notado nos Gráficos 46 e 47. Houve uma queda de 72,5% das importações venezuelanas da Colômbia entre 2009 e 2010, a maior entre os principais exportadores, num momento em que as importações totais da Venezuela caíram apenas 35%.

O outro lado das mudanças de rumo colombianas e venezuelanas foi o estabelecimento de novas parcerias comerciais. O reforço da posição brasileira no comércio exterior da Venezuela acompanhou a opção venezuelana pelo MERCOSUL, declarada em 2006, mas somente concretizada em 2012. Para os colombianos, ficou a percepção de que o governo brasileiro assumia uma posição favorável à Venezuela ao mesmo tempo em que o Brasil se tornava o principal beneficiário da instabilidade de relações comerciais entre Colômbia e Venezuela, ainda mais considerando que as pautas de exportações de Brasil e Colômbia para a Venezuela são concorrentes (principalmente no setor de alimentos e automóveis). De fato, o Brasil teve a menor queda entre os principais países exportadores para a Venezuela (diminuição 19,6%, entre 2009 e 2010)[159], mas a principal beneficiária foi a China (Gráfico 45).

Do lado colombiano, a "fila andou". O comércio bilateral entre Colômbia e Estados Unidos cresceu na esteira do distanciamento entre Colômbia e Venezuela. Em 2006, os dois países iniciaram as negociações para a assinatura de um tratado de livre comércio (TLC), aprovado no congresso colombiano em 2007 e na corte judicial em 2008. Após as negociações dentro dos Estados Unidos, o TLC passou a ter efeito a partir de 15 de maio de 2012.

[159] INE. Comércio exterior. Disponível em http://www.ine.gov.ve/comercio/comercioindice.asp. Acesso em 30 jul 2010.

A Colômbia articulou, a partir de 2011, a chamada Aliança do Pacífico, reunindo Peru, Chile e México numa iniciativa de integração comercial que privilegia a abertura comercial rumo à Ásia. A Aliança do Pacífico, excluindo Brasil e Venezuela, vem sendo considerada como um contraponto à liderança brasileira no MERCOSUL e na UNASUL e à liderança venezuelana na Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA). A exportação para os Estados Unidos compensa o impacto das restrições venezuelanas sobre os volumes totais da exportação nacional colombiana, que se mantiveram constantes. O Gráfico 48 chama atenção por conta das tendências divergentes entre as exportações totais colombianas destinadas à Venezuela e aos Estados Unidos a partir de 2008. Desse modo, a interrupção do comércio bilateral entre Colômbia e Venezuela é contrabalançada pela intensificação do comércio bilateral entre Colômbia e Estados Unidos (Gráfico 48).

A partir dos dados recentes, poderíamos apontar a hipótese de que o Brasil, pelo lado da Venezuela, e os Estados Unidos, pelo lado da Colômbia, tenham atuado como "retaguardas comerciais" que amortecem os efeitos imediatos da crise entre os dois países andinos, seja por indução política deliberada ou por interesse de grupos comerciais que se aproveitam ocasionalmente das oportunidades abertas. Nesse caso, a reorientação do comércio exterior e a divergência entre os arranjos políticos regionais vinculados a cada um dos países deveriam ser vistos como dois lados de uma mesma moeda.

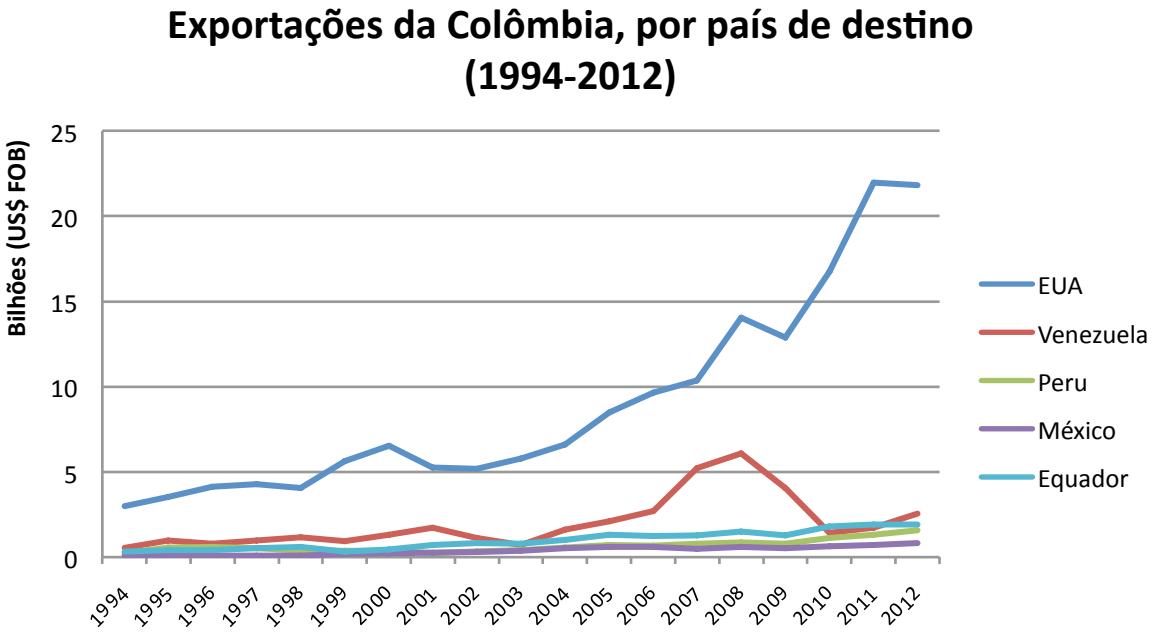


Gráfico 48: Exportações da Colômbia, em dólares FOB, por país de destino (1994-2012) [160]

[160] DANE. Anexos Estadísticos 2013 (octubre). Disponível em http://www.dane.gov.co/index.php/comercio-exterior/exportaciones Acesso em 5 nov 2013

Em outros momentos de tensão, como em 2005, após a detenção do guerrilheiro Rodrigo Granda em território venezuelano, e em 2008, após a incursão colombiana no Equador, as pressões de agentes econômicos e da própria população fronteiriça, que vivem das interações comerciais entre os dois países, favoreceram os entendimentos políticos entre Chávez e Uribe. A diminuição da complementaridade econômica historicamente consolidada entre a Colômbia e a Venezuela inibe a eficiência dos apelos dos agentes econômicos que atuam no comércio binacional e das populações fronteiriças.

As relações transfronteiriças locais e regionais na zona de fronteira estão intimamente ligadas às políticas dos governos centrais, mas elas possuem uma dinâmica própria (MACHADO ET AL. 2009). A interdição do comércio colombo-venezuelano causou um impacto significativo nas regiões colombianas fronteiriças à Venezuela. Departamentos como Norte de Santander e Cesar, cujo peso da Venezuela no destino das exportações chegou a 96% e 94%, respectivamente, em 2009[161], sofreram uma redução acentuada no volume total de exportações – no caso de Norte de Santander, o total das exportações caiu de US$ 72,8 milhões (FOB) entre janeiro e agosto de 2009 para US$ 13 milhões (FOB) no mesmo período de 2010; em Cesar, a variação foi de US$ 42 milhões (FOB) para US$ 7 milhões (FOB) entre 2009 e 2010[162]. Parte do impacto fronteiriço das interrupções das exportações colombianas para a Venezuela é contornada pela dinâmica do contrabando (de diferentes magnitudes)[163] entre os dois países. Os diferentes tipos de fluxos comerciais que buscam escapar do controle estatal na fronteira entre Colômbia e Venezuela são geralmente tolerados pelos agentes de controle dos dois lados da fronteira. No entanto, eles passam a constituir um desafio para a segurança fronteiriça quando o contrabando "inofensivo" se conecta a outras atividades ilegais, habilitando redes de poder que concorrem com as instituições estatais, tanto na Colômbia quanto na Venezuela.

[161] DANE/Banco de la Republica. Informe de Coyuntura Economica Regional – 2009 (Norte de Santander e Cesar). Disponível em http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=99&Itemid=74 Acesso em 20 out 2010

[162] Mapa: exportaciones no tradicionales colombianas, segun departamento de orígen y principal producto. Enero-Agosto 2009 y 2010. Disponível em http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=76&Itemid=56. Acesso em 20 out 2010

[163] Como não existe uma cota individual para compras realizadas no país vizinho, qualquer volume de compras não registrado pode ser considerado contrabando, mas de um modo geral as compras familiares cotidianas e o contrabando "formiga" de pequenas quantidades são tolerados (NOVAES; REGO MONTEIRO 2008).

3.3. Colômbia – Brasil: uma relação ambígua

As relações bilaterais entre Brasil e Colômbia são marcadas historicamente por uma indiferença recíproca ao se comportarem como "vizinhos distantes, desconhecidos e temerosos" (RAMÍREZ 2006, p. 4).[164] Embora sejam países fronteiriços, a fronteira Brasil-Colômbia tem uma baixíssima densidade populacional e infraestrutural de ambos os lados. Diante da ausência de rodovias que conectem a fronteira a centros regionais mais próximos, os intercâmbios comerciais e o trânsito de pessoas são feitos principalmente pelos rios que atravessam a fronteira. Áreas protegidas de ambos os lados cobrem grande parte da zona de fronteira, enquanto os grupos indígenas, que transitam entre terras demarcadas no Brasil e na Colômbia, correspondem a importante parcela da população na região.

Nas últimas duas décadas, é possível identificar uma aproximação maior entre os países tanto na fronteira quanto entre os centros políticos e econômicos. Na fronteira, os problemas de segurança relacionados à atuação de grupos armados irregulares e ao tráfico de drogas se somam às desconfianças do governo e de agentes estatais brasileiros quanto à participação direta dos Estados Unidos nas políticas de combate às drogas na Colômbia. No plano binacional, o crescimento econômico colombiano e as perspectivas de liderança regional brasileira – considerando a assistência militar norte-americana nas últimas duas décadas – reforçaram o interesse mútuo entre Brasil e Colômbia nos âmbitos político e econômico.

Enquanto no caso Colômbia-Venezuela a experiência colombiana se destaca pelo aspecto conflituoso, alimentando uma oposição clara e sistemática entre os dois países, no caso Brasil-Colômbia a situação seria mais bem definida como uma relação ambígua, na qual as reações e respostas do Brasil frente aos impactos da política colombiana na região sul-americana se desdobram de modo contraditório. Ao assumir uma relação política e econômica preferencial com os Estados Unidos, a Colômbia se distancia do Brasil e solapa a construção de uma integração regional mais autônoma em relação ao âmbito hemisférico, defendida pelo Brasil. É essa uma das hipóteses centrais da nossa tese. No entanto, podemos também perceber como a experiência colombiana afeta o Brasil através de um processo combinado de difusão, assimilação e adaptação de um repertório de práticas de segurança que reverberam de modo similar nos dois países. Embora não ganhe a mesma proporção que a adoção do modelo

[164] "Historias de ayer y de hoy han incidido para que los dos centros políticos, Brasilia y Bogotá, se comporten como vecinos distantes, desconocidos y temerosos, y que sólo en los últimos años se acerquen mutuamente, urgidos por los problemas de seguridad y motivados por el interés comercial o geopolítico global" (RAMÍREZ 2006, p.4).

colombiano tal como vemos nos últimos anos na América Central e no México, importantes interações entre Brasil e Colômbia emergem nos "espaços transversos" da segurança, que conecta ameaças transnacionais e atores não-estatais tanto na fronteira quanto nas grandes metrópoles, uma relação que não passa pelas pautas mais explícitas da diplomacia brasileira.

Os dois mandatos de Uribe, na Colômbia, e Lula, no Brasil, ocorreram quase simultaneamente, entre 2002 e 2010. Nesse período, a aproximação diplomática brasileira buscou abrir espaço para a participação brasileira na mediação política do conflito colombiano, mas essa possibilidade permaneceu praticamente interditada até o fim do governo Uribe[165], que sempre preferiu apostar sua opção unilateral pela aliança com os Estados Unidos a abrir espaços de cooperação multilateral no âmbito sul-americano. Ao final do governo Uribe, algumas declarações do presidente colombiano criticaram explicitamente a postura pouco assertiva do Brasil em relação ao combate às FARC, mas não passou de uma "guerra de palavras" sem maiores desdobramentos (REGO MONTEIRO 2010)[166].

Os aspectos mais evidentes da política externa brasileira estiveram explicitamente voltados para uma integração autônoma da América do Sul, na contramão da opção colombiana. No entanto, à parte a desconfiança mútua, as interações no plano binacional e fronteiriço entre Brasil e Colômbia se intensificaram. A segurança foi um dos principais vetores dessa interação. É o que notamos, por exemplo, nas aquisições colombiana de aviões de combate da empresa brasileira Embraer, nas medidas de reforço da segurança fronteiriça e da cooperação binacional na fronteira Brasil-Colômbia e na difusão de um modelo colombiano de segurança pública no Brasil, particularmente na cidade do Rio de Janeiro. Aqui aprofundaremos a relação Brasil-Colômbia nessas duas últimas questões – a segurança fronteiriça e a segurança pública nas grandes cidades.

---

[165] Elias David Morales Martinez (2011) cita algumas das ocasiões de tentativas de mediação. Em 2008, após a incursão colombiana em território equatoriano, que resultou na morte do líder guerrilheiro Raul Reyes, o Brasil atuou de modo discreto. Em 2009 e 2011, o Brasil atuou com a logística necessária para apoiar missões humanitárias de resgate de prisioneiros da guerrilha. Em 2010, após o rompimento de relações diplomáticas entre Colômbia e Venezuela, o Brasil apostou numa intermediação via UNASUL.

[166] "Por exemplo, a manchete na capa do Jornal O Globo, do dia 30 de julho de 2010: "Uribe ataca Lula e posição do Brasil sobre as Farc", seguida da chamada "Presidente colombiano diz que brasileiro ignora ameaça de guerrilheiros". Outros jornais seguiram a mesma tendência editorial, destacando a declaração de Uribe que qualificava a posição brasileira como "deplorável". (...) "Guerras de palavras", como a ocorrida entre Lula e Uribe, podem ser vistas mais como uma expressão de um jogo de cena por trás da sucessão presidencial nos dois países do que divergências de fato na posição brasileira frente ao conflito interno colombiano e a seus efeitos para além das fronteiras. Por outro lado, existem desconfianças mútuas entre Brasil e Colômbia que não aparecem quando a polêmica é exposta nos termos midiáticos centrados na rotulação das guerrilhas colombianas" (REGO MONTEIRO 2010).

3.3.1. Rio de Janeiro "tipo Colômbia"

Imagens da violência colombiana

Durante os anos de crescimento da violência urbana no Rio de Janeiro, nas décadas de 1990 e 2000, era muito comum ouvirmos nos telejornais e discursos políticos um alerta de que a situação da criminalidade carioca poderia atingir os mesmos níveis existentes na Colômbia. O país andino era o modelo de uma situação-limite dentro da América Latina, com altos índices de homicídio, infiltrações criminais em todos os poderes constituídos e uma forte projeção do poder dos cartéis nas grandes metrópoles do país.

Foi a partir dos anos 1980 que o poder da criminalidade violenta associada ao tráfico de drogas na Colômbia se tornou um novo símbolo da insegurança, que manifestava um novo patamar da insegurança pública associado à criminalidade urbana quanto do que se convencionou chamar de criminalidade transnacional. Os cartéis colombianos e a figura dos traficantes internacionais de drogas, como Pablo Escobar, tornaram-se a imagem difundida desse novo inimigo, que não era mais o criminoso comum das grandes cidades, nem o inimigo interestatal das guerras regulares, nem a insurgência política dos anos da Guerra Fria.

A produção dessas imagens não contempla uma compreensão da complexidade dos conflitos colombianos das últimas décadas, mas reduz, de maneira estereotipada, a multiplicidade dos fenômenos a algumas poucas imagens-síntese. As imagens da violência são reproduzidas na mídia, no noticiário, nas séries televisivas, nos filmes, etc. Empacota-se um repertório padrão: execuções sumárias feitas pelos sicários, grandes carregamentos de cocaína, infiltração e corrupção do aparelho estatal, ostentação de riquezas e consumo conspícuo dos traficantes, diferentes controles mafiosos em comunidades marginalizadas, a Colômbia abastecendo o mundo com intenso fluxo de drogas. Independente do grau de generalização, preconceitos e ignorância a respeito do fenômeno do tráfico de drogas, as imagens-síntese são banalizadas para o grande público e chegam antes de qualquer interpretação mais sofisticada sobre o assunto.

Esse procedimento de interpretar os fenômenos da insegurança social e estatal a partir de imagens sintéticas da violência colombiana, cujos significados variam no âmbito regional sul-americano ou latino-americano, é o que chamaremos aqui de "tipo Colômbia", inspirando-nos na linguagem dos morros da cidade do Rio de Janeiro.

"Tipo Colômbia" é uma expressão que faz parte do vocabulário popular do Rio de Janeiro, principalmente no *funk* carioca. O sentido da expressão é o de identificar uma situação de violência urbana que se assemelha à imagem construída sobre o que se passa na

Colômbia. Nesse sentido, o "tipo Colômbia" cantado nas letras de rap[167] é bem próximo da imagem que jornalistas e políticos utilizam para alertarem sobre os altos índices de criminalidade violenta nas grandes cidades brasileiras. A diferença é que no rap, o "tipo Colômbia" assume um sentido ambíguo de denúncia e, ao mesmo tempo, exaltação da violência. É o que podemos verificar na letra de *Uma hora da Manhã*, de MC Frank[168]:

> Uma hora da manhã o bonde todo se apronta
> Desce pelas vielas no estilo tipo Colômbia...
> Pá-pum...tipo Colômbia...pá-pum tipo Colômbia...
> Tipo... tipo... tipo Colômbia...
> Um abraço responsa pros manos da Nova Brasília[169]
> Só amigo pesado no estilo tipo guerrilha
> Pá-pum...tipo guerrilha... tipo guerrilha...
> Tipo... tipo... tipo guerrilha
> Eu sou o MC Frank mando sem perder a linha
> Sou fiel meu mano da boca[170] da Fazendinha[171]
> Tipo farinha...tipo farinha... Tipo... tipo... tipo farinha
> Catatau se liga aí porque agora eu vou mandar
> Abre o caminho porque aqui é nós que tá.....
> Nós que tá...nós que tá...no estilo... no estilo Bagdá
> Nós que tá...nós que tá...no estilo Bagdá...no estilo Bagdá
> Quando eu tava subindo não deu para acreditar
> Tiro pra caraca no estilo Bagdá
> Se liga neguinho nessa sacanagem
> O bonde de homem bomba no estilo Osama bin Laden
> Pra quem não tá ligado, se liga na explosão
> Só muleque bomba no estilo Afeganistão pá-pum...
> Vem cá não... Vem cá não... É tipo Afeganistão (...)

Intercalada com sons de tiros de fuzil, o rap de MC Frank constrói uma superposição de imagens da violência que conecta diferentes lugares e situações, um *continuum* entre a realidade do conflito nas "vielas" dos morros cariocas e os vários tipos e estilos – Colômbia, guerrilha, "farinha" (cocaína), Bagdá, Osama bin Laden e Afeganistão. Esse modo de associação que emerge numa letra de rap "proibidão" – desses que só circulam fora de circuito comercial legal por conta das letras potencialmente censuradas – não está muito

[167] A expressão "tipo Colômbia" aparece principalmente no rap *1 Hora da Manhã*, do MC Frank, publicado no Youtube em 2007. Disponível em http://www.youtube.com/watch?v=_K2bHVYma0Q. Mas também em *Árvore seca, é nóis*, dos MCs Kan e Tula, em referência à favela da Árvore Seca, no bairro do Lins, Rio de Janeiro.

[168] MC Frank nasceu no Complexo do Alemão e se mudou aos 15 anos para a Rua da Portela, em Madureira, em frente à quadra da escola de samba, onde começou a desenvolver seu lado musical. Depois de se matricular em aulas de canto na Escola de Música Villa-Lobos, começou a trabalhar como locutor de casas de show. Retornando à comunidade de origem, o Complexo do Alemão, começou a compor suas primeiras letras de funk e emplacou sucessos como *Bota pra cantar, Cabelo encolheu, Babalu* e *Tipo Colômbia*. Hoje é um dos funkeiros mais famosos no circuito funk carioca, dedicado ao novo gênero de funk ostentação, e mora num condomínio fechado.

[169] Nova Brasília é uma das favelas/comunidades que compõem o Complexo do Alemão, na Zona Norte do Rio de Janeiro.

[170] "Boca" é como são chamados os pontos de venda de droga no varejo no Rio de Janeiro.

[171] Fazendinha é uma das favelas/comunidades que compõe o Complexo do Alemão, na Zona Norte do Rio de Janeiro.

distante das construções políticas que, a partir de 2001, inseriram esses diferentes cenários de violência como expressão de um mesmo processo.

Diversos níveis e escalas de segurança transnacional foram misturados para expressar uma ameaça difusa em diferentes países e contextos. Essa assimilação de diferentes níveis e escalas dentro de uma mesma lógica de segurança transnacional foi recorrente no período pós-11 de setembro em relação ao combate ao terrorismo. Buzan e Waever (2009) se referem a esse fenômeno como "macrosecuritização", ou seja, um tipo de securitização, que ocorre "em uma escala maior do que as coletividades tradicionais de um nível (estados, nações) e na qual se busca empacotar juntas as securitizações desses níveis em uma escala "mais alta" e mais abrangente" (BUZAN; WEAVER 2009, p 257.)[172]. Num sentido similar, Katharyne Mitchell[173] explora a transposição das narrativas urbanas do medo associado a espaços não governados na escala local de Nova Iorque para os espaços da segurança internacional, mostrando o uso da linguagem do controle da ordem urbana – como as "janelas quebradas"[174] e a "tolerância zero" – transposto para as práticas de segurança na ocupação do Iraque. No caso das "janelas quebradas", a transposição de escalas é mediada pelo recurso a imagens cotidianas para justificar práticas distantes.

A conexão Rio de Janeiro – Colômbia remete a procedimentos análogos de inserção de temas de uma "escala mais alta e mais abrangente", seja o terrorismo global, seja a guerra às drogas nos Andes e a guerra contrainsurgente na Colômbia, numa escala mais baixa e restrita, mais tangível ao cotidiano local – no caso, a cidade do Rio de Janeiro. Aqui analisaremos a superposição de imagens que conectam a segurança global, regional e urbana, através das conexões entre guerra ao terrorismo global, conflito colombiano e violência urbana no Rio de Janeiro. O objetivo é demonstrar como a analogia entre as lógicas de segurança nessas diferentes escalas pode servir para interpretar a difusão e a assimilação de

---

[172] "The key difference is that they are on a larger scale than the mainstream collectivities from that level (states, nations) and seek to package together securitizations from that level into a 'higher' and larger scale" (BUZAN; WAEVER 2009, p. 257).

[173] "Weak, disorderly, and ungoverned spaces are often scripted as insecure and dangerous, requiring sovereign intervention and harsh discipline as a corrective action. These narratives and practices increasingly borrow from the domestic arena, and serve to blur former binaries such as internal/external and policing and war. This paper investigates the domestic "broken windows policing" language of ungoverned, disorderly space in NewYork City, and traces its movement and subsequent usage in the occupation of Iraq. The use of language such as broken windows and zero tolerance serves to legitimate state practices, but is also effective as a shaping force for newly articulated positions and subjects. It is argued that broken windows policing, as an imaginative geopolitical scripting of the perils of chaotic and ungoverned space, helps to produce new forms of governance through security" (MITCHELL 2010, p.289).

[174] O "policiamento das janelas quebradas" (broken windows policing) "is based on the idea that an unwillingness or inability of authorities to deal with disorder and petty crime in the landscape (such as vandalism) transmits a signal of weakness or indifference to nearby criminals which encourages them to intensify their illegal activities" (MITCHELL 2010, p.289).

modelos de intervenção estatal na América do Sul, particularmente nos casos de Brasil e Colômbia.

"Isso é terrorismo..." ou "Isso é terrorismo?"

Nos últimos dias de dezembro de 2006, uma série de atos violentos contra a ordem pública ocorre de modo simultâneo na cidade do Rio de Janeiro. O ataque mais chocante daquela ocasião foi o incêndio de um ônibus em que os criminosos nem mesmo permitiram a saída dos passageiros do veículo, ocasionando mortes e ferimentos graves. Um dos principais jornais do Rio de Janeiro estampou na capa a manchete "TERROR" para caracterizar os atos vivenciados no dia anterior. Um pouco mais abaixo, uma chamada vaticinava: "Povo quer Exército na cidade contra o terrorismo" (JORNAL DO BRASIL, 29 dez 2006). A fotografia de um ônibus em cinzas com um corpo carbonizado sendo retirado por uma equipe de resgate poderia ser associada a qualquer atentado terrorista noticiado nas páginas da seção internacional. Essa livre associação das imagens de atentados terroristas é complementada – ou induzida – pelos textos das manchetes e reportagens.

Alguns dias após essa explosão de violência na cidade do Rio de Janeiro, o então presidente Lula tomava posse para o seu segundo mandato, iniciado em 1º de janeiro de 2007[175]. No discurso de Lula, os acontecimentos do Rio de Janeiro não passaram em branco e tiveram lugar de destaque no encerramento do discurso. Lula qualificou textualmente os atos de violência do Rio de Janeiro como terrorismo, algo que ia além do "banditismo convencional", e afirmou que as práticas terroristas deveriam ser combatidas enquanto tais.

> O que eu queria dizer para vocês, e quero aproveitar porque eu sei que o governador Sérgio Cabral está aqui, como também quero falar para os governadores de outros estados: eu vou discutir com o meu Ministro da Justiça, porque essa barbaridade que aconteceu no Rio de Janeiro não pode ser tratada como crime comum. **Isso é terrorismo** e tem que ser combatido com uma política forte e com uma mão forte do Estado brasileiro. **Aí já extrapolou o banditismo convencional que nós conhecíamos**. Quando um grupo de chefes, de dentro da cadeia, consegue dar ordens para fazer uma barbaridade daquelas, matando inocentes, eu quero dizer ao meu governo e aos governos estaduais: nós precisamos discutir profundamente, porque **o que aconteceu no Rio de Janeiro foi uma prática terrorista das mais violentas que eu tenho visto neste País e, como tal, tem que ser combatida.** Se tem uma coisa que nós precisamos garantir é o direito de homens livres e honestos, homens trabalhadores, saírem de casa de manhã e voltarem para casa à tarde com o sustento da sua família. Nós não podemos continuar permitindo a inquietação dentro de cada casa, a inquietação dentro de cada cidade ou de cada estado, e **essa é uma**

[175] Vale registrar que a declaração de Lula ocorreu menos de um mês depois da "declaração de guerra" ao crime organizado anunciada pelo presidente mexicano Felipe Calderón. As consequências para o México, no entanto, foram bem mais radicais do que no caso brasileiro.

> **tarefa que não é de um homem e não é de um partido, é de toda uma nação, de todos os estados e de todas as cidades** (grifos LRM).[176]

Qualificar os atos criminosos do Rio de Janeiro a atos de terrorismo significava inaugurar um novo patamar no combate à delinquência comum e ao que se convencionou chamar de crime organizado e "poder paralelo". Entretanto, no contexto pós-11 de setembro, utilizar o termo terrorismo poderia significar estabelecer um vínculo semântico entre a violência urbana do Rio de Janeiro e o terrorismo transnacional que servia como *casus belli* para as intervenções militares norte-americanas no Iraque e no Afeganistão. Tantas vezes noticiada e apresentada como a "guerra do Rio", o combate ao crime na cidade se tornaria "guerra ao terror"? Considerando o contexto dos anos 2000, a analogia entre o terror do Rio de Janeiro e o terrorismo global não pode ser vista como metáfora desinteressada ou trivial, sem considerar as implicações políticas relacionadas aos densos significados que a acusação de terrorismo assumiu após os atentados de 11 de setembro de 2001.

A discussão sobre o terrorismo será retomada no final de 2010, após os confrontos que deram origem à ocupação do Complexo do Alemão. No principal jornal do Rio de Janeiro, a pergunta "Isso é terrorismo?" era lançada como título da página em que se lia:

> Diante das mortes, da destruição e do medo resultantes da violência dos últimos dias no Rio de Janeiro, discutir se os ataques que detonaram os confrontos na cidade podem ser considerados terrorismo pode parecer um preciosismo. É justamente a maneira como episódios assim são interpretados, no entanto, que orienta as reações a eles – sejam elas do governo, da imprensa, ou dos cidadãos. Esta Logo [nome da página d'O Globo destinada a discussões temáticas variadas] discute se faz sentido trazer o termo, geralmente reservado a conflitos internacionais, para as batalhas do Rio (OTÁVIO; CONDE 27 nov 2010)

A pergunta era respondida por especialistas acadêmicos[177], que buscavam qualificar conceitualmente o termo "terrorismo" de modo a evitar sua adoção acrítica e passional. Cláudio Beato e Gláucio Soares afirmavam que se ato de terror fosse considerado somente como a "tentativa de aterrorizar a população" (BEATO) ou "provocar o terror" (SOARES), os atos poderiam sim ser enquadrados como terrorismo. Por outro lado Sérgio Adorno ponderava que o uso do termo era inapropriado, pois "terrorismo não se define apenas por atos de violência, mas pela ligação desses atos com uma certa ideologia", o que não era o caso – esse

---

[176] Folha de São Paulo. Veja a íntegra do discurso de Lula. 1 jan 2007. Disponível em http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u88185.shtml Acessado em 10 abr 2013.

[177] Além dos professores Sérgio Adorno, Cláudio Chaves Beato, Gláucio Ary Dillon Soares e Marcial A. G. Suarez, também respondia a pergunta o diretor executivo da Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização, Neival Rodrigues Freitas, para quem os atos de violência no Rio de Janeiro não eram considerados como terroristas, até porque a cobertura dos contratos de seguro não cobriria atentados terroristas e era preciso "garantir tranqüilidade" à população nesse momento.

argumento era também utilizado por Cláudio Beato, que destacava a ausência de "componente político e ideológico" nas ações. Marcial Suarez, por sua vez, diferenciava duas dimensões do terrorismo, a tática e a política, o que dificultaria um consenso jurídico na definição do conceito, inclusive no plano internacional. Diante disso, Suárez respondia que a "violência sistemática" que assolava o Rio de Janeiro poderia sim ser considerada como terrorismo, pois ultrapassava "a simples ação tática que envolve um conjunto de ações violentas, de caráter randômico ou não", "uma ação sistemática, violenta, seletiva contra o Estado". Num sentido similar, Francisco C. Teixeira da Silva (2010) escreveu um artigo que buscava se contrapor a uma visão que definia terrorismo pelo caráter político e ideológico da ação, afirmando que o terrorismo se caracterizava como um "método de ação", que poderia ter diversos objetivos. Segundo Teixeira da Silva,

> [o] Rio de Janeiro foi, ao longo do ano de 2010, palco de atos criminosos de extrema e continuada sofisticação (...) Por seu método e sofisticação estamos frente a atos de terror, organizados, planejados e visando um objetivo claramente estabelecido: o domínio e a partilha territorial de vastas áreas do Rio de Janeiro, expulsando a autoridade do Estado de Direito. Não entender o caráter político de desafio ao Estado – e não só de desafio e ofensa contra a Sociedade, como no caso do crime comum – em tais ações é perigoso (TEIXEIRA DA SILVA 2010, p.307).[178]

Não entraremos na discussão sobre o que é ou não é terrorismo, nem sobre as consequências da tipificação do crime de terrorismo na legislação brasileira. Basta aqui registrar a maneira como essa questão vem à tona em situações de grande sensibilização da opinião pública para problemas de segurança.

Milícia tipo Colômbia

A comparação entre Rio de Janeiro e as cidades colombianas não passava somente pelos episódios de violência explosiva do final do ano de 2006, mas tinha também como o foco o crescimento das milícias, grupos paramilitares que atuavam junto com a polícia e se estabeleciam através de um poder territorial em favelas e zonas periféricas da cidade. A conivência do poder público com esses grupos de milícia era um indicador do grau de apodrecimento do aparato estatal no Rio de Janeiro, associado às instituições estaduais do Rio de Janeiro, mais do que às esferas federal ou municipal.

[178] O livro *Terrorismo na América do Sul: uma ótica brasileira*, organizado por Francisco Carlos Teixeira da Silva e Daniel Chaves (2010) a partir de um seminário sobre o tema realizado em maio de 2009, foi lançado com a capa em que aparece um soldado do BOPE dentro de um blindado no Complexo do Alemão. Antes de ser lançado, o livro ganhou um posfácio, *Terror e crime organizado no Rio de Janeiro*, escrito por Francisco C. Teixeira da Silva, tratando do caso da ocupação militar do Complexo do Alemão, que acabara de acontecer.

Também no início de 2007 o jornal inglês *The Observer* destacava o poder das milícias e os conflitos com os traficantes no Rio de Janeiro. Na entrevista com o deputado Marcelo Freixo, a comparação com a Colômbia aparecia em relação ao crescimento do fenômeno das milícias no Rio de Janeiro, que começava a ser identificado como um desafio específico dentro do contexto da violência urbana.

> O recém eleito deputado e ativista veterano de direitos humanos [Marcelo Freixo] disse temer que a expansão das milícias no Rio pudesse "criar um novo cenário de violência" no Rio, similar ao crescimento dos paramilitares de direita na Colômbia. "Isso é muito sério", ele diz, "está começando a ficar muito próximo da situação na Colômbia". Freixo compara as milícias a organizações mafiosas, que buscam criar seus próprios "Estados paralelos" no Rio para gerar finanças. "Milícias são grupos criminais. Eles dominam território, assumem o controle da venda de gás, das redes de transporte local [vans] e vendem segurança", ele diz. "E, acima de tudo, matam pessoas que se posicionam contra as milícias".[179]

Os termos de comparação entre a Colômbia e o Rio de Janeiro passavam por dois eixos: 1) a violência urbana associada ao tráfico de drogas e ao domínio territorial das favelas no Rio de Janeiro e 2) o crescimento das milícias que atuavam também através do domínio territorial de áreas da cidade, mas que além disso implicavam um vínculo mais estreito com o poder público em todas as instâncias.

Território: usos e abusos de uma nova palavra-chave

Tanto no caso do tráfico de drogas quanto no da milícia, o vocabulário "territorial" passou a ganhar destaque na caracterização do desafio de segurança a ser enfrentado. A reconquista do território e a negação do território ao inimigo se tornavam as metas a serem alcançadas. Interessante notar que o uso do termo "território" se tornou comum tanto na Colômbia quanto no Rio de Janeiro para dar conta da explicação de fenômenos similares – e alimentar uma retórica guerreira para o enfrentamento do crime.

As *áreas não controladas pelos Estados* emergiram como um conceito decisivo difundido a partir de *think tanks* norte-americanos (VARGAS 2010, p. 82). "Territórios sem governo" (RABASA ET AL. 2007), "áreas sem lei" e "zonas cinzas" são alguns exemplos da

[179]"The newly elected state deputy and veteran human rights activist says he fears the expansion of Rio's militia could 'create a whole new scenario of violence' in Rio, similar to the growth of right-wing paramilitaries in Colombia. 'This is very serious,' he says. 'It is starting to get very close to the situation in Colombia.' Freixo compares the militias to mafia-style organizations, seeking to create their own 'parallel states' within Rio to make money. 'Militias are criminal groups. They dominate territory, they take control of the sale of gas, of local transport networks, and they charge for security,' he says. 'And on top of that they kill people who position themselves against them'". "Power battle sparks street war in Brazil´s City of God". Tom Phillips, The Observer, 11 fev 2007 http://www.guardian.co.uk/world/2007/feb/11/brazil.tomphillips

terminologia utilizada para expressar a identificação de áreas em que o poder público não conseguia exercer seu poder coercitivo e era desafiado por agentes armados não-estatais.

Essas formulações são bem próximas às conceitualizações de "Estado falido", difundidas nos anos 1990 e 2000 para designar situações como a da Colômbia (TOKATLIAN 2008), em que se apregoava a incapacidade de um Estado exercer o monopólio da coerção em seu território. A diferença, ainda que tênue, entre "Estado falido" e "território sem governo" parece estar na valorização positiva do poder de Estado que o conceito de "território sem governo" postula, pois nesse caso o Estado pode ser forte e reconhecido, mas possuir enclaves territorializados que representam um desafio ao exercício da soberania estatal.

Essa exterioridade em relação ao "território sem governo" tem como corolário a ideia de que esses territórios devem ser conquistados pelas forças oficiais de modo análogo à conquista de posições dentro de uma guerra. A diferença é que enquanto o "Estado falido" era ainda assim um Estado, o que insere a guerra numa lógica interestatal, a guerra em "territórios sem governo" é contra um grupo, uma organização, o que está ali como inimigo (de guerra) e criminoso, projetando o "inimigo interno" como algo externo ao corpo social são.

Nos casos colombiano e brasileiro, o uso do termo território aparece em dois sentidos principais. Em primeiro lugar, para caracterizar uma perspectiva de segurança integral, que compreenda todas as esferas sociais de um determinado lugar, não somente a dimensão da segurança pública ostensiva. Atuar no território corresponde nesse caso a atuar em todas as dimensões da vida social de uma área, envolver a população local das favelas ocupadas no Rio de Janeiro – ou nas áreas de conflito, no caso colombiano – através de ações sociais que promovam a presença e a identificação do Estado nos espaços em que antes não havia nem atuação nem reconhecimento do poder público. Na Colômbia, essa perspectiva de controle territorial está instrumentalizada pelos Centros de Coordenação de Ação Integral (CCAI), criados em 2004 para reunir as entidades oficiais que, com programas sociais e econômicos, complementam e apoiam a recuperação militar dos territórios (VARGAS 20010). A Doutrina de Ação Integral (DAI) combina uso da força e ação social, coordenando princípios comuns entre a força pública e os representantes das demais instituições do Estado (PCSD 2007, p. 36; VARGAS 2010, p. 81). No Rio de Janeiro, um mecanismo similar associado à política de segurança é a chamada "UPP Social"[180] e a formulação da UPP2, que agrega à ação social os

[180] Nesse caso utilizam a sigla UPP devido ao valor de marca adquirido pela sigla no contexto da cidade do Rio de Janeiro, ou seja, não se trata de uma "Unidade de Polícia Pacificadora Social", mas de um projeto social da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro que é condicionado pela preexistência de uma Unidade de Polícia Pacificadora nas comunidades atendidas. A recomendação expressa no interior dos órgãos municipais é de que a sigla não deve ser escrita por extenso nos documentos oficiais.

objetivos econômicos chamados de "Upgrades Produtivos Populares" (NERI ET AL. 2011, p. 44).

Em segundo lugar, território permite expressar uma intervenção que segmenta o espaço, delimita uma área dentro de um contexto mais amplo que não se pode abarcar, uma focalização espacialmente seletiva. O *blowback*[181], nesse caso, é a reprodução em outra escala, ou o deslocamento para outras áreas, da mesma exclusão que redundou na anterior formação de "territórios sem governo". Mesmo assim, a estratégia se justifica pelo caráter "estratégico" de determinadas áreas, que devem ser priorizadas pelos agentes de segurança devido à posição geográfica em relação ao acesso a fluxos e recursos estratégicos ou à constituição de enclaves de segurança dissociados de um entorno crítico – o mundo de "zonas verdes" e "zonas vermelhas", como diria Naomi Klein (2007, p. 406).

O território é, pois, um recurso conceitual que orienta a intervenção sobre o espaço urbano, não só no sentido de segmentar e hierarquizar o espaço, mas também no sentido de compreender a dimensão da segurança associada ao meio geográfico em que está inserida, de modo que os diferentes aspectos da vida social não sejam indiferentes à atuação do Estado. A vida social se torna "assunto de segurança", como está subsumido no termo "UPP Social" ou na Doutrina de Ação Integral, assumida na Colômbia, e a segurança se torna o principal vetor da integração entre o "morro" e o "asfalto", num sentido contraditório de excluir e integrar (RODRIGUES 2013, p. 3)[182] ou de "inclusão diferencial" (MENDES 2012)[183].

---

[181] *Blowback* é um "termo usado pela CIA para se referir a consequências inesperadas de atividades não-oficiais em outros países. (...) Em certo sentido, *blowback* é um outro modo de dizer que um país colhe o que planta" (JOHNSON 2007, pp.15-16).

[182] Eduardo Rodrigues chama atenção de que a UPP introduz uma "relação entre dois verbos, capazes de expressar ideias por vezes distintas, por vezes complementares": excluir e integrar. "As ideias expressas pelo ato de excluir e integrar variam de acordo com o contexto a ser considerado (...). [O] complemento que emprega sentido aos verbos é a relação estabelecida entre o Estado e o problema da criminalidade violenta ligada às favelas. Se antes, o Poder Público procurava excluí-las do espaço da cidade, a proposta agora é de "integração" das favelas através de alguns novos parâmetros das políticas públicas na área da "segurança"" (2013, p.3)

[183] A ideia de "inclusão diferencial" foi desenvolvida por Alexandre Mendes no breve artigo *Eleições do Rio: o voto dos pobres, a inclusão diferencial e a cidade do comum*, publicado em 9 de outubro de 2012, por ocasião da reeleição de Eduardo Paes. "Percebemos, então, que a tal "inclusão diferencial", relembrando o comentário de Marx, produz o "social" sem produzir o "político", isto é, gera efeitos de igualdade, de oportunidade, de inclusão e de melhora nas condições de vida, sem associá-los necessariamente à liberdade ou emancipação. A cidade "partida" dá lugar a um território mil-folhas, atravessado por uma gama infinita de diferentes estratificações. A grande interdição do muro (chamávamos de *apartheid*) se dissolve em várias e modulares formas de integrar *diferencialmente*. O tráfico devém milícia operada por servidores públicos, o "gato" devém carta de cobrança de empresas de serviço; as UPPs afiançam novas oportunidades de "bons negócios" em áreas faveladas" (MENDES 2012).

Outra imagem da Colômbia: as lições e o modelo

A partir de meados dos anos 2000, a imagem-síntese da violência colombiana passou a conviver com uma outra imagem, também parcial e simplória, do "sucesso" colombiano no combate às drogas e à guerrilha. A imagem da Colômbia "vitoriosa" foi difundida na mídia e em espaços políticos e institucionais através de diversos exemplos: o modelo de segurança pública de Medellín, a ordem urbana de Bogotá, a "recuperação dos territórios" da guerrilha e do tráfico, a confiança adquirida junto aos Estados Unidos, a multiplicação do aparato militar estatal pelo território colombiano e os índices positivos da segurança. Essa nova imagem-síntese do conflito colombiano percorreu a América Latina, tendo habilitado a adoção do modelo colombiano na América Central e no México, e não tardou a chegar ao Brasil, no contexto das soluções para a "guerra urbana".

Em dezembro de 2006, o recém-eleito presidente mexicano Felipe Calderón declarava guerra às redes criminosas do país e à violência ligada ao tráfico de drogas, colocando as Forças Armadas como instrumento dessa nova "guerra". Estavam lançadas as bases para a Iniciativa Mérida, programa de assistência militar e policial acordado entre os Estados Unidos e o México em março de 2007 e iniciado ao final do mesmo ano. A Iniciativa Mérida tinha como inspiração o Plano Colômbia, caracterizado por "muitos funcionários e analistas norte-americanos (...) como um "êxito" que deveria ser replicado na política exterior norte-americana para o México" (HAUGAARD ET AL. 2011, pp.1-3)[184].

Após a reeleição de Uribe em 2006, notícias e comentários políticos na mídia começavam a difundir "as lições da Colômbia" e o modelo colombiano de combate ao crime organizado. Foi o que apareceu, por exemplo, no artigo de opinião de três deputados federais recém-chegados de uma visita institucional às cidades colombianas, *A lição da Colômbia* (FRUET ET AL. 2007)[185], e, um ano depois, na reportagem *As lições da Colômbia para o Brasil* (AQUINO 2008)[186]. Entre os aspectos registrados pelos dois textos podemos citar: a acentuada redução dos índices de criminalidade, os programas de longa duração alheios às mudanças de governo, a reinserção de "desmobilizados", a recuperação de áreas degradadas, o policiamento ostensivo e a atuação das Forças Armadas no combate à criminalidade. A assimilação das políticas de segurança colombianas como modelo ou lição transitou entre a

[184] "No obstante, el gobierno mexicano, así como los grupos de la sociedad civil, sospechaban de un nombre que sugería la intervención directa de EE. UU. En los asuntos de México. Mientras tanto, en Washington muchos funcionarios y analistas caracterizaban el Plan Colombia como un "éxito" que debía ser replicado en la política exterior estadunidense hacia México" (HAUGAARD; ISACSON; JOHNSON 2011, p.3)

[185] FRUET, Gustavo; ARAUJO, Bruno; HENRY, Raul. A lição da Colômbia: alternativas para a segurança pública. Folha de São Paulo, 7 mai 2007.

[186] AQUINO, Ruth de. As lições da Colômbia para o Brasil. Revista Época, Edição nº 457, 26 mai 2008.

mídia e os políticos numa via de mão dupla, como veremos no caso específico do Rio de Janeiro.

A conexão Rio – Colômbia teria uma primeira escala na Colômbia poucos meses depois. Para chegarmos aí temos que voltar à figura do então governador recém-eleito no Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, citado no discurso de posse de Lula. Tendo como principal desafio de seu governo a questão da segurança pública, Sérgio Cabral anunciou em fevereiro de 2007 que faria sua primeira viagem ao exterior para a Colômbia, a fim de buscar soluções para a criminalidade urbana no Rio de Janeiro. Acompanhado dos governadores do estado de Minas Gerais e do Distrito Federal, Cabral visitou Bogotá e Medellín. O principal objetivo destacado pelo governador era o de "ver como eles [os colombianos] conseguiram recuperar áreas degradadas dentro da periferia e favelas que antes eram verdadeiros infernos e hoje são áreas tranqüilas com boa qualidade de vida" (O ESTADO DE SÃO PAULO, 20 fev 2007). Na pauta da visita estava também o aprendizado de experiências de profissionalização e gestão da polícia. Ou seja, a questão da segurança foi o principal destaque da agenda do governador Sérgio Cabral, com ênfase na recuperação de áreas degradadas e na gestão policial.

O projeto das Unidades de Polícia Pacificadora é inspirado diretamente nas experiências colombianas de controle da violência em grandes cidades, cujo principal símbolo é Medellín. Essa vinculação entre os dois projetos não é nenhuma novidade, ela consta no primeiro parágrafo da apresentação da página oficial da UPP. Além da imagem do "sucesso colombiano", a imagem da "violência colombiana" também é recuperada para se remeter aos inimigos comuns enfrentados por ambos os projetos. Na publicação oficial *UPP*[187], a relação entre o Rio de Janeiro e a Colômbia aparece de maneira superdimensionada, com um destaque para um inverossímil vínculo entre o Comando Vermelho (CV) e as FARC estabelecido na década de 1980.

> A história do poder paralelo do narcotráfico no Rio de Janeiro teve início nos anos 70, quando bandidos comuns se aliaram e fundaram o grupo Falange Vermelha. Na década de 80, a falange se transformou na facção criminosa "Comando Vermelho" (CV), parceiro das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), que se tornaram o principal fornecedor de drogas aos traficantes brasileiros. O CV controlava o tráfico de drogas e armas e estava por trás de assaltos a bancos e roubos de carros no Rio de Janeiro. A cocaína fornecida pelas FARC foi responsável pela grande ampliação do poder dessa facção. O Brasil entrou na rota internacional da droga como ponto de distribuição e mercado consumidor. No rastro da cocaína veio o armamento pesado, como pistolas, metralhadoras, fuzis, granadas e até armas

[187] A publicação cujo título é UPP está disponível online no link "Livro das UPPs: a UPP veio pra ficar". Disponível em http://www.upprj.com/upload/multimidia/LIVRO_UPPs.pdf. O livro impresso é difundido para autoridades como a síntese do projeto UPP. http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/07/haiti-deve-receber-unidade-de-policia-pacificadora-nos-moldes-do-rio.html

> antiaéreas. Em 2001, os serviços de inteligência dos EUA, da Colômbia e do Brasil relataram que as drogas das FARC representavam 70% de toda a cocaína que entrava no Brasil.

A posição política expressa no documento oficial do governo do estado do Rio de Janeiro, além de estabelecer relações causais estapafúrdias entre as FARC e o tráfico de drogas no Brasil, não encontra ressonância em documentos oficiais do governo federal. Mas insere o projeto das UPPs num quadro de referência mais amplo da "guerra às drogas", reforçando essa ideia do Rio de Janeiro "tipo Colômbia".

Para além dos documentos e discursos oficiais que estabelecem conexões explícitas entre os projetos de segurança da Colômbia e do Rio de Janeiro, propomos explorar conexões mais sutis em termos da identidade entre processos similares, especificamente no que se refere às estratégias de recuperação de territórios. E isso não passa somente pela experiência de Medellín, mas em escala mais ampla, para diferentes zonas de conflito na Colômbia.

Segurança pública tipo Colômbia

No segundo governo Uribe (2006-2010), as políticas de segurança passaram a ser estruturadas de acordo com o que Ricardo Vargas qualificou como "consolidação da simbiose entre "segurança e desenvolvimento"" (2010, p.75), materializada na Estratégia de Recuperação Social de Territórios (ERST). O modelo de interpretação de Vargas analisa duas modalidades de vínculos entre segurança e desenvolvimento: a primeira se desdobra a partir das políticas públicas de segurança, como o Plan Colombia; a segunda a partir da "segurança privada de origem criminal", isto é, no caso colombiano, os paramilitares. Ambas desembocam na Estratégia de Consolidação de Territórios.

O modelo de Vargas chama atenção para alguns aspectos. Em primeiro lugar, ao colocar lado a lado as duas modalidades de segurança – pública legal e privada ilegal (paramilitares) – possibilita entendê-las como parte de um mesmo processo. No modelo colombiano, as fronteiras móveis da segurança se projetavam sobre os enclaves territorializados do tráfico de drogas e das guerrilhas, por um lado, através das forças regulares do Exército e da Polícia Nacional Colombiana e, por outro lado, através dos grupos paramilitares. Os confrontos das forças oficiais e dos paramilitares contra as guerrilhas eram muito mais intensos e recorrentes do que de forças oficiais contra paramilitares, o que se configuraria como um *modelo justaposto* de segurança pública legal e privada ilegal. Com a política de desmobilização dos paramilitares, implantada a partir de 2004, o modelo

justaposto passa a se configurar como um *modelo sucessivo*, no qual a segurança privada criminal dos paramilitares é substituída pelas forças oficiais estatais colombianas.

Figura 1: Modalidades de controle territorial para a segurança e desenvolvimento no contexto do conflito colombiano (extraído de VARGAS 2010)

Em segundo lugar, destaca a dimensão econômica da recuperação dos territórios. Entre os objetivos da política colombiana, Vargas pontua o de "converter a guerra numa oportunidade para uma maior e mais efetiva disponibilidade dos recursos naturais existentes nesses territórios, gerando condições de segurança para o investimento de grandes capitais".[188] A fronteira móvel da segurança abre caminho para novas fronteiras de investimento, inserindo áreas estratégicas em termos de recursos naturais (petróleo, carvão,

[188] "Entre los objetivos que se propone la recuperación social de territorios en el contexto del conflicto: 1) Ganar mayor movilidad de las FF. AA. para ampliar la capacidad ofensiva sobre el territorio. 2) Simultáneamente, se trata de convertir la guerra en una oportunidad para una mayor y efectiva disponibilidad de los recursos naturales existentes en esos territorios, generando condiciones de seguridad para la inversión de grandes capitales (principalmente petróleo y minerales como carbón y, en otras zonas, grandes inversiones en monocultivos para biocombustibles). En otras palabras, se trata de incorporar áreas no controladas por el Estado dentro de un modelo fundamentalmente extractivo o agroexportador, de modo que estimule más inversiones y, por tanto, más oportunidades a la inversión privada. Los interrogantes que surgen se refieren a la redistribución de los beneficios en relación con los requerimientos de desarrollo local y regional, también a la responsabilidad por los impactos ambientales y sociales de las firmas que invierten en esas zonas y, finalmente, al estímulo de nuevos sectores generadores de empleo o de mejoras en los índices de calidad de vida de los habitantes del territorio donde se asientan esos recursos" (VARGAS 2010, p.89).

minérios, agrocombustíveis) e de logística (*pasos de frontera*, rodovias, megaprojetos), além de grandes centros consumidores e bacias de mão-de-obra dentro da economia formal. Em ambas as modalidades de controle, o controle territorial implica a potencial exploração econômica. Na primeira modalidade, políticas definidas através de subsídios ou entrega de recursos definidos pelo Estado central, sem um plano de desenvolvimento local comunitário (VARGAS 2010, p.91). Na segunda modalidade, os capitais acumulados, num contexto de violência privada, via expropriação e domínio de mercados ilegais, são reinvestidos na economia legal, no processo de "normalizar e legalizar os processos de controle territorial que se cumpriram mediante o uso privatizado da força" (VARGAS 2010, p.90).

A dinâmica da violência paramilitar colombiana mesclava objetivos de guerra contrainsurgente e abertura de frentes econômicas. A desestabilização das regiões de conflito, com os assassinatos seletivos, massacres, torturas, bloqueios econômicos e deslocamento forçado da população (VARGAS 2010, p.99), engendrava oportunidades de expropriação ou aquisição de ativos desvalorizados e posteriormente revalorizados no contexto do reordenamento paramilitar do território ou da desmobilização dos paramilitares.

Ricardo Vargas (2010) traz o exemplo do processo ocorrido na região do Bajo Atrato, no Urabá chocoano, litoral pacífico norte colombiano, fronteira com o Panamá. Nesse caso, os paramilitares, tendo se apropriado de terras durante o período de conflito, se tornaram interlocutores locais para as políticas de desenvolvimento após a desmobilização. Outro exemplo é o caso da cidade de Cúcuta, na fronteira com a Venezuela. Segundo informações de trabalho de campo (NOVAES; REGO MONTEIRO 2008), a incursão paramilitar se deu de forma associada à entrada de grupos empresariais de Medellín que tiraram vantagens do período de conflito para adquirir negócios rentáveis na cidade a preços desvalorizados.

Por fim, o que o modelo de Vargas nos permite concluir é que a legitimidade da ação do controle estatal pressupõe, por um lado, uma "securitização do desenvolvimento", isto é, a inclusão socioeconômica das populações e dos territórios historicamente excluídos e em situação de ilegalidade se torna uma missão das forças de segurança; por outro lado, o "estado de segurança" proporcionado pela força pública (ou pelos paramilitares) habilita oportunidades econômicas que são aproveitadas de modo preferencial por determinados grupos empreendedores que melhor se posicionam no novo contexto do "território conquistado" – seja pela antecipação espacial paramilitar, seja pela influência dos agentes privados nas decisões políticas que definem as áreas consideradas estratégicas para a intervenção militar.

O que isso tem a ver com o Rio de Janeiro? Como dissemos, as conexões entre Colômbia e Rio de Janeiro devem ultrapassar o marco das imagens-síntese da "violência" e do "sucesso" e estabelecer analogias mais complexas que permitam a interpretação dos fenômenos cariocas à luz da experiência colombiana. Alguns aspectos podem ser colocados em destaque, como a relação entre a estratégia oficial e a territorialidade das milícias no Rio de Janeiro, a simbiose entre segurança e desenvolvimento e a "integração excludente" dos territórios marginalizados. O fluxograma inspirado em Vargas (2010) sintetiza nossa proposta.

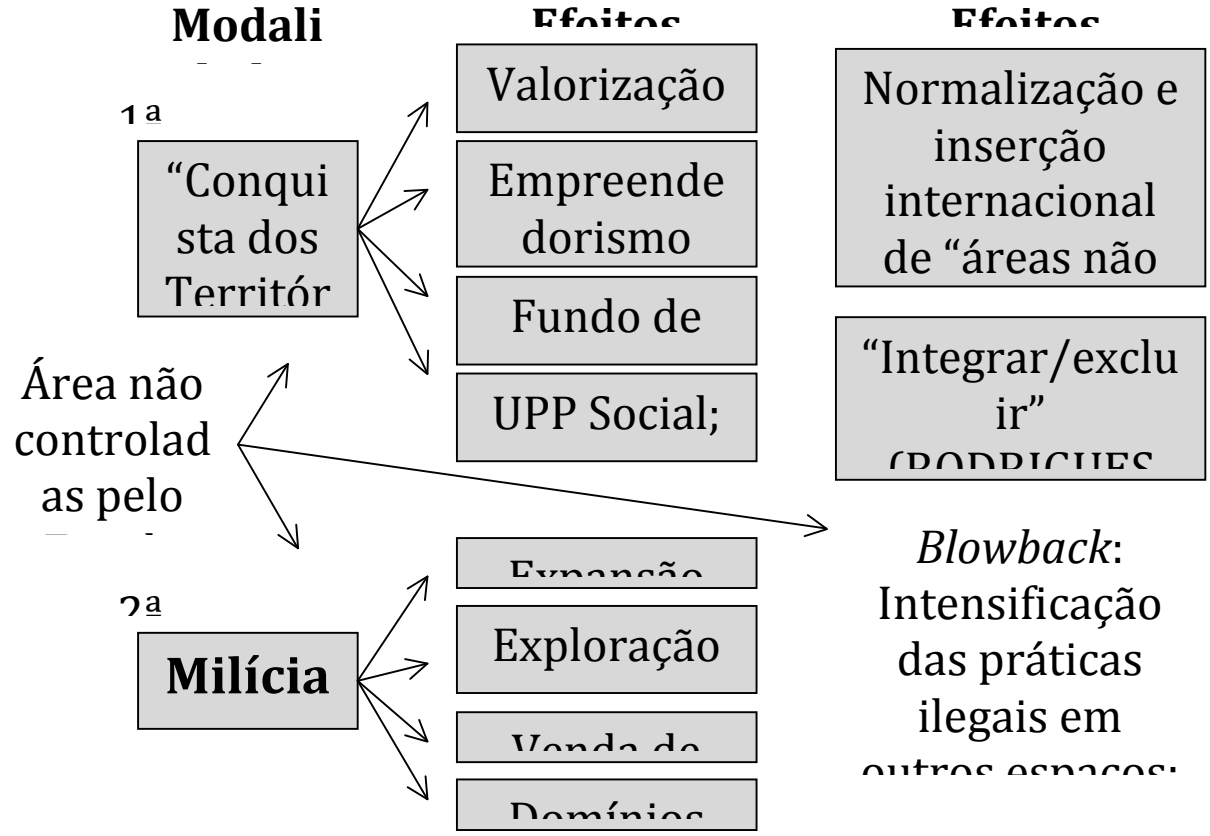


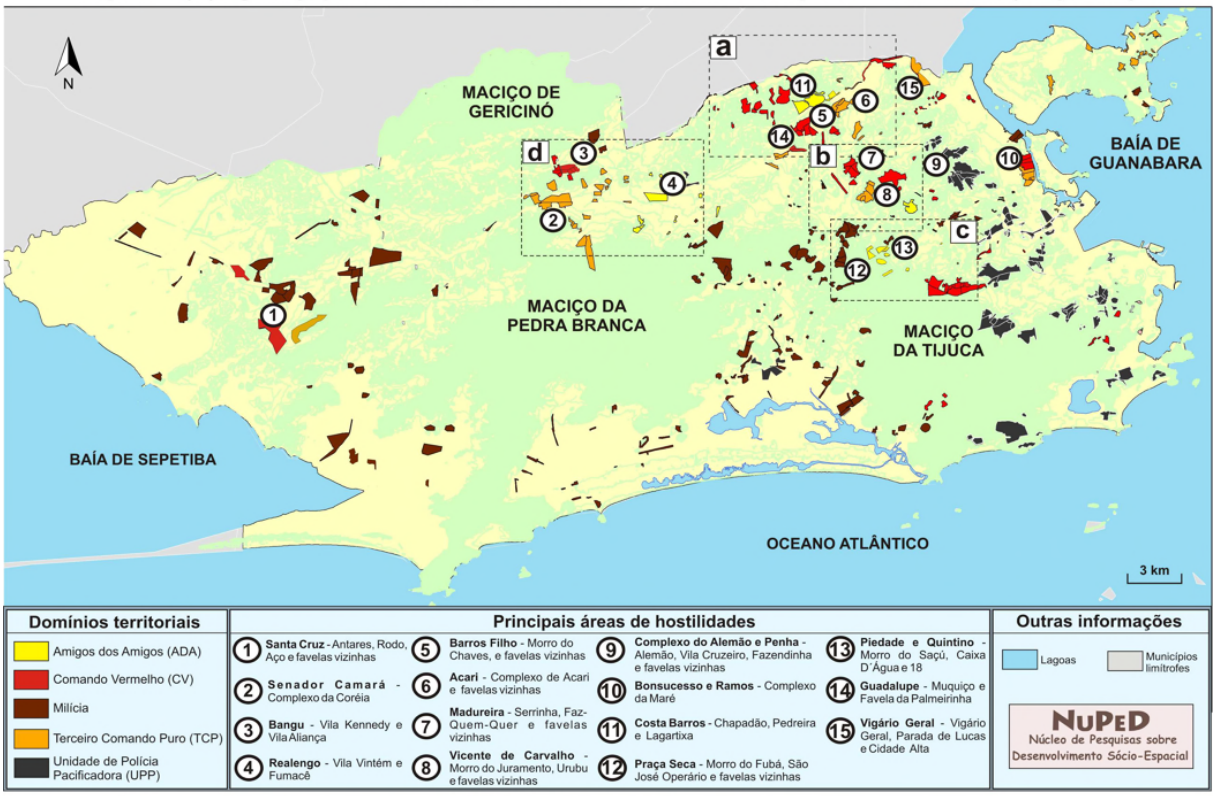
Figura 2: Modalidades de controle territorial para segurança e desenvolvimento a partir das UPPs e das milícias no Rio de Janeiro. Elaborado por Licio Monteiro a partir do modelo de Ricardo Vargas (2010).

A segurança privada ilegal, que na Colômbia ficou conhecida como grupos de paramilitares, guarda similaridade com as milícias do Rio de Janeiro, consideradas como uma modalidade de "grupo criminoso armado com domínio de território" (SILVA ET AL. 2008)[189], formadas, via de regra, por agentes das forças oficiais de segurança, reformados ou na ativa. As milícias extraem seus lucros em atividades que dependem do domínio territorial

[189] Os autores diferenciam grupos criminosos armados com domínio de território daqueles grupos sem domínio de território, como por exemplo quadrilhas de assalto a banco (SILVA ET AL. 2008, p.16).

exercido pelo poder armado: "empreendimentos imobiliários" em loteamentos ilegais e irregulares nas áreas de expansão urbana, cobrança por segurança privada de domicílios e estabelecimentos, controle de transporte alternativo (a "máfia das vans"), comércio de botijões de gás e serviço de TV a cabo, além de ascenderem a cargos políticos e obterem vitórias eleitorais baseadas no controle dos votos em seus domínios[190] (SILVA ET AL. 2008, p. 18-19).

Sobre a relação entre forças oficiais e as milícias, chama atenção o fato de que as UPPs não são implantadas nas áreas das milícias – a única exceção, que confirma a regra, foi a UPP do Batan, estabelecida em 2009. O mapa de Eduardo Rodrigues (2013) demonstra as áreas de concentração das UPPs (em cinza), nas Zonas Sul e Norte da cidade, e das milícias (em marrom), na Zonas Norte e Oeste e na baixada de Jacarapaguá (entre os Maciços da Tijuca e da Pedra Branca), configurando o que chamamos de *modelo justaposto* da segurança pública e privada ilegal.



Mapa 6: A (in)segurança pública e a luta pelo controle territorial no Rio de Janeiro (março 2013), elaborado por Eduardo Rodrigues (2013)

[190] Sobre a relação entre as milícias e seu poder eleitoral ver JUWER 2013. http://www.egal2013.pe/wp-content/uploads/2013/07/Tra_Vin%C3%ADcius-Ventura-e-Silva-Juwer.pdf

A simbiose entre segurança e desenvolvimento aparece em diferentes níveis: a valorização imobiliária no interior das comunidades onde as UPPs são instaladas[191] e nas áreas formais do entorno das comunidades[192]; a entrada e a formalização de serviços pagos; novos empreendimentos locais ou introduzidos de fora dentro da lógica da "abertura de oportunidades". A parceria entre os governos municipal e estadual é complementada pela parceria empresarial para o financiamento do projeto[193], inclusive com a criação de um Fundo de Investimentos em Participações da UPP[194]. A solução da segurança no Rio de Janeiro é difundida internacionalmente como um fator determinante para o novo momento de desenvolvimento econômico do estado do Rio de Janeiro.[195]

Por fim, o que chamamos de "integração excludente" ou "inclusão diferencial" pode ser verificada especificamente na maneira como o processo de inserção dos enclaves territorializados nos marcos da normalidade urbana pressupõe por um lado, a produção de uma nova diferença entre os territórios ocupados e a cidade formal, através da gestão da vida social pela polícia nas favelas, por outro lado, a reprodução ampliada em outras áreas da territorialidade ilegal que se busca combater.

O primeiro aspecto se evidencia pelo fato de que a "Polícia Pacificadora" passa a se tornar, dentro das favelas com UPP, o sinônimo de ação estatal, o que não deixa de ser diferente em relação à cidade formal. Certas imagens são paradigmáticas para entender o que

---

[191] Segundo o estudo de Marcelo Néri et. al. (2011), o acréscimo do aluguel nas áreas de favela com UPP foi 6,8% maior do que no "asfalto" (2011, p.41), mas não fica claro se a comparação é feita diretamente com o "asfalto" da área de entorno das favelas com UPP ou se com a cidade como um todo.

[192] Na reportagem *"Efeito UPP" na valorização imobiliária chega a 15%* (O Globo, 10 dez 2013), citam um recente estudo que aponta que "15% de todo o crescimento verificado no preço médio dos imóveis da cidade, desde 2008, estão relacionados à instalação de UPPs e, consequentmente, à redução dos índices de criminalidade nas áreas". Disponível em http://oglobo.globo.com/rio/efeito-upp-na-valorizacao-de-imoveis-chega-15-11021226 Acesso em 15 dez 2013

[193] Empresas como EBX, Coca-Cola, Souza Cruz, Bradesco Seguros e CBF são algumas das empresas parceiras de um futuro fundo de investimentos (RODRIGUES 2013, p. 97). Mas o "livro das UPPs" cita somente a parceria já consolidada com a EBX: "o governo, em parceria com o Grupo EBX, está investindo no reaparelhamento da polícia, com novos equipamentos, veículos, modernas tecnologias e na recuperação e construção de unidades" (RIO DE JANEIRO 2012, p. 31).

[194] "O objetivo é organizar uma carteira de investimentos sociais em comunidades pacificadas e não pacificadas do Rio e oferecer as cotas do fundo a investidores brasileiros e estrangeiros". Valor Econômico, 1 nov 2013. Disponível em http://www.ademi.org.br/article.php3?id_article=55899 Acesso em 15 dez 2013

[195] "Em 31 de março de 2011, o governador Sérgio Cabral Filho, durante o visita a Washington nos EUA, falou para uma plateia de empresários norte-americanos durante o seminário "Oportunidades de negócios no Rio de Janeiro" sobre o novo momento do Rio de Janeiro e o papel que as UPPs desempenham nesse processo: "Uma das grandes prioridades do nosso governo é a segurança pública. Vemos esse combate à criminalidade como essencial para a melhoria da qualidade de vida da população do nosso estado e como fator decisivo para o *desenvolvimento econômico do Rio de Janeiro*. Pela primeira vez, as forças policiais têm metas específicas de redução da criminalidade e os nossos homens recebem recompensas por atingirem esses objetivos. Com distribuição geográfica e planejamento extensivo, estamos conseguindo reduzir sensivelmente os indicadores de criminalidade"" (RODRIGUES 2013, p.92).

chamamos de gestão policial da vida social: a visita do Papai Noel policial, cujo vermelho da roupa é substituído pelo azul simbolizando a PM[196], e a programação de visitas de crianças à sede do BOPE e ao "caveirão" (veículo blindado usado pela polícia para invadir favelas)[197]. Imaginar as mesmas cenas em lugares da cidade formal deixa bem claro o sentido do "igual, mas diferente" que se impõe nas favelas com UPP. Não é o fim da "cidade partida", mas uma nova maneira de partir.

O segundo aspecto é o *blowback*, o *balloon effect* (efeito balão), o deslocamento e a atomização do domínio territorial do tráfico de drogas para outras áreas estratégicas ainda não controladas, ou para áreas não estratégicas, ainda mais marginalizadas no espaço metropolitano do Rio de Janeiro.

Tomemos o caso da chamada "guerra do Alemão", ocasião em que as forças de segurança federais e estaduais, incluindo o Exército e a Marinha, mobilizaram seus efetivos para a "conquista do território" do Complexo do Alemão. O termo "conquista do território" foi repetido incessantemente ao longo da semana da operação para qualificar aquele "momento único" da cidade do Rio de Janeiro. A transmissão ao vivo[198] da operação policial-militar evidenciou o *continuum* terminológico entre a mídia, particularmente a Rede Globo, os agentes diretamente envolvidos na operação, entrevistados ao vivo, e o governador do estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, que faz um pronunciamento "vitorioso" na tarde do dia 28 de novembro de 2010. Todos eles repetiram o mantra da "conquista do território"[199] como se fosse a batalha final contra o crime no Rio de Janeiro.

No entanto, a preocupação das semanas seguintes ao "Dia D" carioca era sobre o destino dos traficantes que teriam se deslocado, foragidos do Complexo do Alemão, principalmente os líderes. Seguindo as pistas, duas semanas depois, a investigação policial se direcionou para os MCs do Complexo do Alemão. Num baile funk no Complexo do Alemão, MC Frank, o mesmo do "tipo Colômbia", e seu irmão MC Tikão improvisavam um rap que dizia:

---

[196]Segundo a reportagem de Bernardo Mello Franco, três policiais, vestidos de Papai Noel azul e gnomos chegaram numa viatura para entregar presentes no Morro dos Macacos, em Vila Isabel, no Rio de Janeiro. Uma PM fardada que tentava apartar o empurra-empurra das crianças avisava "Quem brigar não vai ganhar presente. É, vocês aí mesmo. Eu tô de olho, hein!". *Policiais se vestem de Papai Noel e gnomo durante festa em favela*. Folha de São Paulo 17 dez 2013. Disponível em http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/12/1387068-policiais-se-vestem-de-papai-noel-e-gnomo-durante-festa-em-favela.shtml

[197]"Jovens da Mangueira e do Tuiuti visitam sede do BOPE". Jornal do Brasil Online, 6 fev 2012. Disponível em http://www.jb.com.br/rio/noticias/2012/02/06/jovens-da-mangueira-e-do-tuiuti-visitam-sede-do-bope/

[198] As reportagens televisivas dos dias da operação e dos dias que a antecederam foram reunidas num DVD vendido em camelôs do Centro do Rio de Janeiro nos primeiros dias de dezembro de 2010, após a ocupação.

[199] A linguagem utilizada pela mídia e pelo governo estadual foi explorada por Marcelo Lopes de Souza (2010), em artigo publicado na semana da invasão do Complexo do Alemão.

O bagulho tá lá na Chatuba[200] e lá na Fazendinha
Mas se tu não aprendeu, eu não fico de gracinha
Sabe aonde tá o Macarrão[201]?
- O Macarrão tá lá na Rocinha[202]
Sabe aonde tá o FB?
- O FB tá lá na Rocinha

No dia 15 de dezembro de 2010, o RJTV[203] mostrava as cenas do baile, "obtidas com exclusividade", para transmitir em tempo real a operação policial que prendeu MC Frank e MC Tikão, além de outros três MCs, sob acusação de apologia ao crime, associação ao tráfico e formação de quadrilha. As "provas" da investigação policial eram os vídeos publicados na internet pelos funkeiros que cantavam os raps "proibidões" e os vários cordões de ouro apreendidos com os MCs. Na batalha da produção e difusão de imagens e versões do conflito, a mídia televisiva restabelecia a fala dominante com o silenciamento dos MCs. Enquanto a delegada Helen Sardemberg justificava as prisões efetuadas, do lado de dentro da cela em que estavam presos os MCs cantavam outro rap recém composto: "Oh mãe, não chore não / Breve, breve estou de volta/ No Complexo do Alemão[204].

3.3.2. Colômbia e Brasil: dilemas da segurança fronteiriça[205]

A fronteira entre Brasil e Colômbia é bem distante tanto do Rio de Janeiro quanto das grandes cidades colombianas, como a capital Bogotá e a famosa Medellín. A evolução recente dos conflitos e das políticas de segurança envolvendo a fronteira entre os dois países contribuiu para que esse segmento fronteiriço pouco conhecido passasse a ganhar um destaque maior na pauta política binacional.

Brasil e Colômbia têm renovado um enfoque de segurança nas políticas de fronteiras na última década. Embora algumas medidas institucionais sejam interpretadas como mera

[200] Chatuba é uma das favelas/comunidades que compõe o Complexo do Alemão, na Zona Norte do Rio de Janeiro.
[201] Macarrão e FB eram líderes do tráfico de drogas no Complexo do Alemão.
[202] Rocinha é considerada a "maior favela do Brasil", com cerca de 70 mil habitantes. Está situada na Zona Sul do Rio de Janeiro, em São Conrado, bem distante do Complexo do Alemão. Ela foi ocupada pelas forças de segurança em novembro de 2011, tendo em vista a futura instalação de uma UPP, que se concretizou em setembro de 2012.
[203] A reportagem do RJTV programa local de notícias da Rede Globo está disponível em http://www.youtube.com/watch?v=7hWQTxB_boE.
[204] Outro vídeo ilustrativo apresenta os depoimentos da delegada Helen Sardemberg, http://www.youtube.com/watch?v=T_rTmkCfiIE intercalados com a fala dos MCs presos, incluindo uma música de protesto composta dentro da cela. A história foi contada por MC Frank e MC Tikão na roda de funk de São Gonçalo, disponível em http://www.youtube.com/watch?v=b3UPWBwod5s, publicada em 13 de abril de 2013.
[205] Esse capítulo conjuga uma parte anteriormente desenvolvida em Rego Monteiro (2010) e outra parte publicada nos Anais do V Encontro Nacional de Estudos de Defesa (Fortaleza-CE, 2011) e no capítulo de livro (REGO MONTEIRO 2012).

reedição da visão tradicional que estabelece um vínculo quase imediato entre fronteira e segurança, os desafios da segurança transnacional colocam na ordem do dia o desenvolvimento de um novo repertório de práticas de segurança que não remete à tradicional segurança de fronteiras. Não encontramos nesse caso uma assimilação de modelos colombianos pelo Brasil, da maneira como discutimos a respeito da segurança pública no Rio de Janeiro. No entanto, é possível identificar como a dinâmica do conflito colombiano e das políticas de segurança assumidas pela Colômbia ao longo das duas últimas décadas afetaram a dinâmica da segurança fronteiriça no Brasil, mais como uma série reiterativa de desafios e respostas do que como um processo de difusão e assimilação de modelos.

Nesta parte buscamos sintetizar e atualizar sucessivos trabalhos que tratam, de uma forma ou de outra, da segurança na fronteira Brasil-Colômbia (REGO MONTEIRO 2005; 2006; 2009; 2010; 2012a; 2012b). Três objetivos justificam essa retomada. Em primeiro lugar, avaliar, num período mais extenso, as mudanças nas políticas de segurança fronteiriça do Estado brasileiro e o peso da fronteira Brasil-Colômbia nessas políticas, permitindo diferenciar eventos conjunturais e tendências de longo prazo. Em segundo lugar, comparar a evolução das relações entre Colômbia e Brasil, que consideramos problemática no espaço fronteiriço, mas pouco conflituosa na relação binacional, com as interações entre Colômbia e Venezuela, um caso recente de rivalidade binacional com impactos específicos nas questões de segurança na zona de fronteira. Em terceiro lugar, explorar a fronteira Brasil-Colômbia como um exemplo da transição da segurança estatal tradicional para os desafios contemporâneos associados à segurança transnacional.

Buscamos comparar a territorialidade das políticas de segurança e defesa desenvolvidas pelo Brasil e pela Colômbia em suas fronteiras internacionais nas décadas de 1990 e 2000, especificamente em suas respectivas regiões amazônicas. As fronteiras assumiram um papel relevante nas dinâmicas de conflito e segurança da região andino-amazônica ao longo das últimas décadas. Brasil e Colômbia oferecem pontos de vista distintos e soluções diferenciadas para serem analisados no que se refere às políticas de segurança nas fronteiras internacionais.

Por que as fronteiras se tornaram um elemento relevante para as políticas de segurança e defesa da Colômbia na década de 2000? Que comparações podem ser estabelecidas entre as políticas de fronteiras dos países amazônicos, particularmente entre o Brasil e a Colômbia? Por fim, o que isso nos diz sobre o papel das fronteiras nas atuais dinâmicas de conflito e segurança regional? Para responder a essas perguntas, fizemos uma comparação entre as

políticas de segurança nas fronteiras amazônicas do Brasil e da Colômbia, buscando identificar algumas diferenças e similaridades entre as trajetórias de cada país.

Situação de conflito na fronteira Brasil-Colômbia

Embora o tráfico de drogas e o conflito interno colombiano tenham chegado a áreas de fronteira pelo menos desde a década de 1980, foi somente na década de 2000 que o conflito interno colombiano assumiu uma posição privilegiada nas relações binacionais e nas interações transfronteiriças entre a Colômbia e seus vizinhos. Como apontado em trabalhos anteriores (REGO MONTEIRO 2006; 2010), o envolvimento dos países vizinhos no conflito colombiano foi causado por vários fatores: 1) usos estratégicos e táticos das zonas fronteiriças por atores armados ilegais, 2) ações unilaterais ou combinadas do Estado colombiano na zona de fronteira, 3) deslocamento forçado de colombianos na fronteira, em direção aos países vizinhos, 4) deslocamento dos cultivos de coca para as regiões fronteiriças e 5) danos sociais e ambientais causados por pulverização aérea. O deslocamento forçado causado pelos conflitos armados atinge cidades de fronteira, fazendo do tema dos refugiados um dos vetores de internacionalização do conflito (ROJAS; CEBALLOS, 2006). Em relação à produção de coca, importantes áreas de cultivo estão localizadas em regiões fronteiriças, especialmente na fronteira da Colômbia com o Equador (departamentos de Putumayo e Nariño) e Venezuela (principalmente os departamentos de Norte de Santander e Arauca) (UNODC, 2008). O impacto ambiental de pulverização aérea na Colômbia, por sua vez, afeta principalmente a população de fronteira equatoriana.

Efeitos transfronteiriços do conflito colombiano ocorrem em diferentes intensidades ao longo da fronteira. No caso da zona de fronteira Brasil-Colômbia, existe uma incidência relativamente baixa destes efeitos. A presença de forças armadas irregulares é intermitente, servindo principalmente para fornecer assistência médica e fornecimento de alimentos para as guerrilhas e servindo também como rotas de drogas e armas. Até 2006, a incidência de deslocamento forçado foi baixa tanto nas cidades fronteiriças da Colômbia quanto nos municípios brasileiros adjacentes, de acordo com dados de 1999-2005 da *Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento* (CODHES) e trabalhos de campo realizados pelo Grupo Retis/UFRJ na região (STEIMAN 2002b; RETIS/MI 2005). A presença de colombianos em Tabatinga (AM) e Manaus (AM) era relativamente pequena em 2005, comparando-se a outras cidades do Brasil (RAMÍREZ 2006, p.15). Num estudo de 2000, verificou-se que até então o fluxo de peruanos para Tabatinga (AM) era maior do que de colombianos (BRASIL ET AL. 2000). A partir de 2006, a chegada de refugiados nos

municípios da fronteira Brasil-Colômbia foi destacada pela Pastoral dos Migrantes, que estimou a presença de 4.000 colombianos no Brasil. Esse deslocamento não se manteve com a mesma intensidade nos anos seguintes, baixando a uma média anual de 1.200 colombianos atendidos pelo SPM no Amazonas, em 2009.[206] Embora o número de refugiados seja alto quando se considera o impacto local, o peso de todo o contingente de refugiados colombianos no Brasil é muito pequeno quando comparado com os países vizinhos, principalmente Equador e Venezuela. Na Venezuela, por exemplo, a Organização Internacional para as Migrações documentou a presença confirmada de pelo menos 130 mil colombianos deslocados até 2008, segundo um dos responsáveis pela agência na Venezuela (NOVAES; REGO MONTEIRO 2008).

No caso dos cultivos ilícitos, estes não são tão importantes na fronteira Brasil-Colômbia. Sucessivos levantamentos feitos pelo *Illicit Crop Monitoring Programme* (ICMP), conduzido pela ONU e pelo governo colombiano, indicam a existência de cultivos ilícitos esparsos e insignificantes nos departamentos colombianos que fazem fronteira com o Brasil. Assim, os efeitos ambientais relacionados aos produtos químicos pulverizados por aviões sobre cultivos ilícitos são inexistentes (UNODC 2008), ao contrário de outras regiões de fronteira.

Finalmente, embora muitas vezes vista com preocupação para o Brasil, a fronteira Brasil-Colômbia está longe de ser um dos principais focos de tensão do conflito interno na Colômbia, tais como aqueles encontrados no Equador e Venezuela. A posição geográfica de fronteira Brasil-Colômbia é relativamente excêntrica ao eixo principal do fluxo internacional da Colômbia. Além disso, está localizado em uma área com densidade populacional muito baixa e pouca infraestrutura de transporte em ambos os lados da fronteira.

Dois níveis de preocupação podem ser encontrados no debate político brasileiro. Por um lado, as "ameaças não-estatais ou transnacionais", como tráfico de drogas, contrabando e as atividades de grupos armados irregulares se configuram como uma situação preocupante para o governo brasileiro, na fronteira entre Brasil e Colômbia. Por outro lado, a intervenção extra-regional na crise colombiana, principalmente dos Estados Unidos, acrescenta outra preocupação. Esta dupla percepção dos desafios de segurança é materializada nas políticas de segurança implantadas na região amazônica nos anos de 1990 e 2000 (REGO MONTEIRO 2009). O Brasil aplicou uma série de medidas que, apesar de incorporar algumas premissas

[206] Disponível em http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2009/07/112584-amazonia+e+um+dos+principais+destinos+de+refugiados+colombianos.html

das concepções securitárias dominantes, serviu para neutralizar quaisquer acusações de displicência em relação à proteção da fronteira com a Colômbia.

Amazônia colombiana

A Amazônia colombiana cobre cerca de 40% do território colombiano e se divide em suas porções ocidental e oriental. Os departamentos de Putumayo, Caquetá e Guaviare representam a região amazônica ocidental. Eles se situam mais próximos às zonas densamente povoadas do planalto andino e têm um processo de ocupação mais consolidado. Já os departamentos da região amazônica oriental (Amazonas, Vichada e Guainía), fronteiriços ao Brasil, são os mais isolados do centro político e econômico colombiano, com uma das menores densidades populacionais da Colômbia.

Entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX, a Amazônia colombiana viveu o *boom* da exploração de borracha vegetal, seguido de um rápido declínio econômico e posterior marginalização política da região, assim como ocorreu no Brasil (DOMÍNGUEZ 2005). A partir dos anos 1950, o governo colombiano tentou promover processos de colonização dirigida e de apoio ao deslocamento espontâneo de camponeses para as terras situadas na vertente oriental do planalto andino (MONTENEGRO 2005, p. 604). Essa colonização seguiu o sentido linear e paralelo dos rios, sem a abertura de rodovias característica do caso da expansão da fronteira agrícola e urbana do Brasil a partir da década de 1960 (MACHADO 2003).

Na década de 1970, o processo de colonização iniciado nas décadas anteriores entrou em crise, devido ao fraco apoio governamental e ao baixo rendimento econômico obtido nas terras colonizadas, desencadeando um deslocamento dos camponeses empobrecidos dentro da própria região amazônica. Nesse cenário é que tem início os cultivos de coca em larga escala, em 1975, nas áreas de colonização espontânea de Caguán, Guaviare e La Macarena (MONTENEGRO 2005, p. 605). Apesar das quedas de preço da coca em alguns períodos da década de 1980, o estímulo à produção *cocalera* se manteve pela crescente demanda de exportação de cocaína e se intensificou ao longo da década de 1990, com a diminuição dos cultivos de coca no Peru e na Bolívia. Os departamentos amazônicos de Putumayo, Caquetá e Guaviare respondiam por 80% da produção de coca colombiana ao final da década de 1990.

A presença de atores armados irregulares é outro elemento de destaque na região amazônica colombiana. As FARC se estabeleceram na região a partir da década de 1960, acompanhando os movimentos de autodefesas camponesas que resistiam à violência do Estado e dos grandes proprietários de terra. Grupos empresariais ligados ao tráfico de drogas

também formaram milícias armadas que atuavam para proteção das áreas de cultivo e refino de coca, a partir de meados dos anos 1970, que se desdobraram em grupos paramilitares durante a década de 1980 e 1990 (MONTENEGRO 2005, p. 613).

No lado colombiano, os territórios amazônicos permaneceram com uma presença rarefeita do Estado, incapaz de exercer um controle territorial efetivo. O processo de apropriação privada das terras ocorreu de forma violenta, a partir de grupos organizados que se tornaram agentes repressivos que agiam por fora do aparato institucional colombiano. A ausência de alternativas econômicas para a economia da coca e da cocaína e a repressão estatal aos cultivos ilícitos acabaram por alimentar a desconfiança da população camponesa e fortalecer lealdades concorrentes ao Estado – como, por exemplo, a adesão às guerrilhas.

No lado brasileiro, por sua vez, o projeto de integração do norte amazônico ao centro político e econômico do Brasil foi concretizado na década de 1970 com a abertura de rodovias e os estímulos à colonização espontânea e dirigida, ao mesmo tempo em que se buscou uma presença militar permanente que expressasse um controle, senão efetivo, pelo menos simbólico do território. Os esforços coordenados de integração e desenvolvimento tiveram como objetivo, do ponto de vista do governo central, a garantia de soberania interna e externa sobre a Amazônia brasileira e o aproveitamento econômico da região.

Embora a política de integração tenha conectado diferentes porções da região amazônica às regiões mais dinâmicas do país, o segmento de fronteira Brasil-Colômbia permaneceu esparsamente povoado e com baixo grau de conectividade com as áreas mais integradas da Amazônia brasileira. Apesar disso, não se verifica do lado brasileiro uma situação complexa de desafios à segurança estatal similar ao que se passa na Amazônia colombiana.

Políticas de fronteira na Colômbia

Na região amazônica se encontra a totalidade da zona de fronteira colombiana com o Brasil e o Peru, além de segmentos parciais da fronteira com Venezuela e Equador. No entanto, as interações transfronteiriças são mais densas nos segmentos andinos da fronteira com a Venezuela e com o Equador, onde também se concentram os principais problemas relacionados à projeção internacional do conflito colombiano.

Considerando a complexidade da combinação entre cultivos ilícitos, grupos armados irregulares e presença estatal pouco consolidada, constatamos que os desafios geopolíticos do Estado colombiano na região amazônica são bastante distintos do que ocorre no Brasil. O mesmo pode ser dito em relação à questão das fronteiras amazônicas colombianas, com fraca

presença institucional e infraestrutural do Estado. Uma exceção é a cidade de Leticia, capital do departamento colombiano de Amazonas, cidade gêmea com Tabatinga (AM), que se destaca no segmento amazônico da fronteira colombiana por concentrar funções administrativas departamentais, com a presença de uma sede universitária e outras instituições públicas, além das bases militares.

Na Constituição vigente entre 1886 e 1991 não havia qualquer menção ao conceito de fronteira (RESTREPO 2009, p. 14). Em 1991, os antigos *territorios nacionales* situados nas fronteiras assumiram a classificação de departamentos, movimento similar ao que havia ocorrido no Brasil em 1988, como a criação de novos entes federativos a partir dos territórios. O artigo 337da nova Constituição colombiana abre um primeiro enfoque institucional para a fronteira, permitindo que departamentos e municípios das zonas fronteiriças pudessem estabelecer programas de cooperação com as unidades federativas limítrofes do país vizinho (STEIMAN 2002a, p.2)[207]. Mas só em 1995 é aprovada a *Ley 191*, que estabelece um regime diferencial para as áreas fronteiriças, com a finalidade de promover o desenvolvimento, a instalação de infraestruturas, a proteção ambiental, a produção e a presença estatal. Embora a *Ley 191* tenha sido complementada com mais cinco leis, relativas a temas econômicos e de combustíveis, as políticas do Estado colombiano permaneceram pouco efetivas (RESTREPO 2009, p. 16).

Com exceção das disputas territoriais que ocasionaram um conflito armado com o Peru em 1932 e algumas pequenas escaramuças com a Venezuela, as situações de conflito vividas pela Colômbia durante o século XX foram principalmente guerras civis e conflitos armados entre o Estado e grupos políticos internos. Como conseqüência dessa situação, as concepções de segurança e defesa do Estado colombiano se orientaram mais para dentro do que para fora do território, como o caso da Base Militar de Tres Esquinas, na fronteira com o Peru. A geografia do conflito colombiano seria então marcada por fronteiras internas, estabelecidas entre as forças oficiais e os grupos armados irregulares, em áreas onde a atuação estatal é limitada. A expressão mais evidente dessa configuração foi a criação da zona desmilitarizada, na região amazônica colombiana (departamento de Guaviare), que existiu entre 1998 e 2002, como condição para as negociações entre o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC).

[207] A partir do artigo 337 da Constituição colombiana de 1991, houve "a transformação, em 1994, da Estação Científica de Letícia na quinta sede da Universidad Nacional de Colombia, voltada, sobretudo, para a produção e sistematização do conhecimento sobre a Amazônia colombiana (STEIMAN 2002a, p.2)

Nesse contexto buscamos situar as políticas de segurança dos Estados colombiano e brasileiro nas fronteiras amazônicas. Algumas medidas institucionais, somadas ao reforço militar do Estado colombiano nas fronteiras, buscaram reverter a condição de baixa presença estatal nessas regiões e estabeleceram uma nova perspectiva na relação bilateral entre os países vizinhos à Colômbia.

Segurança fronteiriça na Colômbia

Embora o âmbito interno tenha sido o principal para as políticas de segurança do Estado colombiano, inclusive com a assimilação de tarefas de polícia pelas Forças Armadas colombianas, as fronteiras externas têm assumido um papel cada vez mais relevante no conflito colombiano. Ao optar pelo confronto direto com as guerrilhas, pelo modelo repressivo de combate às drogas e pelo apoio financeiro e a presença militar dos EUA em seu território, a Colômbia promoveu também uma mudança de enfoque nas relações bilaterais no âmbito regional, com uma postura mais unilateral que polarizava com os governos de esquerda emergentes na região, principalmente os da Venezuela e do Equador. Até então, a Colômbia era acusada pela incapacidade de controle das fronteiras, o que permitia inclusive que a Venezuela e o Brasil fizessem incursões no território colombiano para combater os grupos ilegais, em casos de perseguição *en caliente*. Em meados da década de 2000, o Equador e a Venezuela ficaram espremidos sob a acusação de cooperação com as guerrilhas e de negligência com o controle das fronteiras, ao mesmo tempo em que denunciavam a violação colombiana de seus territórios em ações de combate à guerrilha (casos da captura de Rodrigo Gandra, na Venezuela, em 2005, e da morte de Raul Reyes, no Equador, em 2008).

A nova posição colombiana no âmbito político regional conferiu às fronteiras um papel renovado. O uso dos espaços fronteiriços pelos grupos ilegais estaria relacionado não mais (ou não somente) à negligência do Estado colombiano, mas também à permissividade dos países vizinhos para o trânsito desses grupos de um lado a outro da fronteira (RESTREPO 2009, p. 8). Logo, as fronteiras deveriam sem incorporadas como lugar prioritário para o combate às ameaças internas colombianas.

O caráter transnacional das ameaças internas colombianas deveria implicar uma cooperação transnacional também nas iniciativas de combate. A partir dessa leitura, a relação do governo colombiano com os países vizinhos passa a assumir dois comportamentos distintos: a cooperação bilateral, no caso do Peru e do Brasil, e a rivalidade aberta, no caso da Venezuela e do Equador. A relação conflituosa entre Colômbia e Venezuela se aprofundou principalmente no período do segundo governo Uribe (2006-2010).

O maior destaque à questão das fronteiras pode ser verificado nas políticas desenvolvidas pela Colômbia a partir da década de 2000, no âmbito do *Plan Colombia* (1999) e, posteriormente, da *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, a partir de 2003. Embora o *Plan Colombia* tivesse seu principal foco de atuação no departamento amazônico de Putumayo, situado na fronteira com Equador e Peru, o formato da intervenção estatal ainda era principalmente voltado para a confrontação no âmbito interno contra as plantações de coca e as guerrilhas.

Em 2002, tem início o *Plan de Seguridad, Soberanía y Desarrollo Social en Fronteras*, base para o chamado *Plan Fronteras* (2003). A diferença em relação às iniciativas governamentais anteriores é a perspectiva de associar os objetivos de integração e desenvolvimento social e econômico às ações de segurança estatal. Essa perspectiva é reforçada com a *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* (2007), que classifica as zonas de fronteira como um dos quatro tipos de zonas de segurança nas quais se aplicaria o modelo de recuperação social de territórios.

Segurança fronteiriça no Brasil

Em pesquisa anterior, analisamos as políticas de controle estatal na fronteira Brasil-Colômbia, inseridas num quadro de referência mais amplo que é a Amazônia brasileira e o papel que essa região cumpre na atual política de defesa nacional (REGO MONTEIRO 2009). A especificidade do segmento fronteiriço Brasil-Colômbia se deve aos vínculos existentes entre as ameaças concebidas pelo Estado e as políticas aplicadas pela Colômbia ao longo das décadas de 1990 e 2000. Apesar da baixa incidência dos problemas relacionados ao conflito colombiano nas fronteiras brasileiras, a "ameaça colombiana" ocasionou um reforço nas políticas de controle territorial nas fronteiras amazônicas, particularmente na zona de fronteira Brasil-Colômbia.

Desde a década de 1990, as Forças Armadas brasileiras têm realizado a transferência de unidades militares para a Amazônia e ampliado o contingente de soldados e oficiais nessa região[208]. O reforço militar foi acompanhado da implantação do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), que foi desenvolvido durante a década de 1990 e entrou em operação em 2002. A Polícia Federal também ampliou sua atuação na fronteira Brasil-Colômbia com a

[208]Em 1992 e 1993, foram instaladas Brigadas de Infantaria da Selva em Boa Vista-RR, Cruzeiro do Sul-AC e Tefé-AM, resultantes da transferência de Brigadas localizadas no sul e no sudeste do país. Em 2004, outra Brigada foi instalada em São Gabriel da Cachoeira-AM, município limítrofe à Colômbia, que ainda recebeu em 2005 um Destacamento da Aeronáutica. No caso da Marinha, foi implantado o Batalhão de Operações Ribeirinhas, em 2001, a partir do Grupo de Fuzileiros Navais de Manaus, e foi criado o 9º Distrito Naval, em 2005, sediado em Manaus-AM, abarcando a Amazônia Ocidental.

Operação COBRA, iniciada em 2000. Desde então foram implantadas cerca de dez bases policiais, algumas móveis, para patrulhar principalmente as vias fluviais.

Além da ampliação da presença institucional e da infraestrutura física, as respostas do Estado brasileiro relacionadas à percepção da "ameaça colombiana" foram marcadas pelo desdobramento de algumas questões latentes no processo de reconversão das Forças Armadas a novos paradigmas de segurança e defesa. Os desafios da zona de fronteira Brasil-Colômbia orientaram a efetivação dessas mudanças devido ao caráter emergencial e novo atribuído às ameaças transnacionais contra as quais se formularam as respostas do Estado brasileiro.

A integração entre agências do Estado pode ser exemplificada no caso da Operação COBRA, que envolve cooperação entre Polícia Federal e o Exército, com apoio logístico e troca de informações, e, em nível secundário, cooperação com os congêneres colombianos. A Operação COBRA iniciou-se em 2000 e foi apresentada como uma resposta aos possíveis efeitos fronteiriços do *Plan Colombia*. Além de se configurar como uma operação permanente da Polícia Federal, a Operação COBRA inspirou a criação de dispositivos similares nas fronteiras com outros países.

As Operações Combinadas sob comando único das Forças Armadas na Amazônia brasileira tiveram início em 2002. O vínculo entre o início dessas operações e os efeitos do conflito colombiano pode ser atribuído ao fato de que a primeira das operações (Operação Tapuru, em 2002) foi motivada por um embate ocorrido entre o Pelotão Especial de Fronteira de Vila Bittencourt-AM e supostos guerrilheiros das FARC no mesmo ano, mas também por que algumas operações simulavam o enfrentamento contra a guerrilha e porque a maioria delas esteve concentrada nos municípios fronteiriços da Amazônia ocidental, particularmente na fronteira Brasil-Colômbia (REGO MONTEIRO 2009).

A retomada do Programa Calha Norte (PCN), após a escassez de recursos dos anos 1990, ocorreu nesse mesmo contexto, com a ampliação de sua área de abrangência (inclusão do Acre, de Rondônia e de municípios da Ilha de Marajó e adjacências), em 2004, e o aumento das verbas disponíveis a partir de 2003. Essas medidas foram acompanhadas de uma mudança no perfil do Programa, com maior prioridade para a vertente civil em relação à vertente militar[209]. A ampliação do peso da vertente civil afetou positivamente a vertente militar, ao mesmo tempo em que se ampliou a legitimidade da atuação das Forças Armadas

[209]A aplicação dos recursos do PCN pode ser diferenciada em três modalidades. Na vertente civil (a), as verbas são executadas pelos próprios municípios em ações de infraestrutura civil. Na vertente militar, as verbas são executadas pelas Forças Armadas, principalmente, para infraestrutura militar (b) e, secundariamente, para apoio à infraestrutura civil (c), focalizadas em localidades com menor capacidade de gestão das verbas.

nos municípios, garantindo o apoio dos governos locais para as políticas de segurança aplicadas no espaço fronteiriço amazônico (REGO MONTEIRO 2012).

Segurança fronteiriça como questão binacional

A comparação entre as políticas brasileira e colombiana para as fronteiras em suas regiões amazônicas permite concluir que existe uma diferença nas percepções de ameaça relacionada à zona de fronteira Brasil-Colômbia, considerada extremamente problemática pelo Estado brasileiro, mas uma das menos conturbadas na visão do Estado colombiano. A desconfiança mútua que prevalece nos casos da relação entre Colômbia e seus vizinhos andinos Venezuela e Equador não é verificada no caso brasileiro. A questão da segurança e defesa na Amazônia sul-americana em relação ao tráfico de drogas e à guerrilha colombiana tem sido um elemento mais de convergência do que de divergência entre os governos brasileiro e colombiano.

No caso do Brasil, podemos observar a formulação de acordos binacionais em matéria de segurança e defesa, definidos pela alta diplomacia, mas acompanhados da criação de laços interinstitucionais entre os agentes estatais dos dois lados da fronteira que consigam operar no terreno, combatendo uma ameaça que não habita plenamente nenhum dos lados, mas que se beneficia dos fluxos transfronteiriços. Esses laços, no entanto, são ainda frouxos. Fazer o discurso sobre a cooperação fronteiriça é mais fácil do que sua execução na prática.

Os acordos binacionais entre Brasil e Colômbia são indicadores dessa tendência de cooperação binacional. Entre os países amazônicos, o Brasil possui com a Colômbia o maior número de acordos firmados (6 no total) e efetivados (3 decretos) (MRE 2009). A temática dos acordos colombianos varia entre controle do tráfico de drogas, de precursores químicos e de voos ilícitos, além do inédito acordo firmado em 2003 sobre o tema da criminalidade e do terrorismo. Apesar de a maioria dos acordos terem se iniciado em 1997, a concretização e a operacionalização só se deram nos anos posteriores: em 1999 (controle do tráfico de drogas), 2001 (cooperação judiciária e em matéria penal) e 2006 (controle de voos ilícitos).

A cooperação binacional em matéria de segurança e defesa se aplica no terreno através de diversas medidas: a) intercâmbio de informações, como ocorre no caso da Operação COBRA; b) realização de exercícios militares combinados, cujo exemplo são as Operações COLBRA, entre as Forças Aéreas brasileiras e colombianas; c) compartilhamento de infraestrutura, como no caso do SIVAM, oferecido pelo Brasil aos países vizinhos desde 2003, mas cujo acordo para uso só foi firmado com o Peru; d) adoção de normas comuns entre os países, que ocorre com a Lei do Abate, cujos procedimentos de aplicação são os

mesmos na Colômbia, no Brasil e no Peru e e) lançamento do Plano Binacional de Segurança Fronteiriça entre Brasil e Colômbia, em 2011. Brasil, Colômbia e Peru concentram as principais iniciativas de cooperação internacional em segurança e defesa na Amazônia sul-americana. Algumas soluções comuns podem estar associadas às características geográficas semelhantes das regiões amazônicas brasileira e peruana na fronteira com a Colômbia e a incidência relativamente baixa dos efeitos transfronteiriços do conflito colombiano nessa região.

Plano Estratégico de Fronteiras (Brasil) e a fronteira Brasil-Colômbia

O Plano Estratégico de Fronteiras, lançado através do Decreto 7.496, de 8 de junho de 2011, estabeleceu as bases para a nova orientação do Estado brasileiro em relação a suas fronteiras. O objetivo do Plano é o "fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira" (Art. 1). As duas diretrizes norteadoras do plano são "I - a atuação integrada dos órgãos de segurança pública e das Forças Armadas; e II - a integração com os países vizinhos" (Art. 2). Como podemos notar nas políticas do Estado brasileiro aqui descritas, essa orientação já vinha se desenhando nos anos anteriores, mas ganha corpo político e institucional a partir de 2011.

No âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras, o Ministério da Justiça elaborou a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) e lançou a PORTARIA Nº 12, de 16 de março de 2012, através da qual institui "processo de habilitação de propostas para desenvolvimento de ações prioritárias relacionadas ao Plano Estratégico de Fronteiras e à Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras - ENAFRON, apoiadas com recursos do Orçamento Geral da União - OGU, do Fundo Nacional de Segurança Pública".

A proposta da Secretaria Nacional de Segurança Pública prevê a aplicação de aproximadamente R$ 150 milhões nos municípios da faixa de fronteira, basicamente para ações de reforço policial, tais como a) Estruturação de Unidades Especializadas de Fronteira; b) Estruturação de Unidades das Polícias Rodoviárias Estaduais; c) Estruturação de Unidades Policiais para atuação em vias fluviais e lacustres; d) Fortalecimento da Inteligência de Segurança Pública; e) Inovações tecnológicas de monitoramento e controle fronteiriço; e f) Reaparelhamento de centros e postos integrados de segurança pública e fiscalização, e unidades das Polícias Civis, Militares e Perícia.

A leitura de legislações e documentos relativos à segurança nas fronteiras aponta para o uso recorrente de termos como "delitos transfronteiriços" (Lei Complementar 117, 2004) "crimes transfronteiriços", "ilícitos característicos da região de fronteira" (Portaria n. 12, 2012), "crimes transnacionais fronteiriços" (END, 2008).

Na apresentação da ENAFRON ao CREDN foram apresentadas sete vulnerabilidades típicas da região de fronteira, que de certa forma exemplificam quais são esses crimes fronteiriços ou transfronteiriços aos quais a lei se refere: 1) tráfico ilícito de entorpecentes; 2) tráfico internacional de armas de fogo, munições e explosivos; 3) contrabando, pirataria e descaminho; 4) evasão de divisas; 5) exportação ilegal de veículos; 6) imigração ilegal de estrangeiros pela fronteira seca do Brasil e tráfico de pessoas e 7) crimes ambientais e desmatamento ilegal nos estados amazônicos fronteiriços do Brasil.

A escolha dos municípios atendidos prioritariamente pelo programa teve como critério o pertencimento à faixa de fronteira (150 km a partir do limite internacional), a situação na linha de fronteira e nas principais vias de entrada no território nacional e a posição nas redes de tráficos ilegais. Entre os municípios tidos como prioritários pela ENAFRON se encontram todos os fronteiriços à Colômbia (São Gabriel da Cachoeira, Japurá, Santo Antonio do Içá e Tabatinga), além de Tefé, que embora não esteja na faixa de fronteira, possui uma posição importante na confluência dos rios Japurá e Solimões, importantes rotas fluviais entre Colômbia e Brasil. Mas o foco da ação dos órgãos de segurança pública não está na fronteira Brasil-Colômbia, pois a abrangência da ENAFRON engloba de maneira mais ou menos homogênea os diversos segmentos da fronteira entre o Brasil e seus vizinhos.

O destaque para a fronteira Brasil-Colômbia no Plano Estratégico de Fronteiras se mostra principalmente no âmbito da atuação das Forças Armadas. Foi justamente na fronteira com a Colômbia que o Brasil inaugurou, menos de dois meses após o lançamento do Plano Estratégico, um Plano Binacional de Segurança Fronteiriça e uma Comissão Binacional Fronteiriça (COMBIFRON) como mecanismo de enfrentamento ao crime organizado e defesa de recursos naturais (DEFESA, 2011)[210]. Também foi na fronteira Brasil-Colômbia que foi lançado a Operação Ágata I, que reuniu as Forças Armadas, com apoio de outras forças de segurança.

[210] O lançamento do Plano Binacional de Segurança Fronteiriça no início de agosto de 2011 foi o último ato do ex-ministro Nelson Jobim no comando do Ministério da Defesa. Numa palestra proferida em maio de 2013, o General Eduardo Villas-Boas, comandante do Comando Militar da Amazônia, informou que o Plano Binacional de Segurança Fronteiriça não avançou além de ações protocolares entre os dois países e não se desdobrou em experiências com outros países.

Levando em conta as interações securitárias entre Brasil e Colômbia, a experiência recente de ações combinadas entre Forças Armadas e forças policiais, a evolução das políticas de segurança na fronteira nos dois lados e a incidência dos chamados ilícitos transfronteiriços nessa fronteira, podemos concluir que, apesar das especificidades, a fronteira Brasil-Colômbia apresenta uma experiência para pensar os desdobramentos futuros das políticas de segurança na fronteira continental brasileira. O que está em jogo na evolução da cooperação Brasil-Colômbia e das atuais políticas de segurança fronteiriça no Brasil é a maneira como os Estados se combinam para enfrentar os dilemas da segurança fronteiriça.

CONCLUSÃO

A geopolítica é um saber geograficamente posicionado. Se a topologia dentro e fora funda, por exemplo, o discurso das Relações Internacionais apartado das teorias da Ciência Política – como critica Walker (1993) – a topologia da geopolítica, por sua vez, requer a concretude do *topos*, o lugar comum, o lugar onde o discurso se assenta e de onde ele é reconhecido[211]. Desvendar a geopolítica passa por desvendar o processo simultâneo de riscar as linhas no terreno e no discurso, colocando em evidência o lugar de onde se fala. Cruzar os limites da disciplina, e não meramente ser plasmado por um vocabulário dominante. Segurança é desenhar limites – não só limites espaciais, mas também de ideias. Chris Philo conclui o raciocínio: a segurança, seja a do sujeito ou da disciplina, seja a de um povo ou comunidade, cada vez depende menos de interditar seus limites e cada vez mais de um generoso e criticamente cuidadoso encorajamento para cruzar os limites (2012, p.6)[212].

As linhas de separação entre interno e externo, por um lado, e entre exceção e regra, por outro lado, constituem uma topologia espacial da soberania e da segurança. Soberano é o poder de decidir o que ameaça a segurança das linhas traçadas da soberania. A topologia espacial definida pelos limites da soberania não esgota a espacialidade da segurança: ela é o ponto de partida para observar a condição espacial da segurança e explorar a geografia dos limites da soberania: como eles são reforçados, como eles são cruzados, como eles são apagados.

Para explorar a espacialidade da segurança, optamos por dois vetores. O vetor territorial consiste no reforço das linhas de demarcação entre espaço interno e externo, e entre exceção e regra. A questão é: como fixar, como estabilizar os limites da segurança? O vetor reticular, por sua vez, consiste nas diferentes maneiras de garantir a segurança dos fluxos e através dos fluxos que cruzam os diferentes domínios topológicos da soberania. A questão é:

---

[211] "La palabra griega *topos* ha adoptado en el transcurso del tiempo el significado de *locus communis*. Sirve hoy día para designar banalidades generales y abstractas como tales. Pero incluso semejantes lugares comunes se vuelven concretos y adquieren vida si se tiene en cuenta su sentido espacial. La teoría de los *topoi* fue desarrollada por Aristóteles, o sea como parte de la retórica. Ésta es, por su parte, según muestra la excelente tesis de Eug. Thionville, *De la théorie des lieux communs,* París, 1855, un *pendant*, una antiestrofa de la dialéctica. Es la dialéctica de la plaza pública, de la *ágora*, en contraposición a la dialéctica del liceo y de la academia. Lo que un individuo puede decir al otro sólo es discutible, plausible o convincente en el marco y en el lugar adecuados. Así, todavía existen hoy *topoi* imprescindibles del púlpito y de la cátedra, del tribunal y de la reunión electoral, de las conferencias y de los congresos, del cine y de la radio. Todo análisis sociológico de estos lugares distintos debería comenzar con una exposición de sus *topoi* diferentes" (SCHMITT 2001 [1950], p.470).

[212] "I arrive at a clear (but of course contestable) stance on matters of security: a conviction that the long-term security of either a discipline/subject or a people/community/environment is going to depend less on sealing their boundaries and more on an open-handed – if always critically careful – encouragement of boundary crossings" (PHILO 2012, p.6).

como circular, como fluir? É possível ir além de uma dicotomia território/rede e pensar os dois vetores de maneira dialética, como duas lógicas que se opõem e se combinam, e que nunca aparecem sozinhas, puras.

O sistema internacional atingiu todas as partes do globo. Por um lado, partindo da escala global, de cima para baixo, as regiões da segurança são como estruturas variáveis diferenciadas geograficamente pelas estratégias dos atores globais. Não há segurança regional que assegure exclusão de qualquer parcela regional das dinâmicas globais de segurança, manejada principalmente pelas grandes potências e pela superpotência norte-americana. Os Comandos Combatentes Unificados dos Estados Unidos (COCOM) são os exemplos mais bem acabados dessa abordagem regional *top-down*. O poder global, para ser global, tem que se regionalizar. Daí que uma das características que definem as potências globais é o poder para regionalizar o globo de acordo com seus objetivos e estratégias.

Por outro lado, de baixo para cima, a partir das unidades políticas soberanas, mesmo aquelas com menor poder nas relações internacionais, a região se torna o lugar do possível, do alcance limitado, muitas vezes até mesmo o refúgio da soberania estatal – quando as forças oficiais colombianas agiram em território equatoriano sem autorização, a reivindicação da inviolabilidade da soberania territorial do Equador foi ecoada no âmbito regional, entre os pares. Os Estados transferem parte de suas funções soberanas para instâncias supranacionais com diferentes desenhos geográficos e institucionais. A transposição da segurança estatal interna para uma esfera externa supranacional (mas entre Estados) é uma estratégia dos Estados para o reconhecimento recíproco dos limites soberanos, para favorecer e assegurar os bons fluxos e para enfrentar ameaças comuns que transitam num espaço regional supranacional. Mas nada indica que os arranjos cooperativos regionais voltados para o enfrentamento de ameaças não-estatais possam servir para enfrentar ameaças estatais regulares dentro de uma estratégia coletiva contra um poder hegemônico.

Em nosso estudo de caso, o que buscamos fazer foi demonstrar diferentes processos constitutivos de uma região. A construção regional da América do Sul é, ao mesmo tempo, uma ferramenta política, um corpo institucional e um objeto de pesquisa; possui extensões e características diferentes de acordo com as periodizações e as finalidades da regionalização; pode ser subdividida de diferentes maneiras; pode ser pensada em termos simétricos entre as partes nacionais, ou em termos da emergência de uma "potência regional", ou ainda em termos de subordinação à superpotência externa à região sul-americana.

No caso sul-americano, Buzan e Waever projetam o recorte regional identificado no presente para os diferentes períodos históricos. Buscamos problematizar os processos

constitutivos do próprio recorte da região. A América pós-independência é marcada por dois movimentos: um processo de indiferenciação hemisférica assimétrica, sob a égide dos Estados Unidos, e um processo de segmentação regional, que ora subordina à potência hegemônica, ora busca alcançar alguma autonomia relativa. Ambos estão relacionados à estratégia norte-americana global e hemisférica e à maneira como o equilíbrio de poder do sistema internacional se conecta à região sul-americana. A América do Sul foi um *backyard* dos Estados Unidos, circunscrito pela Doutrina Monroe, protegido contra as potências imperiais europeias no século XIX, contra a influência alemã na II Guerra Mundial, contra a União Soviética e o espectro do comunismo, durante a Guerra Fria.

O fim da Guerra Fria lançou alguns desafios para compreender a América do Sul. Como essa região se situa frente à unipolaridade militar norte-americana e à multipolaridade econômica mundial? Como pensar a segurança regional da América do Sul depois de décadas de alinhamento automático das elites políticas, econômicas e militares aos Estados Unidos no período da Guerra Fria? Qual é a "nova ameaça" que substitui o "inimigo interno" dos tempos da Doutrina de Segurança Nacional? Que ganhos pode a América do Sul extrair de uma situação em que não há rivais para os Estados Unidos e o poder de barganha dos países sul-americanos ficou restrito? Para onde direcionar as funções das Forças Armadas? Todas essas são questões que ficaram em aberto na década de 1990. A ausência de uma ameaça externa diminui o apelo à proteção do guarda-chuva hemisférico – e da obediência ao *big stick* do guarda-chuva.

Esses dilemas nos colocam diante das duas hipóteses da tese: a construção regional da América do Sul e a experiência colombiana. Em 2008, quando começamos a formular as hipóteses, a América do Sul resplandecia como a grande tendência, como possível segmentação regional em busca de autonomia, enquanto a Colômbia poderia ser vista como uma "pedra no sapato", que reivindicava ainda a lógica da indiferenciação hemisférica assimétrica. Num espectro temporal mais amplo, no entanto, é possível ver que a tendência dominante era aquela reforçada pela Colômbia, a América do Sul como esfera autônoma é que fugia ao padrão histórico.

O Norte Andino, como zona de transição da América do Sul em relação ao restante do continente, coincidia com a zona de intensificação de conflitos entre Colômbia e Venezuela. Os vínculos regionais estabelecidos por e por outro colocavam em evidência a diferença entre os projetos regionais dentro da América do Sul.

A Colômbia se configura como um estado securitizado (não só militarizado), onde os desafios da segurança contemporânea e as respostas às ameaças transnacionais foram

superdimensionados, tendo como resultado a produção de um modelo para pensar a segurança na periferia do sistema – não mais em função de uma ameaça que vem de fora do hemisfério, como nos séculos XIX e XX, mas agora como as ameaças difusas que irrompem nos limites da soberania estatal dos poderes constituídos. Para os Estados Unidos, diante da ausência da ameaça externa, o vínculo entre proteção e obediência é refeito: é preciso proteger os latino-americanos... deles mesmos[213].

A Venezuela, num sentido oposto, se colocou ao longo da década de 2000 como um caminho político contestador às relações de dominação política consolidadas no âmbito hemisférico, que se manifestava também na busca de uma autonomia regional em relação ao "hemisfério ocidental", de maneira explícita na Alternativa Bolivariana para as Américas. Apesar dos vínculos venezuelanos no Caribe e na América Central, a Venezuela buscou reforçar, de modo pragmático, a construção regional da América do Sul, embora super dimensionando o caráter autônomo do projeto sul-americano. As limitações econômicas da Venezuela dificultam que a estratégia política de autonomia ganhe maiores consequências. A América do Sul passa por esse mesmo dilema, embora a margem de manobra de países como o Brasil seja bem maior, no sentido de converter decisões políticas autônomas em efeitos econômicos correspondentes.

O Brasil oscila e é ambíguo em relação aos seus caminhos – o que pode também ser uma estratégia de distribuir suas fichas em várias casas, uma vez que não se tem clareza estratégica sobre o que fazer. Na década de 2000, o Brasil emitia sinais de que buscava uma segmentação regional relativamente autônoma, processo que culminou em 2008 com a criação da UNASUL e do CDS. As limitações do projeto da América do Sul foram colocadas em evidência com os efeitos da crise de 2008, justamente no momento em que a construção regional chegava ao seu auge. As rupturas ocorridas no âmbito regional a partir dos efeitos da última crise ainda estão sendo avaliadas, mas concordamos que a estrutura produtiva baseada na exportação de *commodities,* potencializando a vulnerabilidade frete as crises, representa um freio à integração regional sul-americana (EGLER 2009, p.45). O papel do Brasil como principal vértice da integração regional sul-americana fica comprometido quando o que se consolidam são os vínculos diretos extra-regionais de cada país por fora da mediação sul-americana – seja do ponto de vista político, com os Estados Unidos, seja do ponto de vista econômico, com a China.

[213] Na Guerra Fria, no fundo, era isso também, mas conectando "ameaça externa soviética" ao "inimigo interno subversivo".

Numa outra perspectiva, o Brasil está também interessado em fazer negócios. A área de segurança no período pós-Guerra Fria se tornou mais diversificada e flexível, em termos de possíveis parcerias comerciais. Se o mercado de defesa, de armas de grande porte, é mais restrito, o mercado de segurança é mais aberto e, para o Brasil, mais acessível. Uma vez que não se tem clareza sobre que estratégia seguir, a inserção econômica na *supply chain* dos mercados de segurança e defesa pode ser uma ambição, aparentemente neutra em termos estratégicos, mas que pode se tornar um vetor para que se estabeleçam conexões políticas mais ou menos oportunistas – no sentido de que a busca de oportunidades de negócio acabe condicionando as formulações sobre o que é segurança[214].

A inexistência de uma perspectiva autônoma da América do Sul pode estar relacionada à ausência de mudanças na estrutura social interna e à manutenção de uma inserção internacional economicamente subordinada, como mero exportador de *commodities*. Uma vez que se mantém intacta a estrutura socialmente desigual dos países sul-americanos, as preocupações de segurança se voltam para o controle social das populações, na perspectiva da segurança multidimensional, passível de interpretar os conflitos sociais emergentes com as lentes da segurança. Uma perspectiva autônoma da América do Sul recolocaria as questões de segurança no plano tradicional da defesa, ressituando os conflitos sociais dentro de uma esfera política democrática. Mas a perspectiva dominante, no entanto, não é esta. A nova "geopolítica da segurança" (MACHADO 2011) irrompe nos espaços transversos que conectam segurança interna dos países às demandas da segurança global, uma transnacionalização dos assuntos de segurança que tende a contornar os controles sociais e políticos, mediados pelo Estado democrático (MACHADO 2011, p.17).

O dilema da América do Sul passa pela política dos Estados Unidos para a América do Sul e pela emergência de novos centros de poder no mundo, como é o caso da China – embora não tenhamos aprofundado esse aspecto. O que podemos dizer não é, em primeiro lugar, que a América do Sul não é uma área prioritária de segurança para os Estados Unidos, no sentido de que não parecem se sentir inseguros em face de uma ameaça extracontinental, nem tampouco de uma força autônoma emergente no projeto regional sul-americano. Em segundo lugar, a política norte-americana não passa somente pela ação direta da coerção, mesmo que consentida (HARVEY 2003), mas passa pela atuação indireta, fragmentada e seletiva que habilita outros Estados (como a Colômbia) e, também de maneira segmentada,

[214] É o que se vê, por exemplo, na relação entre a regulamentação quase simultânea da Lei do Abate no Brasil e na Colômbia e a venda de 24 aviões militares Super Tucanos da Embraer para a Colômbia, ocorridas no mesmo momento (REGO MONTEIRO 2009)

agentes estatais internos (relativamente autônomos ao controle político democrático) a agirem de acordo com seus parâmetros difundidos sobre o que é segurança. Não é preciso *boots on the ground* quando se pode exportar a lógica da segurança – embora os Estados Unidos não prescindam nem do *boots on the ground*, como as bases na Colômbia em 2009, nem do *float on the sea*, como na reativação da IV Frota, para que não reste dúvida sobre qual lógica da segurança deve ser assimilada.

Nesse sentido, a experiência colombiana evidencia a maneira como as lógicas abstratas de segurança precisam se materializar em situações particulares concretas para ganharem corpo e definição. A experiência colombiana é replicável no sentido de que novas "fronteiras da segurança" podem incorporar a mesma lógica.

Voltando as hipóteses sobre a construção regional da América do Sul e a experiência colombiana, podemos avaliar a possibilidade de algumas tendências, aqui sintetizamos em quatro esquemas.

O primeiro é a *autonomia sul-americana*. Essa perspectiva esteve em alta entre 2000 e 2010, devido a uma combinação de diferentes fatores: governos de esquerda na América do Sul, integração física via IIRSA, uma certa negligência salutar por parte dos Estados Unidos envolvido nos conflitos do Iraque e do Afeganistão, crescimento econômico dos países sul-americanos, a política externa brasileira, o reforço institucional que culminou com a criação da UNASUL, dentre outros. Embora se tenha retraído no final da década de 2000, o projeto regional sul-americano pode ganhar novo fôlego através de mudanças sistêmicas do poder global ou na esteira de pressões populares emergentes.

O segundo é o *novo pacto de segurança hemisférica,* no qual haveria uma recomposição, nas questões de segurança, da América do Sul dentro dos padrões de segurança multidimensional hemisférica, tendo em vista o enfrentamento dos conflitos políticos e sociais como "ameaças transnacionais". Seria uma solução similar à vigente no período da Guerra Fria, situação em que a subordinação ao campo "ocidental" combinava-se com manutenção das estruturas internas de poder econômico e político. Nesse caso, o vocabulário da "segurança nacional" teria que ser atualizado para o das "novas ameaças".

O terceiro esquema seria o da *segmentação Norte Andino / Cone Sul*, no qual o projeto regional da América do Sul ficaria limitado ao âmbito do Cone Sul, via MERCOSUL, enquanto o Norte Andino seria subsumido pelo "complexo regional de segurança" da América do Norte, mantendo uma relação com os Estados Unidos similar à da América Central e Caribe. Essa era hipótese colocada por Buzan e Waever em 2003, num cenário de

recrudescimento da Guerra às Drogas no Norte Andino, mas significaria também o retorno ao Mediterrâneo Americano à Spykman. As mudanças de cenário na década de 2000 colocam essa perspectiva de Buzan e Waever como improvável, porque a segmentação se orientou em outro sentido

O quarto esquema é a *segmentação Atlântico / Pacífico da América do Sul*. Essa hipótese guarda a ideia de cisão do esquema anterior, mas a atualiza, levando em conta a entrada da Venezuela no MERCOSUL e sua dissociação do padrão de conflito do Norte Andino. Ao mesmo tempo, o alinhamento entre Chile, Peru, Colômbia e México na chamada Aliança do Pacífico reforça essa perspectiva de segmentação, explícita no próprio nome do bloco. A integração dos países da América do Pacífico se mantém ainda no campo dos interesses econômicos e da busca de oportunidades de negócios, o que reflete um corte ideológico neoliberal comum aos governos que deram ensejo ao novo bloco. Em termos pragmáticos, os países do Atlântico também querem, principalmente, fazer negócios – e não necessariamente só entre eles. A questão que fica pendente é se as estratégias econômicas de cada segmento podem se refletir em concepções diferenciadas sobre a integração política e, particularmente, sobre a segurança regional.

Os quatro esquemas não estão claramente definidos num horizonte próximo, uma vez que existe sempre a dificuldade de diferenciar situações conjunturais e mudanças estruturais. O que esses esquemas regionais nos colocam é um campo de possibilidades e disputas, no qual a região, como conceito, como relação ou como estratégia, deixa entrever sua dimensão radicalmente política.

BIBLIOGRAFIA

ABENTE, Diego. Paraguay, un escenario confuso y cambiante. In: MATHIEU, H.; GUARNIZO. Anuario 2010 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Bogotá: FESCOL, 2010

ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. Security communities. Cambridge University Press, 1998

ADLER, Emanuel; GREVE, Patricia. When security community meets balance of power: overlapping regional mechanisms of security governance. Review of International Studies (35) 2009

AGAMBEN, Giorgio. Profanações. São Paulo: Boitempo, 2007

AGAMBEN, Giorgio. Homo sacer: o poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: UFMG, 2004 [1997]

AGNEW, John; CORBRIDGE, Stuart. Mastering space: hegemony, territory and international political economy. London: Routledge, 1995

AGNEW, John. Geopolitics: re-visioning the world politics. New York: Routledge, 1998

AGNEW, John. Contemporary political geography: intellectual heterodoxy and its dilemmas. Political Geography, 22, 2003

ALMADA, Izaias. Venezuela: povo e forças armadas. São Paulo: Caros Amigos,

AMARAL, Arthur Bernardes do. O problema do terrorismo internacional na América do Sul e a Tríplice Fronteira: histórico e recomendações. In: SILVA, F. C. T.; CHAVES, D. S. Terrorismo na América do Sul: uma ótica brasileira. Rio de Janeiro: Multifoco, 2010

ARRIGHI, Giovanni. Adam Smith em Pequim. São Paulo: Boitempo, 2008 [2007]

ARRIGHI, Giovanni. O longo século XX. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: UNESP, 1996 [1994]

ARRUDA, João Rodrigues. O uso político das Forças Armadas e outras questões militares. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007

AYERBE, Luís Fernando. Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia. São Paulo: Unesp, 2002

BALDWIN, David. The concept of security. Review of International Studies, n. 23, 1997

BASSIN, Mark. The two faces of contemporary geopolitics. In: MURPHY, Alexander (ed.) Forum: Is there a politics to geopolitics? Progress in Human Geography, 28 (5), 2004.

BATESON, Gregory. Naven: the culture of natmul people of New Guynea as revealed through a study of the “naven” ceremonial. Stanford: Stanford University Press, 1958

BAUMAN, Zygmunt; MAY; Tim. Aprendendo a pensar com a sociologia. Rio de Janeiro: Zahar, 2010

BECKER, Bertha K. Geopolítica da Amazônia: a nova fronteira de recursos. Rio de Janeiro: Zahar, 1982

BECKER, Bertha K. A geografia e o resgate da geopolítica. Revista Brasileira de Geografia. 50, número especial t. 2, 1988

BECKER, Bertha K.; EGLER, Claudio A. G. Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993

BELTRÁN Mora, Luis Nelson; CHÁVEZ Muñoz, Nelson Manolo. Determinantes de la integración colombo-venezolana y perspectivas ante la dimisión de Venezuela a la CAN. Revista Equidad y Desarrollo, n° 9, 2008

BERNAZZOLI, Richelle; FLINT, Colin. From militarization to securitization: finding a concept that works. Political Geography, 28, 2009

BIGO, Didier. "The Möbius Ribbon of internal and external security(ies)". In: Albert, Mathias; Jacobson, David e Lapid, Yosef (Org.)**.** Identities, Borders and Orders. Minneapolis: Minnesota University Press, 2001

BIGO, Didier. Globalized (in)security: the field and the Ban-opticon. Conferences. Center for European Studies, Harvard, 2006. Disponível em http://www.ces.fas.harvard.edu/conferences/muslims/Bigo.pdf

BJÖRNEHED, Emma. Narco-terrorism: the merger of the War on Drugs and the War on Terror. Global Crime, 6 (3-4), 2004

BLACK, Jeremy. A military revolution? A 1660-1792 perspective. ? In Rogers, Clifford J. (Ed.) The military revolution debate: readings on the military transformation of early modern Europe. Boulder, Colorado: Westview Press, 1995

BORON, Atílio. Implicaciones geopolíticas del ingreso de Colombia en la OTAN. América Latina en Movimiento, 4 jun 2013. Disponível em http://alainet.org/active/64478

BOLKS, Sean; STOLL, Richard. The arms acquisition process: the effect of internal and external constraints on arms race dynamics. Journal of Conflict Resolution, 44, 2000

BOURDIEU, Pierre. Os usos sociais da ciência. São Paulo: Editora UNESP, 2004 [1997]

BOWMAN, Isaiah. Geography vs. Geopolitics. Geographical Review, 32 (4), 1942

BRASIL, M. C., MOURA, H. A. e SANTOS, C. A. (2000) "Persona non gratae? – A imigração indocumentada no Estado do Amazonas". In: Migrações internacionais: contribuições para Políticas – Brasil 2000. Brasília: CNPD, 2001.

BRAUDEL, Fernand. Civilização material, economia e capitalismo. Séculos XV-XVIII. O tempo do mundo. São Paulo: Martins Fontes, 1998

BROMLEY, Mark; GUEVARA, Iñigo. "An arms race in our hemisphere?" Discussing the trends and implications of military spending and arms acquisitions in South America. 2010. Disponível em http://www.airpower.au.af.mil/apjinternational/apj-s/2010/2010-3/2010_03_04_bromley_eng.pdf Acesso 24 july 2012

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. The evolution of international security studies. Cambridge: 2009

BUZAN, Barry. From International System to International Society: structural realism and regime theory meet the English School. International Organization, 47 (3), 1993

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. Macro-securitization and security constellations: reconsidering scale in securitization theory. Review of International Studies (35) 2009

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole. Regions and powers: the structure of international security. Cambridge University Press, 2003

BUZAN, Barry. People, states and fear: the security national problem in international relations. Brighton: Wheatsheaf, 1983

CALLE, Fabián. El espacio sudamericano como "zona de paz" a preservar frente a factores de turbulencia intra y extra-regionales. In: JOBIM, Nelson et. al. (Org.). Segurança internacional: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: FGV, 2010

CALLE, Fabián. El impacto de los recursos naturales y leyes especiales en el rearme en Sudamérica. 20 mai 2009. Disponível em http://rcci.net/globalizacion/2009/fg906.htm

CANDIDO, Luís Felipe Martins. Genealogia da biopolítica: uma leitura da analítica do poder em Michel Foucault. Dissertação de Mestrado, UFMG, 2013

CARR, Edward H. Vinte anos de crise: 1919-1939: uma introdução ao estudo das relações internacionais. Brasília: UNB, 2001 [1939]

CARREIRO, Marcelo. A Construção de uma Comunidade de Segurança na América do Sul - A Integração em Defesa como Estratégia de Integração Regional. Dissertação de Mestrado/PPGHC, UFRJ

CARREIRO, Marcelo. Militares numa Região de Não-Guerra: O Contexto Atual da Defesa Sul-Americana. I Seminário de Estudos sobre Integração da América do Sul, CEBAS, 2012

CASAS-ZAMORA, Kevin. An arms race in South America? Perspectives on the Americas: a series of opinion pieces by leading commentators on the region. Center of Hemispheric Policy, University of Miami, 23 nov 2010

CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura: A Sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999 [1996]

CASTRO, Iná Elias de. Geografia e política: territórios, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005

CENTENO, Miguel Angel. Blood and debt: war and the state in Latin America. Pennsylvania State University Press, 2002

CEPIK, Marco. Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. Análise de Conjuntura OPSA n. 9, 2005

CHAVES, Daniel. Área de Integração profunda do Pacífico: um novo litoral para a América Latina. Revista Eletrônica Boletim do TEMPO, Ano 6, Nº14, Rio de Janeiro, 2011

CLAVAL, Paul. Hérodote and the French Left. In: Dodds, Klaus and Atkinson, David (ed.). Geopolitical traditions: a century of geopolitical thought. London: Routledge, 2000

COLGAN, Jeff. Venezuela and military expenditure data. American University, January 2011. Disponível em http://nw08.american.edu/~colgan/index_files/Venezuela%20and%20Military%20Expenditure%20Data.full.2011Jan.pdf

COSTA, Darc. Fundamentos para o estudo da estratégia nacional. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009

COSTA, Wanderley Messias da. Geografia política e geopolítica. São Paulo: Edusp, 2008 [1991]

COSTA, Wanderley Messias da. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e desafios para a integração. Confins, nº 7, 2009. Disponível em http://confins.revues.org/6107

COSTA, Wanderley Messias da. ; THÉRY, Hervé. Quatre-vingts ans de géopolitique au Brésil : de la géographie militaire à une pensée stratégique nationale. Hérodote 2012/3, n° 146-147

COUTO E SILVA, Golbery do. O Brasil e a defesa do Ocidente [1958]. Em: COUTO E SILVA, G. Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio Ed., 1981

COUTO E SILVA, Golbery do. Geopolítica do Brasil. Em: COUTO E SILVA, G. Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio Ed., 1981

COWEN, Deborah; SMITH, Neil. After geopolitics? From the geopolitical social to geoeconomics. Antipode, Vol. 41, n. 1, 2009

DAGNINO, Renato. A indústria de defesa no governo Lula. São Paulo: Expressão Popular/FAPESP, 2010

DEA (Drug Enforcement Administration). *Drugs and terrorism: a new perspective*. Drug Intelligence Brief, 2002. Accessed June 30, 2011 from http://usregsec.sdsu.edu/docs/DEASeptember2002.pdf, 2002

DEL OLMO, Rosa. A face oculta das drogas. Rio de Janeiro: Revan, 1990

DEMANGEON, Géographie politique. Annales de Géographie, t. 41, n°229, 1932

DEUTSCH, Karl W. Análisis de las relaciones internacionales. Paidós, 1978

DOBSON, John. Belligerents, brinkmanships and big stick. Santa Barbara: ABC-Clio, 2009

DODDS, Klaus. Geopolitics: a very short introduction. New York: Oxford University Press, 2007

DOMÍNGUEZ, Camilo. Amazonia colombiana, economia y poblamiento. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005

DONADIO, Marcela. El presupuesto de defensa en América Latina: la importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente. Buenos Aires: Ser en el 2000, 2004

DORFMAN, Adriana; CARDIM, Eric Gustavo. Estratégias espaciais do ativismo político em condição fronteiriça no Cone Sul. Cuadernos de Geografía – Revista Colombiana de Geografía, 23 (2), 2014 (no prelo)

DOUZET, Frédérick; KAPLAN, David. Geopolitics: la géopolitique dans le monde anglo-américain. Hérodote, n. 146-147, 2012

EGLER, Cláudio. Crise e dinâmica das estruturas produtivas regionais no Brasil. Em: CASTRO, I. E.; GOMES; P. C. C.; CORRÊA, R. L. (org.) Brasil: questões atuais da reorganização do território. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996

EGLER, Claudio. Energia e conflitos territoriais na América do Sul: uma visão geoeconômica. VII Encontro Nacional da ANPEGE, Niterói, 2007. Disponível em http://www.laget.igeo.ufrj.br/egler/pdf/ANPEGE_3.pdf. Acesso em 15 mai 2013.

EGLER, Claudio. As vias abertas da América do Sul. Em: BICALHO, A. M. S. M.; GOMES, P. C. C. (Org.) Questões metodológicas e novas temáticas na pesquisa geográfica. Rio de Janeiro: Publit, 2009

EK, Richard. A revolution in military geopolitics. Political Geography, 19 (7), 2000

FAHRI Neto, Leon. Biopolíticas: as formulações de Foucault. Florianópolis: Cidade Futura, 2010

FAWCETT, Louise, Regionalism in World Politics: Past and Present. Garnett Seminar, PhD School, Brussels, June 2008

FIANI, Ronaldo. A utilização de bases militares na Colômbia pelos Estados Unidos, a reativação da IV Frota da Marinha norte-americana e as relações militares entre Venezuela Rússia - os problemas da abordagem da segurança pós-Guerra Fria como problema regional. Revista Versus Acadêmica, Ano I, n. 3. Nov. 2009

FIANI, Ronaldo. Slides e notas de aula. Disciplina: Economia Política Internacional da Guerra. Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional/UFRJ, 2010

FINGUERUT, Ariel. Correntes de pensamento na formulação da política externa estadunidense após o fim da Guerra Fria: a equipe de governo de Barack Obama em

perspectiva comparada. In: AYERBE, Luís Fernando (org.) De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina. São Paulo: UNESP, 2009

FIORI, José Luís. "Formação, expansão e limites do poder global". In: FIORI, J. L. O poder americano. Petrópolis: Vozes, 2007 [2004]

FIORI, José Luís. Henry Kissinger e a América do Sul. Valor Econômico, 14 dez 2007

FIORI, José Luís. O Monroe e o Garrincha. Carta Maior, 30 jan 2008 Disponível em http://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/O-Monroe-e-o-Garrincha/20840

FIORI, José Luís. Brasil: vocação natural e vontade de potência. Carta Maior, 28 fev 2010

FOUCAULT, Michel. Sobre a geografia. In: FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979) 16ª Edição/2001 [1976a]

FOUCAULT, Michel. Em defesa da sociedade. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2002 [1976b]

FOUCAULT, Michel. Des questions de Michel Foucault à Hérodote. Hérodote, 3 (3e Trim.), 1976c

FOUCAULT, Michel. Segurança, território e população. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2007 [1978]

FOUCHER, Michel. Michel Foucher: le géographe d'un monde imprévisible. Entretien recueilli par Gilles Fumey. L'Expresso, 28 mar 2013. Disponível em http://www.cafepedagogique.net/lexpresso/Pages/2013/03/28032013Article635000504008018725.aspx

FOUCHER, Michel. Fronts et frontières: un tour du monde géopolitique. Paris: Fayard, 1991

FOUCHER, Michel. L'invention des frontières. Paris : FEDN, 1986

GARZÓN, Juan Carlos. Mafia & Co.: la red criminal en México, Brasil y Colombia. Planeta: Bogotá, 2008

GIBLIN, Beatrice. Conferência "Herodote: a história de uma revista de geopolítica", proferida no III Simpósio Nacional de Geografia Política, Manaus-AM, 8 de maio de 2013

GIDDENS, Anthony. O Estado-nação e a violência. São Paulo: Edusp, 2008

GILPIN, Robert. The theory of hegemonic war. Journal of Interdisciplinary History, Vol. 18, n. 4, 1988

GOTTMANN, Jean. Geography and International Relations. World Politics, Vol. 3, n. 2, 1951

GOTTMANN, Jean. La politique des États et leur géographie. Paris: Armand Colin, 1952

GOTTMANN, Jean. The significance of territory. Virginia: University Press, 1973

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Livro das UPPs: a UPP veio pra ficar. Rio de Janeiro, s/data. Disponível em http://www.upprj.com/upload/multimidia/LIVRO_UPPs.pdf. Acesso em 8 set 2013.

GREGORY, Derek. War and peace. Transactions of Institute of British Geographers 35 (2), 2010

GRUNSTEIN, Judah. Hub-states: the strategic value of connectness. World Politics Review, 7 jan 2011

GUERLAC, Henry. Vauban: o impacto da ciência na guerra. In: PARET, Peter (org.) Construtores da estratégia moderna. Tomo I. Rio de Janeiro: Bibliex, 2001

HAESBAERT, Rogério. O mito da desterritorialização. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006

HAESBAERT, Rogério. Regional-global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010

HARNECKER, Marta. Militares junto al pueblo. Militares Junto al Pueblo. Entrevista a nueve comandantes venezolanos que protagonizaron el retorno de Chávez a la Presidencia de la República, luego del fallido golpe del 11 de abril de 2002. Caracas: Editores Vadell Hermanos, Caracas, 2003

HARVEY, David. O novo imperialismo. São Paulo: Loyola, 2004

HAUGAARD; ISACSON; JOHNSON. Un relato aleccionador: las lecciones del Plan Colombia para la política exterior estadunidense hacia México y otros países. LAWGEP/CIP/WOLA, Noviembre, 2011. Disponível em http://justf.org/files/pubs/111110_cautionary_sp.pdf. Acesso 10 nov 2013

HEPPLE, Leslie. Géopolitiques de gauche: Yves Lacoste, Hérodote and French Radical Geopolitics. In: DODDS, Klaus; ATCKINSON, David (ed.). Geopolitical traditions: a century of geopolitical thought. London: Routledge, 2000

HEPPLE, Leslie. The revival of geopolitics. Political Geography Quarterly, Supplement to Vol. 5, n. 4, 1986

HOLSTI, Kalevi Jaakko. International politics : a framework for analysis. Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J. 1995

ISACSON, Adam. Don't call it a model. Whashington Office on Latin America. 14 jul 2010 Disponível em http://www.wola.org/publications/colombia_dont_call_it_a_model Acesso em 10 nov 2013

ISACSON, Adam; HAUGAARD, Lisa; POE, Abigail; KINOSIAN, Sarah; WITHERS, George. Time to listen: trends in U.S. security assistance to Latin America and the Caribbean. CIP/LAWGEF/WOLA, September 2013

JACKSON, Robert; SØRENSEN, Georg. Introdução às relações internacionais. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007

JOBIM, Nelson. Iniciativa política do Brasil, desenvolvimento do Núcleo de Assuntos Estratégicos e promoção de uma proposta. CDS-UNASUL, sem data. Disponível em http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=115%253. Acesso em 11 fev 2013

JOHNSON, Chalmers. As aflições do império: militarismo, operações secretas e o fim da república. Rio de Janeiro: Record, 2007

JUWER, Vinícius Ventura e Silva. Geografia e voto: comportamento eleitoral em espaços de controle criminoso na cidade do Rio de Janeiro – Brasil. Anales del 14º Encuentro de Geógrafos de America Latina, Lima-Peru, 2013. Disponível em http://www.egal2013.pe/wp-content/uploads/2013/07/Tra_Vin%C3%ADcius-Ventura-e-Silva-Juwer.pdf

KACOWICZ, Arie. Zones of peace in the Third World: South America and West Africa in comparative perspective. Suny Press, 1998

KAFKA, Franz. Da construção da muralha da China. Em: KAFKA, Franz. A muralha da China. São Paulo: Livraria Exposição do Livro, sem data [tradução: Torrieri Guimarães]

KEEGAN, John. Uma história da guerra. São Paulo: Companhia das Letras, 2006

KELLY, Phillip. A critique of Critical Geopolitics. Geopolitics, 11, 2006

KELLY, Phillip. Checkerboards and shatterbelts: the geopolitics of South America. Austin: University of Texas Press, 1997

KENNEDY, Paul. Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000. Rio de Janeiro: Campus, 1989

KISSINGER, Henry. Precisará a América de uma política externa? Uma diplomacia para o século XXI. Lisboa: Gradiva, 2003 [2001]

KLEIN, Naomi. The shock doctrine: the rise of disaster capitalism. New York: Metropolitan Books, 2007

LACOSTE, Yves. A geografia - isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra. Campinas: Papirus, 1988 [1976]

LACOSTE, Yves. La géographie, la géopolitique et le raisonnement géographique. Hérodote, n° 130 (3), 2008

LAKE, David; MORGAN, Patrick. Regional orders: building security in a new world. Pennsylvania State University Press, 1997

LATOUR, Bruno. Not the Question. Anthropology Newsletter 37 (3), 1995

LAZO GARCÍA, Vladimir. El entorno imperialista: la amenaza de la revolución bolivariana. Em: RAMÍREZ, Socorro (org.). Venezuela hoy: miradas binacionales. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2008

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. Revista Brasileira de Política Internacional, 48 (1), 2005

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. Brasil como Estado intermediário e potência regional. In: NARLIKAR, Amrita et al. Os BRICs e a ordem global. Rio de Janeiro: FGV, 2009

LIVINGSTONE, David. Putting science in its place: geographies of scientific knowledge. Chicago: University of Chicago Press, 2003

LOROT, Pascal. Histoire de géopolitique. Paris: Economica, 1995

LUKE, Timothy. Postmodern Geopolitics: the case of the 9.11 terrorist attacks. In: AGNEW, J. et al (Ed.). A Companion to Political Geography. Blackwell Publishing, 2002

MACHADO, Lia Osorio. O Controle Intermitente do Território Amazônico. REVISTA TERRITÓRIO, Rio de Janeiro - RJ, v. 1, n.2, p. 19-32, 1997.

MACHADO, Lia Osorio. Mitos y realidades de la Amazonia Brasileña en el contexto geopolítico internacional, 1540 – 1912. Tese de Doutorado, Universitad de Barcelona, 1989

MACHADO, Lia Osorio, As idéias no lugar: o desenvolvimento do pensamento geográfico no Brasil no início do século XX, Terra Brasilis [Online], 2, 2000, Disponível em http://terrabrasilis.revues.org/298

MACHADO, Lia Osorio. The Eastern Amazon Basin and the coca-cocaine complex. International Social Science, 169, 2001

MACHADO, Lia Osorio. *Região, cidades e redes ilegais. Geografias alternativas na Amazônia Sul-americana.* EM GONÇALVES, M.F. ET AL. (org.) Regiões e cidades, cidades nas regiões. O Desafio urbano-regional. São Paulo: Ed. Unesp/ANPUR, 2003

MACHADO, Lia Osorio "Estado, territorialidade, redes: cidades-gêmeas na zona de fronteira sul-americana". In: SILVEIRA, Maria Laura (Org.). Continente em chamas: globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005

MACHADO, Lia Osorio. Espaços transversos: tráfico de drogas ilícitas e a geopolítica da segurança. *Geopolítica das Drogas (Textos Acadêmicos)*. Fundação Alexandre de Gusmão/MRE, 2011. Disponível em http://www.retis.igeo.ufrj.br/index.php/pesquisa/geografia-das-drogas-ilicitas-sistema-bancario-financeiro-e-a-geopolitica-da-seguranca/espacos-transversos-trafico-de-drogas-ilicitas-e-a-geopolitica-da-seguranca/#ixzz2p4UtFWsr

MACHADO, Lia O.; NOVAES, André R.; REGO MONTEIRO, Licio. C. Building walls, breaking barriers: territory, integration and rule of law in border zones. Journal of Borderland Studies, 24 (3), 2009

MAGNAGO, A. A. A divisão regional brasileira – uma revisão bibliográfica. Revista Brasileira de Geografia, 57 (4), 1995

MALAMUD, Carlos; ENCINA, Carlota. Rearme o renovación del equipamiento militar en América Latina. Documento de trabajo, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2006

MAMADOUH, Virginie. Geography and war, geographers and peace. In: FLINT, Colin (ed.). Geography of war and peace: from death camps to diplomats. New York: Oxford University Press, 2005

MANERO, Edgardo. Strategic representations, territory and borde areas: Latin America and global disorder. Geopolitics, 12, 2007

MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe - Estudos. Brasília: UnB, 1979 [1513]

MARES, David. Regional conflict management in Latin America: power complemented by diplomacy. In LAKE, David; MORGAN, Patrick. Regional orders: building security in a new world. Pennsylvania State University Press, 1997

MARTINEZ, Elia David Morales. Discrição, logística e institucionalização: a evolução da mediação brasileira na internacionalização do conflito colombiano 2008-2011. Em: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de. Comparando a defesa sul-americana. Recife: UFPE, 2011

McNEILL, William. La búsqueda del poder: tecnología, fuerzas armadas y sociedad desde el 1000 d. C. Madrid: Siglo Veintiuno Ed., 1988

MEARSHEIMER, John. The tragedy of great power politics. New York: W. W. Norton and Co., 2003

MEGORAN, Nick. Neoclassical geopolitics. Political Geography, 29, 2010

MEIRA MATTOS, Carlos de. Brasil: geopolítica e destino. Rio de Janeiro: Bibliex, 1975

MENDES, Alexandre Fabiano. Eleições do Rio: o voto dos pobres, a inclusão diferencial e a cidade do comum. Rede Universidade Nômade, 9 out 2012. Disponível em http://uninomade.net/tenda/eleicoes-do-rio-o-voto-dos-pobres/

MERCILLE, Julien. The radical geopolitics of US foreign policy: geopolitical and geoeconomics logics of power. Political Geography, 27, 2008

MIGNOLO, Walter. A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade. In: LANDER, Edgardo (Org.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas. Colección Sur Sur. Buenos Aires: CLACSO, 2005

MITCHELL, Katharyne. Ungoverned space: global security and geopolitics of broken windows. Political Geography, 29, 2010

MOLERO, Luís Nava. Factors affecting increasing military expenditures in Latin America, 1996-2006. Indiana Journal of Political Science, vol. 52, Winter 2008/2009

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Fundação Alexandre Gusmão: Brasília, 2009

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011 [1989]

MONTENEGRO, Roberto Ramírez. Procesos recientes de guerra y paz en la Amazonia colombiana. In: Red de Estudios de Espacio y Territorio. Dimensiones territoriales de la paz y la guerra. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004

MOREIRA, Willian. Estudos Estratégicos: epistemologia, crítica e novas abordagens. IV Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, Brasília-DF, 2010

MORGENTHAU, Hans. A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: UNB, 2003 [1948]

MORRIS, Christopher. Um ensaio sobre o Estado moderno. Rio de Janeiro: Landy, 2005

MURPHY, Alexander (ed.). Forum: Is there a politics to geopolitics? Progress in Human Geography, 28 (5), 2004

MURPHY, Alexander; O'LOUGHLIN, John. New Horizons for Regional Geography. Eurasian Geography and Economics, 50, 2009

NÉRI, Marcelo; MELO, Luísa C. C.; MONTE, Samanta R. S.; MONERAT, Brena; MOREIRA, Lucas; LIPKIN, Pedro; CALÇADA, Ana Lucia S. UPP² e a economia da Rocinha e do Alemão: do choque de ordem ao de progresso. Centro de Políticas Sociais/FGV: Rio de Janeiro, 2011

NOVAES, André; REGO MONTEIRO, Licio. Relatório de trabalho de campo do Grupo RETIS/UFRJ em cidades da zona de fronteira Colômbia-Venezuela, Projeto CNPq/Prosul, 2008

Ó TUATHAIL, Geraóid; DALBY, Simon. Rethinking geopolitics. London: Routledge, 1998

Ó TUATHAIL, Geraóid. "Postmodern geopolitics: the modern geopolitical imagination and beyond". In: Ó TUATHAIL, G.; DALBY, S. Rethinking Geopolitics. London: Routledge, 1998

Ó TUATHAIL, Geraóid. Critical geopolitics: the politics of writing global space. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996

O'LEARY, Margaret. Dictionary of Homeland Security and Defense. Lincoln NE: iUniverse, 2006

O'LOUGHLIN, John. Geography as space and geography as place: the divide between political science and political geography. Geopolitics, vol. 5, n. 3, 2000

O'LOUGHLIN, John; RALEIGH, Clionadh. Spatial analysis of civil war violence. COX, K.; LOW, M; ROBINSON, J. (ed.) Handbook of political geography. Thousand Oaks, CA: Sage, 2007. Disponível em http://www.colorado.edu/ibs/pec/johno/pub/o'loughlin-raleigh.pdf

OLIVEIRA, M. A. G. (Org.) . Segurança e Governança nas Américas. 1. ed. Recife: LR, 2009. 250p .

OLIVEIRA, Amâncio Jorge; ONUKI, Janina. Brasil, Mercosul e a segurança regional. Revista Brasileira de Política Internacional, 43 (2), 2000

PALMER, R. R. Frederico, o Grande, Guibert e Bülow: da guerra dinástica à guerra nacional. In: PARET, Peter (org.) Construtores da estratégia moderna. Tomo I. Rio de Janeiro: Bibliex, 2001

PARDO, Carlos A. Fernández. Carl Schmitt en la teoría política internacional. Buenos Aires: Biblos, 2007

PARKER, Geoffrey. The 'military revolution 1560-1660' – a myth? In: ROGERS, Clifford J. (Ed.) The military revolution debate: readings on the military transformation of early modern Europe. Boulder, Colorado: Westview Press, 1995

PARKER, Geoffrey. The gunpowder revolution: 1300-1500. In: PARKER, Geoffrey. The Cambridge history of warfare. Cambridge: Cambridge University Press, 2005

PARKER, Geoffrey. Western geopolitical thought in the twentieth century. New York: St. Martin's Press,1985

PEREIRA, Lia Valls. Comércio exterior e política comercial na Venezuela. Em: GUIMARÃES, Samuel P.; CARDIM, Carlos Henrique (org.) Venezuela: visões brasileiras. Brasília: IPRI, 2003

PERLO-FREEMAN, Sam. Military expenditure. SIPRI Yearbook, 2012

PETTY, Willian. Tratados dos impostos e contribuições. In: Obras Econômicas. São Paulo: Nova Cultural, 1988 [1662]

PHILO, Chris. Security of geography/Geography of security. Transactions of Institute of British Geographers, 37, 2012

PIERI, Victor Stuart Gabriel de. Geopolítica de los conflictos intermésticos en Sudamérica. Revista de Geopolítica, 2 (2), 2011

POSEN, Barry. Command of the commons: the military foundation of U.S. hegemony. International Security, Vol. 28 (1), 2003

PROENÇA Jr. Domício; DUARTE, Érico. Os estudos estratégicos como base reflexiva da defesa nacional. Revista Brasileira de Política Internacional, 50 (1), 2007

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. International Organization, 42, 1988

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (Org.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas. Colección Sur Sur. Buenos Aires: CLACSO, 2005

RABASA, Angel ET AL. Ungoverned territories: understanding and reducing terrorism risks. Santa Monica: RAND, 2007

RADSECK, Michael. Examinando la transparencia de América del Sur en materia de adquisiciones de armas: la política de información de los estados sudamericanos frente al Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, 1992-2002. VI Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos "Los nuevos escenarios de la seguridad internacional". Buenos Aires, Escuela de Defensa Nacional, 2003

RAFFESTIN, Claude; LOPRENO, Dario; PASTEUR, Alain. Géopolitique et histoire. Paris: Edition Payot Lausanne,1995

RAFFESTIN, Claude. Por uma geografia do poder. São Paulo: Ática, 1993

RAMÍREZ, Socorro. La ambigua regionalización del conflicto colombiano. Em GUTIÉRREZ, F.; WILLS, M. E.; SÁNCHEZ G., G. Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia. Bogotá: IEPRI/Norma, 2006

RAMÍREZ, Socorro. Colombia-Brasil: distante vecindad se fortalece en la seguridad y el comercio. Análisis Político, 58, Set/Dez 2006

REGO MONTEIRO, Licio Caetano do. Novas territorialidades na fronteira Brasil-Colômbia: deslocamentos populacionais e presença de atores armados irregulares. In: ARAGON, L.; OLIVEIRA, J. A. Amazônia no cenário sul-americano. Manaus: UFAM, 2009a

REGO MONTEIRO, Licio Caetano do. Políticas territoriais na Amazônia brasileira e seus efeitos na fronteira Brasil-Colômbia: controle territorial e ameaças transnacionais. Dissertação de Mestrado/PPGG. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009b

REGO MONTEIRO, Licio Caetano. Dimensão amazônica do conflito colombiano e seus efeitos nas políticas de segurança continental e brasileira. In: TEIXEIRA-DA-SILVA, F. C.; CHAVES, D. S. Terrorismo na América do Sul: uma ótica brasileira. Rio de Janeiro: Multifoco, 2010a

REGO MONTEIRO, Licio Caetano do. Transições de governo no Brasil e na Colômbia: tendências e hipóteses sobre política externa e segurança regional na América do Sul. Revista Eletrônica Boletim do Tempo Presente. Ano 5, n. 31, 2010b

REGO MONTEIRO, Licio Caetano do. Da defesa hemisférica à segurança regional: a América do Sul nas construções teóricas de Nicholas Spykman (1942) e Buzan e Waever (2003). II Simpósio Nacional de Geografia Política, Território e Poder. Foz do Iguaçu, 2011

REGO MONTEIRO, Licio Caetano do. Segurança na América do Sul: a região como construção política e objeto de pesquisa. In: SANTOS, Raquel Paz dos (org.). Estudos sobre integração regional: projetos e perspectivas para a América do Sul. Rio de Janeiro: CEBAS, 2012

REGO MONTEIRO, Licio Caetano do. Políticas de segurança nas fronteiras da Amazônia: uma comparação entre Brasil e Colômbia. Rio de Janeiro: CENEGRI, 2012

REGO MONTEIRO, Licio Caetano do. Linhas cruzadas no resgate da geopolítica pós-anos 1970. Revista Geonorte, Edição Especial 3, v. 7, 2013

RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina). Atlas de la Seguridad Regional en América Latina y Caribe. Buenos Aires: RESDAL, 2010

RESTREPO, César Andrés. Colombia: seguridad y defensa en las fronteras. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2009

RETIS/MI Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: IICA-OEA / Ministério da Integração Regional, 2005

REVEL, Jacques. A invenção da sociedade. Rio de Janeiro: DIFEL/Bertrand Brasil, 1989

ROBERTS, Michael. The military revolution, 1560-1660. In Rogers, Clifford J. (Ed.) The military revolution debate: readings on the military transformation of early modern Europe. Boulder, Colorado: Westview Press, 1995.

RODRIGUES, Eduardo de Oliveira. Um "campo de pacificação"?: algumas considerações sobre o programa das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado, PPGG/UFRJ, Rio de Janeiro, 2013

ROJAS, Diana Marcela. La internacionalización de la Guerra: Estados Unidos y la Guerra en Colombia. Em: GUTIERREZ, Francisco et al. Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia. Norma: Bogotá, 2006

ROJAS, Jorge; CEBALLOS, Marcela. Conflicto y fronteras: vecinos en el borde de la crisis. In: ARDILA, Gerardo (org.) *Colombia: Migraciones, transnacionalismo y desplazamiento.* Bogotá: CES/Universidad Nacional de Colombia. 2006

RUGGIE, John G. Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations. International Organization, vol. 47, No. 1, 1993

SAHLINS, Marshall. História e cultura: apologias a Tucídides. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006

SAHLINS, Peter. Boundaries: the making of France and Spain in the Pyrennes. Berkeley: University of California Press, 1989

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. "Defesa" e "segurança"? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. Em: MEI, Eduardo; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. (Org.). Paz e guerra: defesa e segurança entre as nações. São Paulo: Unesp, 2013

SANTOS, Milton. A natureza do espaço. São Paulo: Edusp, 1996

SCHMITT, Carl. O conceito do político. Petrópolis: Vozes, 1992 [1932, 1939, 1982]

SCHMITT, Carl. Tierra y mar. In: Carl Schmitt. Carl Schmitt, teólogo de la política. México: FCE, 2001 [1942]

SCHMITT, Carl. Nómos da Terra. In: Carl Schmitt. Carl Schmitt, teólogo de la política. México: FCE, 2001 [1950]

SCHMITT, Carl. El imperialismo moderno en el derecho internacional. In: Carl Schmitt. Carl Schmitt, teólogo de la política. México: FCE, 2001 [1932]

SCHMITT, Carl. Grossraum versus universalism: the international legal struggle over the Monroe Doctrine [1939]. In: LEGG, Stephen (Ed.). Spatiality, sovereignty and Carl Schmitt: geographies of the nomos. London/New York: Routledge, 2011

SENNES, Ricardo; ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Amacio Jorge de. The Brazilian foreign policy and the hemispheric security. Revista Fuerzas Armadas y Sociedade. 2006, vol.1 Selected edition.

SENNETT, Richard. Carne e pedra: o corpo e a cidade na civilização ocidental. Rio de Janeiro: Bestbolso, 2008 [1994]

SHIMABUKURO, Alessandro. The prevention of an Arms Race in South America. Issue Brief for GA First Committee: Disarmament and International Security. ODUMUNC, 2011

SILVA, Jaílson de Souza e; FERNANDES, Fernando Lannes; BRAGA, Raquel Willadino. Grupos criminosos armados com domínio de território: reflexões sobre a territorialidade do crime na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Em: JUSTIÇA GLOBAL. Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2008

SMITH, Neil. Political geographers of the past: Isaiah Bowman: political geography and geopolitics. Political Geography Quaterly, 3 (1), 1984

SMITH, Neil. American Empire: Roosevelt's geographer and the prelude to globalization. California: University of California Press, 2003

SOUZA, Marcelo Lopes de. A "reconquista do território" ou Um novo capítulo da militarização na questão urbana. Passa Palavra, 3 dez 2010. Disponível em http://passapalavra.info/2010/12/32598

SPEKTOR, Matias. Kissinger e o Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009

SPYKMAN, Nicholas. Estados Unidos frente al mundo. México: FCE, 1944 [1942]

STADE, Ronald. Pacific passages: world culture and local politics in Guam. Stockholm: Stockholm Studies in Social Anthropology, 1998

STEIMAN, Rebeca. Brasil e América do Sul: questões institucionais de fronteira. Em: Grupo Retis. *Terra Limitanea: Atlas da Fronteira Continental do Brasil*. Rio de Janeiro: Grupo RETIS / CNPq / UFRJ, 2002a. Disponível em http://www.retis.igeo.ufrj.br/index.php/producao/artigos/brasil-e-america-do-sul-questoes-institucionais-de-fronteira/#ixzz2o96FXksi

STEIMAN, Rebeca. *A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia)*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002b. Disponível em http://www.retis.igeo.ufrj.br/index.php/producao/dissertacoes_e_teses/a-geografia-das-cidades-de-fronteira-um-estudo-de-caso-de-tabatinga-brasil-e-leticia-colombia/#ixzz2o96ypQAJ

STRACHAN, Hew. Sobre a Guerra, de Clausewitz: uma biografia. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008

STUART, Ana Maria. O bloqueio da Venezuela em 1902: suas implicações nas relações internacionais da época. São Paulo: Unesp, 2011

TEIXEIRA JR, Augusto Wagner M.; SILVA, A. H. L.. Contribuições de Barry Buzan para a Evolução dos Estudos Estratégicos Pós-Guerra Fria: dinâmica armamentista, polaridade e a regional security complex theory. In: ALVES, Vágner C. ET AL. (Org.). A Defesa e a Segurança na América do Sul. Campinas: Mercado das Letras, 2011

TEIXEIRA-DA-SILVA, Francisco Carlos. Notas de aula. Disciplina: Teorias geopolíticas do século XX e suas repercussões no século XXI. Programa de Pós-Graduação em História Comparada, IFCS/UFRJ, 2007

TEIXEIRA-DA-SILVA, Francisco Carlos. Mesa "Conselho de Defesa Sul-Americana". I Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos, ECEME, Rio de Janeiro, 2009

TEIXEIRA-DA-SILVA, Francisco Carlos. Terror e crime organizado no Rio de Janeiro. In: TEIXEIRA-DA-SILVA, F. C.; CHAVES; Daniel. Terrorismo na América do Sul: uma ótica brasileira. Rio de Janeiro: Multifoco, 2010

TESCHKE, Benno. Geopolitics. Historical Materialism, volume 14:1 (327–335). Koninklijke Brill NV, Leiden, 2006

TIBELETI, Luis. Palestra "Pensamento estratégico sul-americano: visão comparada". Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. Fortaleza-CE, 2011

TILLY. Charles. Coerção, capital e estados europeus. São Paulo: EDUSP, 1996 [1990]

TOKATLIAN, Juan Gabriel. La construcción de un « Estado fallido » en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia, Análisis Político, n° 64, Bogotá, 2008

TURGOT. Géographie Politique. Ouevres de Turgot, tome second, 1751. Disponível em http://gallica.bnf.fr/

ULLMAN, Richard H. Redefining security. International Security, 8 (1), 1983

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). *Coca Cultivation in the Andean Region. A survey of Bolivia, Colombia and Peru*. UNODC, 2008. Disponível em http://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/index.html. Acesso em 23 jun 2009

UNODC. World Drug Report 2000. Oxford: Oxford University Press, 2000. Disponível em http://www.unodc.org/pdf/world_drug_report_2000/report_2001-01-22_1.pdf Acesso em 23 jun 2009

VARGAS Meza, Ricardo. Narcotráfico, guerra y política antidrogas: una perspectiva sobre las drogas en el conflicto armado colombiano. Bogotá: Acción Andina Colombia, 2005

VARGAS Meza, Ricardo. Desarrollo alternativo en Colombia y participación social: propuestas hacia un cambio de estrategia. Bogotá: Dialogo Inter-Agencial en Colombia, 2010

VARGAS Meza, Ricardo. Colômbia: um caso de sucesso da guerra contra as drogas? Revista Eletrônica do Tempo Presente. Ano 6, n° 4, 2011. Disponível em http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5564:colombia-um-caso-de-sucesso-da-guerra-contra-as-drogas&catid=35&Itemid=127

VARGAS Velásquez, Alejo. Gobiernos alternativos y cambios en seguridad y defensa. Em: RAMÍREZ, Socorro (org.). Venezuela hoy: miradas binacionales. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2008

VILLA, Rafael Duarte. Corrida armamentista ou modernização de armamentos no América do Sul: estudo comparativo dos gastos militares. Estudos e Cenários, NECON/OPSA, 2008

VIZENTINI, Paulo Fagundes. Brazil: the dialetical nature of security and integration in South America. Policy: issue & actors. Vol 20 n. 9. Johannesburg: Centre for Policy Studies, 2007

WALKER, R. B. J., Inside/outside: relações internacionais como teoria política. Rio de Janeiro: Apicuri/PUC-Rio, 2013 [1993]

WALLERSTEIN, Immanuel. O sistema mundial moderno: 2º vol.: O mercantilismo e a consolidação da economia-mundo européia. 1600-1750. Porto: Afrontamento, 1990 [1980]

WALTZ, Kenneth. O homem, o Estado e a guerra. São Paulo: Martins Fontes, 2004 [1954]

WILLIAMS, Michael. Words, images, enemies: securitization and international politics. International Quarterly Studies, 47, 2003

WOLFERS, Arnold. "National security" as an ambiguous symbol. Political Science Quarterly, Vol. 67 (4). 1952

WOODWARD, Rachel. From military geography to militarism's geographies: disciplinary engagements with the geographies of militarism and military activities. Progress in Human Geography, vol. 29, n. 6, 2005

Documentos consultados:

Nacionais

ARGENTINA. Libro Blanco de la República Argentina (1999). Buenos Aires: Ministério de Defensa, 1999. Disponível em http://www.oas.org/csh/portuguese/fdacslivros.asp#livros

ARGENTINA. Revisión de la Defensa (2001). Buenos Aires: Ministério de Defensa, 2001. Disponível em http://www.resdal.org/Archivo/d0000110.htm

ARGENTINA. Directiva de Política de Defensa Nacional (2009). Buenos Aires: Ministério de Defensa, 2009 Disponível em http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/decreto-1714-2009.php

BRASIL. Política de Defesa Nacional (1996). Brasília, 1996. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/pdn.php

BRASIL. Política de Defesa Nacional (2005). Brasília, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm

BRASIL. Estratégia de Defesa Nacional (2008). Brasília, 2008. Disponível em http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/

CHILE. Libro de la Defensa Nacional de Chile (2002). Santiago, 2002. Disponível em http://www.defensa.cl/marco-legal/

CHILE. Libro de la Defensa Nacional de Chile (2010). Santiago, 2010. Disponível em http://www.defensa.cl/marco-legal/

COLÔMBIA. Política de Defensa y Seguridad Democratica (2003). Bogotá: Presidencia de la República/ Ministerio de Defensa Nacional, 2003. Disponível em http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf

COLÔMBIA. Política de Consolidación de la Seguridad Democratica (2007). Bogotá: Presidencia de la República/ Ministerio de Defensa Nacional, 2007. Disponível em http://www.resdal.org/Archivo/d00001f6.htm

EQUADOR. Libro Blanco del Ecuador (2006). Quito: Ministerio de Defensa Nacional, 2006. Disponível em http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/libro_blanco_del_ecuador_2006.pdf

EQUADOR. Política de la Defensa Nacional del Ecuador (2002). Quito: Ministerio de Defensa Nacional, 2002. Disponível em http://www.resdal.org/Archivo/d00001a4.htm

Regionais – ordem cronológica

CAN. Acta de Barahona. VI Reunión del Consejo Presidencial Andino.Comunidade Andina das Nações. Cartagena de Indias, 3-5 de diciembre de 1991. Disponível em http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/VIacta_s.asp. Acesso em 6 mai 2012.

COMUNICADO de Brasília. Reunião de Presidentes da América do Sul. Brasília, Brasil, 1 set 2000.

DECLARAÇÃO de Cusco sobre a Comunidade Sul-americana de Nações. III Cúpula Presidencial da América do Sul. Cusco, Peru, 8 dez 2004

DECLARAÇÃO de Ayacucho. 9 dez 2004.

DECLARAÇÃO de Segurança Cidadã na América do Sul. I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações. Fortaleza, Brasil, 26 ago 2005.

DECLARAÇÃO presidencial e agenda prioritária. I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações. Brasília, Brasil, 30 set 2005.

DECISÃO sobre a Criação da Comissão Estratégica de Reflexão sobre o Processo de Integração Sul-americana. Montevideo,Uruguai, 9 dez 2005

DECLARAÇÃO de Cochabamba – Colocando a pedra fundamental para a união sul-americana; Cochabamba. Bolívia, 2006

DECLARAÇÃO Presidencial sobre as Ilhas Malvinas. II Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul. 9 dez 2006

DECLARAÇÃO de Margarita – Construindo a integração energética. I Cúpula Energética da América do Sul. Porlamar, Venezuela, 17 abr 2007.

DECLARAÇÃO dos Ministros de Relações Exteriores da UNASUL. Cartagena de las Índias, Colômbia, 27 jan 2008.

UNASUL. Declaración de Cartagena, Reunión de Ministros de Defensa, Justicia, Interior y Relaciones Exteriores. Cartagena de Indias, Colombia, 4 de maio de 2012.

DECLARAÇÃO do I Conselho Energético da América do Sul. Caracas, Venezuela, 8 mai 2008.

UNASUL. Tratado Constitutivo da UNASUL. Reunião de Presidentes da América do Sul. Brasília, Brasil, 23 mai 2008.

UNASUL. Sobre o Conselho Social da UNASUL. Disposição do Conselho de Delegadas e Delegados da UNASUL n. 01/2008. Santiago, Chile, 12 ago 2008.

UNASUL. Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL. III Reunião Ordinária das Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL. Santiago, Chile, 11 set 2008.

UNASUL. Declaração de La Moneda. Reunião de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL. Santiago, Chile, 15 set 2008.

UNASUL. Declaração do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL. Reunião Extraordinária das Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL. Salvador, Brasil, 16 dez 2008.

UNASUL. Decisão para o estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL. Reunião Extraordinária das Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL. Salvador, Brasil, 16 dez 2008.

UNASUL. Decisão para o estabelecimento do Conselho de Saúde da UNASUL. Reunião Extraordinária das Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL. Salvador, Brasil, 16 dez 2008.

Bases de dados

CAN. Sistema Integrado de Comércio Exterior. Disponível em http://www.comunidadandina.org/estadisticas/series/rubro11.htm. Acesso em 20 jul 2009

DANE. Boletin Especial de la dinámica del comercio exterior. Bogotá D. C., 5 ago 2010. Disponível em http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/exportaciones/bolesp_exp_2005-2010_jun.pdf. Acesso em 7 ago 2010

GOBIERNO DE COLOMBIA, DANE. Anexos Estadísticos 2013 (octubre). Colômbia, 2013. Disponível em http://www.dane.gov.co/index.php/comercio-exterior/exportaciones Acesso em 5 nov 2013.

GOBIERNO DE COLOMBIA, DANE. Banco de la Republica. Informe de Coyuntura Economica Regional – 2009 (Norte de Santander e Cesar). Colômbia. Disponível em http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=99&Itemid=74. Acesso em 20 out 2010.

GOBIERNO DE COLOMBIA, DANE. Mapa: exportaciones no tradicionales colombianas, segun departamento de orígen y principal producto. Enero-Agosto 2009 y 2010. Disponível em http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=76&Itemid=56. Acesso em 20 out 2010

INE/VENEZUELA. Comércio exterior. Disponível em http://www.ine.gov.ve/comercio/comercioindice.asp. Acesso em 30 jul 2010.

INTERNATIONAL INSTITUTE OF SECURITY STUDIES (IISS). The Military Balance: the annual assessment of global military capabilities and defence economics. London: IISS, 1979-2012

JUST THE FACTS. US military and police aid, all programs, CIP/LAWGEF/WOLA, 1996-2014. Disponível em http://justf.org/All_Grants_Country. Acesso em 10 nov 2013

MERCOSUL. Dados básicos e principais indicadores econômicos e comerciais – Venezuela. Disponível em http://www.mercosul.gov.br/principais-tema-da-agenda-do-mercosul/dados-basicos-e-principais-indicadores-economicos-comerciais/venezuela/. Acesso em 3 ago 2010

RED DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD DE AMERICA LATINA Y CARIBE (RESDAL). Atlas de la Seguridad en América Latina y Caribe 2010. Disponível em http://www.resdal.org/atlas/atlas-libro-10-espanol.html. Acesso em 5 nov 2012

SISTEMA DE CONSULTA DE ESTADÍSTICAS DEL COMERCIO EXTERIOR. Instituto Nacional de Estadísticas. Venezuela, s/data. Disponível em http://www.ine.gob.ve/comerciojsp/testpage.jsp. Acesso em 5 nov 2013.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). SIPRI Arms Transfers Database. Disponível em http://www.sipri.org/databases/armstransfers. Acesso em 13 fev 2012

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). SIPRI Military Expenditure Database. Disponível em http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database. Acesso em 26 jun 2012

WORLD BANK. World Data Bank. Armed forces personnel. Disponível em http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators#. Acesso em 15 mai 2012

Notícias, vídeos e outras fontes

3N PRODUÇÕES. MC'S Frank e Tikão ao vivo no mesmo palco (Participação especial MC Didô). Youtube, 13 abr 2013. Disponível em http://www.youtube.com/watch?v=b3UPWBwod5s. Acesso em 31 mai 2013.

ABACC. Acordo entre Brasil e Argentina para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear (Acordo Bilateral). ABACC. Disponível em http://www.abacc.org.br/?p=4140. Acesso em 9 dez 2012.

AGENCIA EFE. Bolívia inaugura quartel para reforçar fronteira com Brasil. Terra. com. br. 07 ago 2010. Disponível emhttp://noticias.terra.com.br/mundo/america-latina/bolivia-inaugura-quartel-para-reforcar-fronteira-com brasil,685bbe14db92b310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html. Acessoem 10 jan 2012.

AQUINO, Ruth de. As lições da Colômbia para o Brasil. Revista Época, Edição nº 457, 26 mai 2008.

ARRÁIZ, Lorena Evelyn. Sin previoavisocerraron la frontera de Venezuela con Colombia. El Universal. Caracas. 14 dez 2012. Disponível em http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/elecciones-2012/121214/sin-previo-aviso-cerraron-la-frontera-de-venezuela-con-colombia. Acesso em 09 dez 2013.

BATISTA, Renata. UPPs terão fundo de participações ADEMI-RJ (Valor Econômico), Rio de Janeiro, 1 nov 2013. Disponível em http://www.ademi.org.br/article.php3?id_article=55899. Acesso em 15 dez 2013.

BBC MUNDO. Venezuela mantienecierre de sufrontera.03 nov 2009. Disponível em http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/11/091103_1834_frontera_colombia_venezuela_pea.shtml. Acesso em 09 dez 2013.

CARACOL RADIO. Amenazan con nuevocierre de la fronteracolombovenezolanaparaestemartes. Caracol. Venezuela. 24 set 2007. Disponível em http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/amenazan-con-nuevo-cierre-de-la-frontera-colombo-venezolana-para-este-martes/20070924/nota/484438.aspx Acesso em 09 dez 2013.

CNN.COM / WORLD. U.S. fears Venezuela could trigger regional arms race". CNN, 16 set 2009. Disponível em http://edition.cnn.com/2009/WORLD/americas/09/16/us.venezuela.arms/index.html?iref=allsearch. Acesso em 16 mai 2013.

CURI, Ludmila. Mc's Frank, Ticão, Smith e Max rimando na delegacia (reportagem). www.funknervoso.net, Youtube, 16 dez 2010. Disponível em http://www.youtube.com/watch?v=T_rTmkCfiIE. Acesso em 31 mai 2013.

DEFESANET. Brasil-Argentina vão reforçar Cooperação Bilateral e Fortalecer UNASUL. Defesanet.17 de Abril, 2012 Disponível em http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/5669/Brasil-Argentina---Vao-reforcar cooperacao-bilateral-e-fortalecer-UNASUL/. Acessoem 10 nov 2012.

DVD, Guerra do Rio – clipping de reportagens televisivas sobre a operação de ocupação do Complexo do Alemão, 2010

EL COLOMBIANO. Se teme deterioro económico entre Colombia y Venezuela. El Colombiano.com. Bogotá. 14 jan 2005. Disponível em http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/O/olac_se_teme_deterioro_economico_colombia_vzuela_ap_ana_17012005/olac_se_teme_deterioro_economico_colombia_vzuela_ap_ana_17012005.asp Acesso em 09 dez 2013.

ELHERALDO.CO. Continúan protestas en Paraguachón por cierre de la frontera21 jan 2011. Elheraldo.co. Disponível em http://www.elheraldo.co/region/continuan-protestas-en-paraguachon-por-cierre-de-la-frontera. Acesso em 09 dez 2013.

FOLHA DE SÃO PAULO. Governo da Bolívia manda reforçar segurança na fronteira com Brasil e Paraguai. Folha de São Paulo, 20 mai 2010. Disponível emhttp://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u738448.shtml. Acesso em 13 set 2013.

FRANCO, Bernardo Mello. Policiais se vestem de Papai Noel e gnomo durante festa em favela. Folha de São Paulo. São Paulo, 17 dez 2013. Disponível em http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/12/1387068-policiais-se-vestem-de-papai-noel-e-gnomo-durante-festa-em-favela.shtml. Acesso em 23 dez 2013.

G1/RIO. Haiti deve receber Unidade de Polícia Pacificadora nos moldes do Rio. g1.globo.com/rio. Rio de Janeiro, 04 jul 2013. Disponível em http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/07/haiti-deve-receber-unidade-de-policia-pacificadora-nos-moldes-do-rio.html. Acesso em 8 set 2013.

GAZETA ONLINE. GLOBO.COM. Amazônia é um dos principais destinos de refugiados colombianos. Gazetaonline, 17 jul 2009. Disponível em http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2009/07/112584-amazonia+e+um+dos+principais+destinos+de+refugiados+colombianos.html. Acesso em 10 nov 2012.

GLOBOVISION.COM. Fiscal ecuatorianopideproceso penal contra el candidato colombiano Juan Manuel Santos". Globovísion.com, 23 abril 2010. Disponível em http://globovision.com/articulo/fiscal-ecuatoriano-pide-proceso-penal-contra-el-candidato-colombiano-juan-manuel-santos. Acesso em 10 jan 2012.

INFORME 21.COM. Contrabandistas bloquean la frontera con Venezuela y piden reunirse con Uribe. Informe21.com. 17 ago 2009. Disponível em http://informe21.com/actualidad/contrabandistas-bloquean-frontera-venezuela-piden-reunirse-uribe. Acesso em 09 dez 2013.

INFORME 21.COM. Los habitantes de la frontera venezolana con Colombia exigen normalizar las relaciones. Informe21.com. 05 ago 2009. Disponível em

http://informe21.com/pedro-maria-urena/los-habitantes-frontera-venezolana-colombia-exigen-normalizar-las-relaciones. Acesso em 09 dez 2013.

JORNAL DO BRASIL, Povo quer Exército na cidade contra o terrorismo. 29 dez 2006

JORNAL DO BRASIL, TERROR. 29 dez 2006

JORNAL DO BRASIL. Jovens da Mangueira e do Tuiuti visitam sede do BOPE. Jornal do Brasil Online, 6 fev 2012. Disponível em http://www.jb.com.br/rio/noticias/2012/02/06/jovens-da-mangueira-e-do-tuiuti-visitam-sede-do-bope/. Acesso em 15 mai 2012.

LEITE, Renata. "Efeito UPP" na valorização imobiliária chega a 15%%. O Globo - Rio, 10 dez 2013. Disponível em http://oglobo.globo.com/rio/efeito-upp-na-valorizacao-de-imoveis-chega-15-11021226 Acesso em 15 dez 2013.

LULA DA SILVA, Luis Inácio. Folha de São Paulo. Veja a íntegra do discurso de Lula. 1 jan 2007. Disponível em http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u88185.shtml Acessado em 10 abr 2013.

MC FRANK. Tipo Colômbia (rap) In: 1 Hora da Manhã, do MC Frank. Rio de Janeiro Youtube, 2007. Disponível em http://www.youtube.com/watch?v=_K2bHVYma0Q. Acessoem 31 mai 2013.

OTÁVIO, Chico; CONDE, Miguel. Isso é terrorismo? Logo, a página móvel. O Globo, 27 nov 2010

PHILLIPS, Tom. Power battle sparks street war in Brazil´s City of God. TheObserver, 11 fev 2007. Disponível em http://www.guardian.co.uk/world/2007/feb/11/brazil.tomphillips. Acesso em 14 dez 2011.

PRIMERA, Maye. Los disturbios bloquean la frontera entre Venezuela y Colombia. El Pais Internacional. Caracas, Venezuela. 24 out 2009. Disponível em http://internacional.elpais.com/internacional/2009/10/24/actualidad/1256335201_850215.html. Acesso em 09 dez 2013.

PRIMERA, Maye; ALANDETE, David. Chávez rompe relaciones diplomáticas con Colombia y pone en alerta la frontera. El País Internacional. Caracas / Wasington.22 jul 2010. Disponível emhttp://internacional.elpais.com/internacional/2010/07/22/actualidad/1279749609_850215.html. Acesso em 09 dez 2013.

PÚBLICO.ES. Venezuela ordena el cierre de la frontera con Colombia durante la celebración de laselecciones. Diário Público. Caracas. 26 set 2010. . Disponível em http://www.publico.es/agencias/efe/338578/venezuela-ordena-el-cierre-de-la-frontera-con-colombia-durante-la-celebracion-de-las-elecciones. Acesso em 09 dez 2013.

PÚBLICO.ES. Venezuela ordena el cierre total de sufrontera con Colombia. DiárioPúblico. Bogotá. 03 mar 2008. Disponível em http://www.publico.es/internacional/55889/venezuela-ordena-el-cierre-total-de-su-frontera-con-colombia. Acesso em 09 dez 2013.

REDACCIÓN ELTIEMPO.COM. Cierre en frontera con Venezuela afecta a habitantes de Paraguachón. El Tiempo. Colombia/Caribe. 16 jun 2012. Disponível emhttp://www.eltiempo.com/colombia/caribe/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11936392.html. Acesso em 09 dez 2013.

REDE GLOBO – RJTV. Prisão de MC Frank e MC Ticão. Youtube, 15 dez 2010. Disponível em http://www.youtube.com/watch?v=7hWQTxB_boE. Acesso em 31 mai 2013.

SÁNCHEZ, Fabiola. Crisis diplomática deja casimuerta la frontera Venezuela-Colombia. Semana.com. 29 jul 2009. Disponível em http://www.semana.com/nacion/relaciones-exteriores/articulo/crisis-diplomatica-deja-casi-muerta-frontera-venezuela-colombia/105746-3. Acesso em 09 dez 2013.

SCHNEIDER, Elia. Punto y Raya (Filme). 102 minutos, Venezuela, 2005

SOTO, Antônio José. Completan cierre de la frontera, reabrir este lunes. . RádioNacional de Venezuela. Venezuela. 30 out 2004. Disponível em http://www.rnv.gob.ve/index.php/completan-cierre-de-la-frontera-reabrir-este-lunes. Acesso em 09 dez 2013.

SOTO, Antônio José. Rangel: Cerrada de forma selectiva frontera con Colombia. RádioNacional de Venezuela. Venezuela.29 nov2003. Disponível em http://www.rnv.gob.ve/index.php/rangel-cerrada-de-forma-selectiva-frontera-con-colombia. Acesso em 09 dez 2013.

TERRA NOTÍCIAS. Colombia cierra frontera con Venezuela por elección regional. Terra Notícias. Venezuela. 30 mai 2009. Disponível em http://www.terra.com.ve/actualidad/articulo/html/act1789504-colombia-cierra-frontera-con-venezuela-por-eleccion-regional.htm. Acesso em 09 dez 2013.

THE ECONOMIST. The Pacific players go to market. 7 abr 2011. Disponível em http://www.economist.com/node/18529807 Acesso em 12 abr 2011

THE WASHINGTON POST. Covert action in Colombia", The Washington Post, 21 dez 2013.Disponível emhttp://www.washingtonpost.com/sf/investigative/2013/12/21/covert-action-in-colombia/.Acesso em 23 dez 2013.

VANGUARDIA.COM. Camioneros de Colombia amenazan con bloquear frontera con Venezuela. Vanguardia.com. Bogotá. 29 jul 2008. Disponível em http://www.vanguardia.com/historico/2276-u4k0104. Acesso em 09 dez 2013.