

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO” (Unesp)
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (Unicamp)
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS – UNESP,
UNICAMP E PUC-SP

MARÍLIA CAROLINA BARBOSA DE SOUZA PIMENTA

ZONAS ESTRATÉGICAS E ESTRUTURAIS PARA OS TRÂNSITOS ILÍCITOS (ZEETI):
DESAFIOS À ZONA DE PAZ NA AMÉRICA DO SUL

SÃO PAULO

2016

MARÍLIA CAROLINA BARBOSA DE SOUZA PIMENTA

ZONAS ESTRATÉGICAS E ESTRUTURAIS PARA OS TRÂNSITOS ILÍCITOS (ZEETI):
DESAFIOS À ZONA DE PAZ NA AMÉRICA DO SUL

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Segurança Regional”.

Orientador: Prof. Dr. Luis Fernando Ayerbe.

SÃO PAULO

2016

Pimenta, Marília Carolina Barbosa de Souza.
P644 Zonas Estratégicas e Estruturais para os Trânsitos Ilícitos (ZEETI) :
desafios à zona de paz na América do Sul / Marília Carolina Barbosa de
Souza Pimenta. – São Paulo, 2016.
306 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Luis Fernando Ayerbe.
Tese (Doutorado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação
em Relações Internacionais, 2016.

1. Segurança internacional. 2. Tráfico de drogas – América do Sul. 3.
Violência – Aspectos econômicos. 4. Colômbia – Fronteiras – Venezuela. 5.
Fuerzas Armadas Revolucionárias de Colombia. I. Título.

CDD 327.116

MARÍLIA CAROLINA BARBOSA DE SOUZA PIMENTA

ZONAS ESTRATÉGICAS E ESTRUTURAIS PARA OS TRÂNSITOS ILÍCITOS (ZEETI):
DESAFIOS À ZONA DE PAZ NA AMÉRICA DO SUL

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Segurança Regional”.

Orientador: Prof. Dr. Luis Fernando Ayerbe.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luis Fernando Ayerbe (Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho”)

Prof. Dr. Rafael Antônio Duarte Villa (Universidade de São Paulo)

Prof. Dr. Marcos Alan S. Vahdat Ferreira (Universidade Federal da Paraíba)

Prof. Dr. Paulo José dos Reis Pereira (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho”)

São Paulo, 22 de março de 2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ter me dado saúde e a vida.

Agradeço aos meus pais e irmãos pelo apoio incansável, pela leveza e compreensão da minha ausência. Ao José Luiz, pelo amor e por compartilhar a sua vida ao meu lado, em todos os momentos.

Agradeço ao meu orientador, professor Luis Fernando Ayerbe, com quem tanto aprendi em todos esses anos, obrigada pela generosidade e amplitude com que me conduziu, por todas as oportunidades que me foram dadas no IEEI-UNESP e por ser um exemplo de acadêmico, de profissional, e de ser humano, a você, minha profunda gratidão e respeito.

Ao professor Rafael Duarte Villa, pela amizade, pelo aprendizado constante na condução da pesquisa e da vida acadêmica, bem como por todo apoio no NUPRI-USP.

Ao professor Reginaldo Mattar Nasser, pelo inestimável estímulo enquanto educador e pesquisador.

Este trabalho não foi feito de forma solitária e quanto a isso sou imensamente grata. Tentarei aqui fazer a justiça a todos que me auxiliaram, com a consciência de que sempre me esquecerei de alguém.

Devo ao Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas, local de minha formação, a oportunidade de desenvolver este trabalho ao longo de quatro anos e aqui ressalto o auxílio especial dos professores Samuel Alves Soares, Suzeley Khalil Mathias, Héctor Saint-Pierre e Tullo Vigevani, incansáveis na condução e projeção do Programa, bem como à Giovana Vieira e Isabela Silvestre, minha profunda gratidão por todo apoio durante o Doutorado.

Agradeço à CAPES por ter possibilitado o financiamento desta pesquisa, o auxílio foi fundamental para a construção acadêmica desta empreitada.

Agradeço à Universidade Anhembi Morumbi, local onde iniciei minha jornada docente. Agradeço também à PUC-SP onde tive uma experiência enriquecedora enquanto professora substituta. Finalmente, agradeço à FECAP-SP por ter me acolhido em um momento chave de minha vida acadêmica: o desenvolvimento da escrita da Tese de Doutorado.

Durante esta jornada, pessoas especiais refletiram sobre minha pesquisa e me ajudaram a torna-la dialogável com o meio acadêmico de forma mais ampla, e são eles: à Laura Ferreira Pereira, da Universidade do Minho, Braga, cuja disciplina, ministrada na USP, e consequente

amizade, muito me ajudaram a dar os primeiros passos rumo à construção do desenho de pesquisa. Agradeço ao professor *Edward Schumacher-Matos*, da *Columbia University e Fletcher School*, pela generosa amizade e pelas longas conversas sobre a Colômbia, sua terra natal. Aos queridos Ricardo Bittencourt, Rafael Castro, Diego Vélez e Carolina Cepeda, todos da *Pontífica Universidad Javeriana (PUJ)*, Bogotá; bem como *Rodolpho Magalhanes e Angel Castillo*, da *Universidad Central da Venezuela (UCV)*, Caracas; os quais me receberam em suas respectivas universidades e suas ajudas foram valiosas no sentido de averiguar a existência e coerência do presente objeto de pesquisa e, por fim, aos professores *Margareth G. Hermann e Isaac Kfir*, e à colega *Taylor Brown*, que me acolheram em *Maxwell School, Syracuse- NY*, por meio do *Moynihan Institute* e do *Global Black Spots Group*, e trouxeram valiosas contribuições teóricas e metodológicas para a pesquisa.

Finalmente, agradeço aos meus ex-alunos, em especial aqueles que fizeram seus trabalhos de Iniciação Científica e Monografias sobre temas correlatos, em especial ao Paulo Mortari, Andrea Andrade, Guilherme Figueroa, Vitor Malagosso, Carolina Gagliotti, Júlio Carvalho, e aqueles que comigo participaram da viagem à Colômbia e Venezuela: Lourdes Hardman, Adriano Fonseca, e aluna de coração, Marcela Franzoni. Agradeço aos colegas Andresa Francischini, Carolina Marchiori, David Magalhães, Antônio Buzahr, Arnaldo Cardoso, Maurício Homma, Cláudia Marconi, Tomaz Paoliello, Manoela Miklos, Daniela Medeiros, Cíntia Kussuda, Daniel Carvalho, Carolina Pedroso, Regiane Bressan, Maria Rosa Dória e Camila Braga; e às amigas de vida Talita Peixe, Emanuelle Tavares, Helena Barros, Roberta Pugliesi, Karolina Latuf, Carla Rossetti, Luiza Lima, Tatiana Berringer, Patrícia Nogueira e Mila Dezan, e, finalmente, ao Bruno Youssef, à Paula Magalhães, ao Luiz Jácomo e ao Diego Coelho, todos vocês me incentivaram até o final, me deram forças quando precisei e também souberam me alegrar durante todos esses anos de convívio.

“Ninguém o viu desembarcar na noite unânime, ninguém viu a canoa de bambu sumindo no lodo sagrado, mas dias depois ninguém ignorava que o homem taciturno vinha do Sul e que sua pátria era uma das infinitas aldeias que estão a montante, no flanco violento da montanha, onde o idioma zend não foi contaminado pelo grego e a lepra é pouco freqüente. ”

Jorge Luis Borges (As ruínas circulares, 1944)

“Tudo estava assim desde o dilúvio. A inércia das pessoas contrastava com a voracidade do esquecimento que pouco a pouco ia consumindo sem piedade as lembranças [...]. Também por essa época voltaram os ciganos, os últimos herdeiros da ciência de Melquíades, e encontraram o povoado tão acabado e seus habitantes tão afastados do resto do mundo que tornaram a entrar nas casas arrastando ferros imantados, como se na verdade fossem a última descoberta dos sábios babilônicos...”.

Gabriel García Márquez (Cem Anos de Solidão, 1967)

RESUMO

A América do Sul observa há duas décadas a ausência de guerras interestatais entre seus Estados. Entretanto, tal fato não sugere ausência de violência, tensão e conflitos, sobretudo nas regiões de fronteira, em espaços onde o Estado não atua completamente. A violência estrutural, com a permanência de conflitos históricos, somados a questões ligadas ao cultivo, produção e tráfico de drogas, gera o desenvolvimento de economias paralelas, bem como gera deslocamentos internos e transnacionais, corroendo estruturas do Estado e de suas fronteiras. Acredita-se, portanto, que são as ameaças não tradicionais que oferecem obstáculos à consolidação da Zona de Paz na América do Sul. A presente pesquisa explora este fenômeno por meio da metodologia comparativa estrutural focada e tem a Colômbia, com suas questões ligadas ao conflito armado interno e às drogas, como estudo de caso. Nesse sentido, o espaço fronteiriço entre a Colômbia e a Venezuela se tornou, especialmente nos últimos 15 anos, um espaço profícuo para operações de grupos ligados ao tráfico de drogas e armas, bem como um *locus* estratégico para o refúgio e retaguarda de grupos armados ilegais e paramilitares. Esta intensificação decorre, em grande parte, das operações militares colombianas de erradicação de cultivos, desmobilização de paramilitares, combate a grupos irregulares, por meio de operações de contra insurgência, ligadas ao Plano Colômbia, o que acabou por gerar um transbordamento de atividades transnacionais no espaço limítrofe, aqui denominado Zona Estratégica e Estrutural para os Trânsitos Ilícitos **ZEETI**. Tais regiões apresentam baixa governabilidade estatal, altos índices de corrupção, economia informal e exportam insegurança para o exterior. Por gerar constantes mobilizações das Forças Armadas na fronteira, bem como um ambiente de desconfiança e hostilidade entre os chefes de Estado, constata-se que as ZEETI, são para a América do Sul, o principal obstáculo atual para que se consolide uma efetiva Zona de Paz na região.

Palavras-chave: Fronteiras. Tráfico. Drogas. Grupos Armados Ilegais. Transbordamento. Zona de Paz. América do Sul.

ABSTRACT

South America observed for two decades the absence of inter-State wars between the states. However, this fact does not suggest absence of violence, tension and conflicts, especially in border regions, in areas where the state does not act completely. Structural violence, with the permanence of historical conflicts, in addition to issues related to the cultivation, production and trafficking of drugs, generates the development of parallel economies and generates internal and transnational movements, eroding state and its borders structures. It is believed, therefore, are the non-traditional threats that provide obstacles to the consolidation of the Zone of Peace in South America. This research explores this phenomenon through the structural focused comparative methodology and has Colombia, with its issues of internal armed conflict and drugs, as a case study. In this sense, the border area between Colombia and Venezuela has become, especially in the last 15 years, a fruitful space for operations of groups linked to drug trafficking and weapons, as well as a strategic locus for refuge of illegal armed groups and paramilitaries. This increase is due, in large part, the Colombian military operations to eradicate crops, demobilization of paramilitaries fighting irregular groups through counter insurgency operations linked to Plan Colombia, which ended up generating an overflow of transnational activities in borderline space, here called Strategic and Structural Zone for Illicit Transit **ZEETI**. These regions have low state governance, high levels of corruption, informal economy and export insecurity abroad. In recurrence of generating constant mobilization of the armed forces at the border, as well as an environment of mistrust and hostility between the heads of state, it appears that the ZEETI represent to South America, the main current obstacle to consolidate an effective Zone of Peace.

Keywords: Borders. Traffic. Drugs. Illegal Armed Groups. Overflowing. Zone of Peace. South America.

RESUMEN

América del Sur ha observado durante dos décadas la ausencia de guerras entre Estados. Sin embargo, este hecho no sugiere ausencia de violencia, tensión y conflictos, sobre todo en las regiones fronterizas, en las zonas donde el Estado no actúa por completo. La violencia estructural, con la permanencia de conflictos históricos, además de las cuestiones relacionadas con el cultivo, la producción y el tráfico de drogas, genera el desarrollo de las economías paralelas y genera movimientos internos y transnacionales, erosionando las estructuras del estado y sus fronteras. Se cree, por lo tanto, son las amenazas no tradicionales que ofrecen obstáculos para la consolidación de la Zona de Paz en América del Sur. Esta investigación explora este fenómeno a través de la metodología comparativa estructural y Colombia, con sus temas de conflicto armado interno y las drogas, se presenta como caso de estudio. En este sentido, la zona fronteriza entre Colombia y Venezuela se ha convertido, sobre todo en los últimos 15 años, en un espacio fructífero para las operaciones de los grupos relacionados con el tráfico de drogas y armas, así como un lugar estratégico para el refugio de los grupos armados ilegales y paramilitares. Este incremento se debe, en gran parte, a las operaciones militares en Colombia para erradicar los cultivos, la desmovilización de los paramilitares que luchan grupos irregulares a través de operaciones de contrainsurgencia vinculados al Plan Colombia, que terminaron por generar un desbordamiento de las actividades transnacionales en el espacio limítrofe, aquí llamado zona estratégico y estructural de tránsito ilícito **ZEETI**. Estas regiones tienen una baja gobernabilidad del Estado, altos niveles de corrupción, economía informal y la inseguridad de exportación en el extranjero. En la recurrencia de generar la movilización constante de las fuerzas armadas en la frontera, así como un ambiente de desconfianza y hostilidad entre los jefes de estado, parece que el ZEETI representan, para América del Sur, el principal obstáculo actual para consolidar una Zona efectiva de Paz .

Palabras clave: Fronteras. Tráfico. Los fármacos. Grupos armados ilegales. Zona de Paz. Sudamerica.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Zona de Não Guerra (HOLSTI)	26
Figura 2 – Paz Negativa X Paz Positiva (Galtung).....	49
Figura 3 – A fragilidade no mundo em 2015 – <i>Fragile States Index (Fund For Peace)</i>	62
Figura 4 – Zonas sem Lei. (Ripoll).....	83
Figura 5 – Sistema analítico de Sampson (1989)	91
Figura 6 – Um Arcabouço Integrado para a Causalidade da Violência.....	92
Figura 7 – “Broken Windows”	94
Figura 8 – A Colômbia e seus “ <i>Rogue Spaces</i> ” (2015)	106
Figura 9 – Os “ <i>Dangerous Spaces</i> ”	108
Figura 10 – “Black-Spots” em Zona de Fronteira.	121
Figura 11 – Zonas Estratégicas para o Trânsito Ilícito (Z.E.E.T.I.) em Zona de Fronteira	121
Figura 12 – Mapa Político da Colômbia.....	150
Figura 13 – Apreensões de Cocaína (2001-2002): Apreensões e Tendências	172
Figura 14 – Modificações na densidade de cultivos de coca (2004 a 2005).....	178
Figura 15 – Principais Rotas para o Tráfico de Cocaína.	180
Figura 16 – Mapa de Risco versus Mapa de Cultivos na Colômbia em 2013 (por municipalidade).....	185
Figura 17 – Impacto da produção de drogas e o impacto das intervenções de desenvolvimento alternativo.	188
Figura 18 – Zonas transnacionais da cocaína colombiana aos mercados dos Estados Unidos, África Ocidental e Europa.....	201
Figura 19 – Cadeia de processamento e tráfico de cocaína na Colômbia.....	203
Figura 20 – Mapa Político da fronteira entre Colômbia e Venezuela.....	212
Figura 21 – Mapa Físico da fronteira Colômbia-Venezuela.....	213
Figura 22 – Mapa do departamento de Norte Santander	217
Figura 23 – Mapa do departamento de Arauca.....	221
Figura 24 – Mapa do Departamento de Guajira	225
Figura 25 – Apreensão de Drogas no Território da Venezuela, por Estado (2014).....	231

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Cultivo Global de coca, 1990-2003 (hec.).....	168
Gráfico 2 – Potencial para a produção de Cocaína (% do montante global), de 2002 e 2003.....	170
Gráfico 3 – Cultivo de Coca na Colômbia: 1990:2003 (hec.).....	173
Gráfico 4 – Cultivo de Coca (% do total global).....	175
Gráfico 5 – Produção de cocaína (% do total global).....	175
Gráfico 6 – Ranking de Apreensões de cocaína: 2003 (% do total global em Kg).....	176
Gráfico 7 – Cultivo e Produção de cocaína (1990 a 2005), em toneladas.....	176
Gráfico 8 – Cultivo de Coca (2003-2013).....	180
Gráfico 9 – Resultados do índice de consolidação em regiões-chave, onde houve Intervenções de Desenvolvimento Alternativo: (2011-2013).....	187
Gráfico 10 – Taxa de Homicídios por sub-região (2003-2006).....	219
Gráfico 11 – Deslocamentos entre 2003 e 2006.....	219
Gráfico 12 – Taxas de Homicídio no departamento de Arauca: 2003-2006.....	222
Gráfico 13 – Deslocamento forçado em Arauca (2003-2006).....	223
Gráfico 14 – Taxas de Homicídio no Departamento de Guajira: 2003-2006.....	227
Gráfico 15 – Deslocamento forçado em Guajira: 2003-2006.....	229
Gráfico 16 – Apreensões de produtos que ingressaram na Colômbia de maneira ilegal: (jan-ago 2014).....	230
Gráfico 17 – Contrabando de produtos que ingressam na Colômbia anualmente (em US\$ milhões).....	230
Gráfico 18 – Drogas apreendidas na Venezuela em 2014 (participação em porcentagem, por estado).....	232
Gráfico 19 – Apreensões de Drogas (Kg), na Venezuela (2009-2013).....	232
Gráfico 20 – Apreensões de drogas na Venezuela: 2009-2014.....	233
Gráfico 21 – Pessoas detidas por tráfico de drogas na Venezuela (2009-2014).....	235
Gráfico 22 – Líderes de organizações de tráfico de drogas detidos na Venezuela (2009-2014).....	235
Gráfico 23 – Aeronaves desabilitadas e apreendidas na Venezuela (2011-2014).....	236
Gráfico 24 – Incidência de VNSAs, por Departamento.....	237
Gráfico 25 – VNSAs e GAIs na região fronteiriça.....	238
Gráfico 26 – Tipos de ação envolvendo VNSAs e/ou GAIs na região:.....	239

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Posição dos países da América do Sul no Ranking do <i>Corruption Perception Index</i> (CPI).....	57
Tabela 2 – Pontuação dos países da América do Sul no <i>Corruption Perception Index</i> (CPI).	58
Tabela 3 – Posição dos países da América do Sul no Ranking do <i>Fragile States Index</i>	59
Tabela 4 – Pontuação dos países da América do Sul no Ranking do <i>Fragile States Index</i>	60
Tabela 5 – Evolução dos indicadores da Colômbia - <i>Fragile States Index</i>	61
Tabela 6 – Evolução dos indicadores da Venezuela - <i>Fragile States Index (Fund For Peace)</i>	61
Tabela 7 – As 50 cidades mais violentas do mundo com mais de 300 mil habitantes.....	63
Tabela 8 - Panorama Analítico Conceitual perante a baixa presença estatal.....	122
Tabela 9 – Exemplos de alguns Black-Spots que já foram decodificados pelo grupo.....	133
Tabela 10 – Principais Resultados obtidos pelo “ <i>Global Black Spots Group</i> ”:	134
Tabela 11 – Questões Iniciais para pesquisar um <i>Black Spot</i>	134
Tabela 12 – Condições que levam ao desenvolvimento e manutenção de um <i>Black Spot</i>	136
Tabela 13 – Fatores que contribuem para o enfraquecimento da autoridade estatal em um <i>Black Spot</i>	136
Tabela 14 – Tipos de insegurança exportados pelo <i>Black Spot</i>	137
Tabela 15 – Ações defensivas das autoridades nacionais e internacionais.....	138
Tabela 16 – Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos: América do Sul	153
Tabela 17 – Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos: América do Sul. 1995	155
Tabela 18 – Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos: América do Sul. 2000.	157
Tabela 19 – Orçamentos para Operações no Exterior (OOE) 2001 a 2004 (em U\$).....	160
Tabela 20 – Iniciativa para a Região Andina (ACI) (200).....	161
Tabela 21 – Orçamentos para Operações no Exterior (OOE) 2005 a 2008 (em U\$).....	164
Tabela 22 – Cultivo Global Ilícito de coca, de folha desidratada de coca e de cocaína refinada: 1990 a 2003... 169	
Tabela 23 – Áreas Reportadas de Erradicação de cultivo de coca* (hec.)	170
Tabela 24 – Colômbia: Principais departamentos de cultivo de coca: 2001-2002 (hec.)	174
Tabela 25 – Colômbia: Principais regiões de cultivo de coca: 1999-2003 (hec.).....	174
Tabela 26 – Cultivo de Coca na região andina: 1998-2005 (hec.).....	176
Tabela 27 – Cultivo de Coca (2002-2013) (hec.)	179
Tabela 28 – Potencial de Produção de Cocaína pura (2005-2013) (tons).....	179
Tabela 29 – Erradicação cumulativa de folhas de coca: 2005-2013. (hec.).....	179
Tabela 30 – Número de municipalidades diante de ameaças 2013 (cultivo de coca).....	185
Tabela 31 – Indicadores socioeconômicos nos departamentos fronteiriços colombianos.	214
Tabela 32 – Indicadores de Segurança nos departamentos fronteiriços colombianos.	215
Tabela 33 – Indicadores da presença do Estado nos estados fronteiriços colombianos	216

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACI	<i>Andean Counterdrug Initiative</i>
AUC	<i>Autodefensas Unidas de Colombia</i>
BACRIM	<i>Bandas Criminales</i>
CAN	Comunidade Andina
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CMD	Conflito Militarizado entre Estados
COT	Crime Organizado Transnacional
CSPMD	Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas
DEA	<i>Drugs and Enforcement Administration</i>
DOD	<i>Department of Defense</i>
ELN	<i>Ejército de Liberación Nacional</i>
EPL	<i>Ejército Popular de Liberación</i>
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FMF	<i>Foreign Military Financing</i>
FTO	Organização Terrorista Estrangeira
GAI	Grupo Armado Ilegal
GNB	Guarda Nacional Bolivariana
IMET	<i>International Military Education and Training</i>
INCLE	<i>International Narcotics Control and Law Enforcement</i>
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NADR	Programa de Não-Proliferação, Anti- Terrorismo, Desminagem e Afins
NGA	<i>National Geospatial-Intelligence Agency</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
RSC	<i>Regional Security Complex</i>
SH	<i>Safe Haven</i>
EU	União Europeia
UGA	<i>Ungoverned Areas</i>
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
USAID	<i>US Agency for International Aid</i>
VNSAs	Violent Non-State Actors
ZEETI	Zona Estratégica e Estrutural para os Trânsitos Ilícitos
WMD	<i>Weapons of Mass Destruction</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	UMA ZONA HÍBRIDA DE NÃO GUERRA NA AMÉRICA DO SUL	24
2.1	As narrativas de Zona de Paz para a América do Sul.	24
2.2	Violência Estrutural e Governança Alternativa: obstáculos à Zona de Paz?	42
2.3	América do Sul: uma Zona de Paz Negativa.	50
3	CONEXÕES ENTRE AS ÁREAS NÃO GOVERNADAS E O CRIME TRANSNACIONAL.	65
3.1	Os Estados Frágeis perante as Áreas Não Governadas: uma tragédia anunciada?	65
3.2	As “zonas sem lei” e o papel do direito: um confronto entre teoria e prática.	79
3.3	Quando as “Janelas Quebradas” se tornam “Pontes Quebradas”?	87
4	ZONAS ESTRATÉGICAS E ESTRUTURAIS PARA OS TRÂNSITOS ILÍCITOS (ZEETI): UMA PROPOSTA CONCEITUAL	100
4.1	Espacialidades: aspecto chave para a segurança internacional.	100
4.2	Fronteira: possível locus de atuação para atores ilícitos.	111
4.3	A metodologia comparativa estrutural focada: uma contribuição possível.	122
5	O CONFLITO ARMADO E O PROBLEMA DAS DROGAS: UM INEVITÁVEL TRANSBORDAMENTO?	140
5.1	Conflito armado e o surgimento de fontes alternativas de autoridade.	140
5.2	A reação do Estado colombiano: um confronto ambivalente?	151
5.3	O Plano Colômbia e grupos armados ilegais: um balanço crítico	189
6	A REGIÃO FRONTEIRIÇA ENTRE A COLÔMBIA E A VENEZUELA: UM POSSÍVEL ZEETI.	206
6.1	Tensão na Frontera Caliente	206
6.2	Atores Ilícitos: entre a permanência e o trânsito	213
6.3	Implicações para a análise teórico-metodológica.	245
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	254
	REFERÊNCIAS	259
	APÊNDICE A – BANCO DE DADOS DAS NOTÍCIAS CONSULTADAS	283
	ANEXO A – TRATADO CONSTITUTIVO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. ..	290
	ANEXO B – APREENSÕES DE PRODUTOS CONTRABANDEADOS POR SETOR (2014).. 303	
	ANEXO C – DESPLAZADOS EN COLOMBIA, REFUGIADOS EN VENEZUELA	304
	ANEXO D – RESPUESTA DEL ACNUR ANTE SITUACIÓN EN EL ESTADO TÁCHIRA...	306

1 INTRODUÇÃO

A expressão “*Hic sunt dracones*”¹ (Aqui há dragões) significava para os cartógrafos medievais, ao menos no plano legendário e místico, espaços desconhecidos, antes nunca explorados, marcados em latim: “*Terra incognita*” quando em terra firme, ou no mar “*Mare incognitum*”. Os animais aos quais as expressões se referiam serviam de alerta para que os navegantes, em meados do século XVI, estivessem preparados a passar por terras onde as leis, regras de convivência e normas referentes ao “mundo civilizado” não se aplicariam, mas sim a lei da “barbárie” (WILLIAMS, 2010, p. 34).

Embora os mapas atuais sejam abundantes em detalhes e atualmente seja possível, por meio de imagens transmitidas por satélite, reconhecer e visualizar qualquer território e, em alguns casos, até mesmo fora da órbita terrestre; mapeamentos começam a surgir no sistema internacional, porém não mais como outrora, para guiar navegantes e deixa-los cientes das limitações técnicas do conhecimento sobre determinada região, mas sim para tornar *policymakers* alertas de que em determinadas regiões não vigora a lei central, e muito menos universal, ou o Estado de Direito, pois são espaços considerados não globalizados e que se manifestam como “não espaços” ou *locus* de barbárie.

Os “mapas” das chamadas áreas não governadas materializam o que Rosenau (1990) chamou de existência de dois mundos, um estadocêntrico, e um multicêntrico, os quais se encontram em crescente colisão, onde, muitas vezes ações estatais não são suficientes para coibir aspirações de tipo não estatais, as quais tem se fortalecido cada vez mais. De forma complementar, o próprio termo “neo-medievalismo”, apresentado por Duffield chama a atenção para o mesmo fenômeno, como se observa em:

A política global se tornou neo-medieval na medida em que é caracterizada por instituições concorrentes e jurisdições sobrepostas de Estado, organismos não governamentais e grupos privados de interesse... limites territoriais mais fluidos; crescente desigualdade e isolamento de grupos desfavorecidos e marginalizados² (WILLIAMS apud DUFFIELD, 2010, p. 36, tradução nossa)

¹ A expressão: “**Aqui há dragões**” marcada em uma carta náutica, mapa ou globo significava um território perigoso ou inexplorado, embora muito comumente usado na mitologia são conhecidas apenas algumas referências históricas para esta frase. O termo apareceu pela primeira vez no Lenox Globo em torno da costa leste da Ásia e pode ser relacionado aos dragões da ilha indonésia de Komodo.

² No original: *Global politics has become neo medieval in that it is characterized by competing institutions and overlapping jurisdictions of state, non-governmental and private interest groups...more fluid territorial boundaries; the increasing inequality and isolation of underclass and marginalized groups.*

Esse processo de fragmentação das forças estatais perante a crescente força de atores não estatais vem sendo compreendido alguns estudiosos o maior desafio para a segurança internacional do século XXI e se apresenta, segundo Cerny (apud WILLIAMS, 2010, p. 36) como um processo de “desordem durável”, advindos de espaços e vácuos territoriais, os quais não se sabe muito bem onde ou quando irão se “normalizar” ou estancar. O que se sabe, por hora, é que, diferentemente da Era Medieval, onde a tecnologia ainda não permitia o desenvolvimento, por exemplo, de uma rede transnacional de piratas, hoje a tecnologia e a facilitação dos transportes e comunicação tornaram possível a atuação de forças não estatais em redes que vão além das fronteiras nacionais, como observou Williams³:

Nós vivemos em uma era em que as condições políticas e a dispersão de autoridade crescentemente se assemelham à Idade Média, mas as forças da modernidade, tecnologia e globalização trazem novas questões que tornam elementos como a segurança ainda mais desafiadora e complexa (WILLIAMS, 2010, p. 36, tradução nossa).

A presente Tese de Doutorado se propõe a delinear uma perspectiva conceitual à área de segurança internacional, mais especificamente aos estudos das chamadas áreas não governadas e seus impactos para a América do Sul. Busca-se nesta pesquisa compreender o estado da arte na literatura sobre os chamados espaços não governados por uma ordem central ou estatal, e parte-se do pressuposto de que tais áreas podem apresentar um dos principais desafios à consolidação de uma efetiva Zona de Paz na região. E a partir desta reflexão, será investigada a região fronteira entre a Colômbia e a Venezuela, como um estudo de caso capaz de nos auxiliar a testar as condições potenciais e limitantes do arsenal teórico do qual, por hora, dispomos.

Um das grandes mudanças que houve no paradigma de segurança internacional foi o espectro da guerra em seu modelo clausewitziano como claramente dividida entre o governo, o qual direcionava a guerra; as forças armadas, as quais lutavam e até morriam pela guerra; e, por fim, o povo, o qual pagava e sofria as consequências da guerra. As guerras atuais, por sua vez, não apresentam em sua essência uma distinção entre esses atores. Por esta imprevisibilidade e falta de distinção, estas guerras podem ser mais difusas e, por vezes, causar mais danos que as antigas guerras tradicionais (CREVELD, 2003, p. 8).

³ No original: *We live in an era when political conditions and the dispersion of authority increasingly resemble the Middle Ages, but the forces of modernity, technology, and globalization add new considerations that make security even more daunting and complex.*

Somado a esses fatores, as novas guerras surgem em um contexto de desenvolvimento tecnológico das telecomunicações, dos transportes e do processamento de informações inédito. Essa nova configuração tecnológica fez com que fosse possível não só levantar mais informações sobre o inimigo e dispor de mais tecnologias para atacá-lo, como também utilizar a própria tecnologia como arma (CREVELD, 2003, p. 9).

O fluxo financeiro, o fluxo de informações, as conectividades entre empresas e governos do mundo todo e o grande fluxo de pessoas (muitas vezes, sob a forma de migrações) aumentaram vertiginosamente nos últimos anos, fazendo com que os governos perdessem o controle efetivo de suas fronteiras, pois as informações e os meios de transporte transpassam esses limites levando consigo a poeira que pode se converter em armas para o inimigo. Tais fluxos podem se tornar ameaças à medida que os Estados apresentam fragilidades ao controlar suas fronteiras, aspecto central explorado pela presente reflexão.

A partir deste cenário contemporâneo no espectro das guerras atuais e seu reflexo nas discussões acadêmicas, cabe avaliar seus impactos no que tange à segurança regional, a partir das ameaças que incidem na América do Sul, e torna-se relevante à medida que cada vez mais foi se criando, tanto no campo acadêmico, quanto no político, a percepção de que o desenvolvimento gera segurança e que áreas subdesenvolvidas, ou em desenvolvimento, com bolsões de pobreza e espaços de baixa presença do Estado, podem gerar insegurança, sobretudo perante tais fluxos, novas guerras e novas ameaças (FRANÇOIS; SUD, 2006).

A partir desta relação entre segurança e desenvolvimento, cabe investigar os desdobramentos desta discussão para a América do Sul e buscar-se-á posicionar o presente objeto de estudo, a partir do que tem sido produzido recentemente na comunidade acadêmica e, na sequência, enquadrá-la dentro da perspectiva teórica de alcance mundial.

Dentro deste contexto, um dos aspectos que mais se sobressaltam tanto na literatura acadêmica quanto em discursos proferidos por *policy makers*, são as chamadas áreas não governadas, ou espaços sem governo, que parecem incidir em regiões de baixo desenvolvimento, e, em alguns casos, são relacionados aos Estados Frágeis ou Estados Falidos. Sem acatar, de antemão, uma ligação automática entre tais parâmetros, é objetivo central da presente pesquisa buscar investigar este fenômeno, pois este tem sido apontado como o principal desafio para a segurança internacional do século XXI; e, assim, verificar seus possíveis impactos à América do Sul, região apontada como um *locus* de desenvolvimento para o crime organizado transnacional ou mesmo, em alguns casos, de atividades ligadas ao terrorismo internacional.

Conforme ressalta Clunan (2010, p. 5) o termo “áreas não governadas” refere-se a um tipo de ameaça ainda pouco conhecida, capaz de oferecer perigo ao sistema internacional e, perante o qual, os Estados de um modo geral estão pouco preparados para lidar. E Clunan, nesse sentido, também reconhece que o conceito tem sido ligado, principalmente nas esferas políticas, a Estados frágeis ou Estados falidos, o que, no limite, tem justificado uma série de intervenções internacionais. Porém, ela nos oferece uma importante ressalva, como se observa em⁴:

Nós também devemos ser cautelosos, contudo, ao considerar as implicações desta tendência política, uma vez que alguns analistas estão propensos a criar cenários extremos que enxergam as conexões com proliferadores de WMD, organizações criminosas e terroristas – ou outras redes catastróficas semelhantes – para justificar a rotulagem de todos os espaços sem governo como potenciais ameaças. Por outro lado, as elites políticas nos países em desenvolvimento também podem se valer da presença de espaços sem governo para solicitar ajuda ocidental e sancionar intervenções armadas (CLUNAN, 2010, p. 5, tradução nossa).

A autora entende, e esta tende a ser a percepção aqui desenvolvida, que os espaços não governados, ou “mal governados”, assim como áreas urbanas ou rurais contestadas, ou mesmo espaços virtuais ou financeiros podem se tornar áreas de refúgio para que um grupo ilegal se organize, treine, recrute, planeje, busque fundos, se comunique, entre outros, e mantenha tais práticas de forma razoavelmente segura e regular.

É, portanto, necessário investigar os espaços não governados não apenas sob a perspectiva de ausência de governança, e, sobretudo ausência estatal, mas sim, averiguar quais são os tipos de governança alternativa que emergem em determinados locus. Feito isso, busca-se se distanciar dos parâmetros demasiado estadocêntricos, a fim de examinar a interação entre atores ilícitos e o quanto estes podem ser, até mesmo, fruto da presença de políticas perversas e/ou corruptas dos Estados.

Sendo assim, analisar-se-á, a fim de aplicar a teoria aqui examinada, com seus limites e potencialidades, a Colômbia e sua realidade *per se* contraditória, onde, por um lado, se observa um Estado “forte” e militarizado, tendência esta que se intensificou nos últimos 15 anos por meio do Plano Colômbia e outros programas, e por outro lado se evidencia um Estado que não resolveu de forma efetiva questões históricas de distribuição de terras e não

⁴ No original: *We should also be cautious, however, when considering the implications of this policy trend, as some analysts are prone to produce extreme scenarios that visualize the intersections with WMD proliferators, criminal organizations, and terrorists-or other similar catastrophic networks-to justify labeling all ungoverned spaces as potential threats. Conversely, policy elites in developing states may also invoke the presence of ungoverned spaces to solicit Western aid and sanction armed interventions.* (CLUNAN, 2010, p. 5).

aplicou um plano abrangente de desenvolvimento socioeconômico, criando, com isso, bolsões de pobreza e subdesenvolvimento, com fontes alternativas de governança, que muitas vezes coincidem com áreas rurais e fronteiriças do país, onde subjazem a atuação de grupos armados insurgentes, paramilitares e a atuação de grupos narcotraficantes.

Este cenário dual tem sido uma tendência comum a outros Estados da América Latina, onde, por um lado, existe a mão forte do Estado militarizado e, por outro, observa-se a ausência do Estado e de agências e programas para criar um ambiente de estabilidade e desenvolvimento desses territórios, os quais, por uma série de razões, podem se tornar estratégicos para a proliferação do crime organizado transnacional e para a atuação de grupos armados ilegais. Por este motivo, escolheu-se analisar o espaço fronteiriço colombiano com a Venezuela, por ser este um país que vem denunciando, de forma sistemática, os impactos e os efeitos da atuação de paramilitares, de grupos insurgentes, do contrabando e do tráfico de drogas em seu território fronteiriço, ao que sugere provenientes do país vizinho colombiano.

Nesse sentido, torna-se relevante ressaltar que os programas implantados pelo regime chavista na Venezuela são considerados por setores progressistas da sociedade, reformistas, inovadores, ou até mesmo revolucionários, no sentido de levar inclusão social a milhares de pessoas que viviam à margem da sociedade, o que criou, por sua vez, um “Estado Forte”, com uma máquina burocrática centralizada, o que pode gerar, sobretudo em atores-chave para a manutenção do regime, altos índices de corrupção, como em suas Forças Armadas por exemplo.

Da mesma forma como ocorre na Colômbia, tais projetos se concentram mais nos arredores da capital do país, Caracas, no estado de Miranda, e nas principais zonas econômicas portuárias e produtoras de petróleo, o que evidencia desigualdades regionais, assimetrias institucionais e, sobretudo, espaços com presença deficitária do Estado, como as zonas periféricas e fronteiriças. Tratam-se, portanto, de Estados ainda subdesenvolvidos, que têm buscado, sobretudo nos últimos 20 anos, se desenvolver por caminhos político-ideológicos distintos, e que ainda convivem com problemas e ameaças semelhantes, sob o ponto de vista da segurança, estabilidade e legitimidade e têm, em sua fronteira comum, o ponto nevrálgico desta relação (SANTOS, 2010).

Para analisar os problemas que têm ocorrido na fronteira colombo-venezuelana, torna-se imprescindível partir do pressuposto de que a política estadunidense para a América Latina tem tentado, com maior e menor grau, e níveis distintos de aceitação local, buscar o fortalecimento institucional dos Estados e, mesmo que esta seja uma região “periférica” à

percepção de segurança nacional americana, a fragilidade de alguns Estados acabou por ser associada ao crime organizado transnacional. Como na Colômbia, em que o tradicional conflito armado passou a interagir com o narcotráfico e, em resposta, os Estados Unidos têm mantido a estratégia de manutenção de planos que envolvem o fortalecimento do Estado, como o Plano Colômbia, criado em 2000, pelo então presidente Pastrana, e que se intensificou após os atentados terroristas de setembro de 2001 (AYERBE, 2012).

Sendo assim, é importante retomar os trabalhos recentes publicados pela comunidade acadêmica brasileira, de autores contemporâneos, que tangenciam o tema que aqui se pretende explorar, a fim de identificar possíveis diálogos entre estas obras, bem como destacar a perspectiva de originalidade que propomos na presente análise no âmbito do país.

Paulo Pereira, em 2011, desenvolveu uma reflexão em sua Tese de Doutorado, qual seja o processo de “securitização” do Crime Organizado Transnacional (COT), nos Estados Unidos, a partir de uma intensificação das percepções de segurança, tanto de agências estatais, como o Departamento de Estado; quanto de atores sociais, como a mídia e os *think tanks* nos Estados Unidos, a partir da década de 90.

Também sob uma perspectiva correlata, Manuela Trindade Viana (2009), e posteriormente em trabalho conjunto com Rafael Villa (2012), analisa o conflito colombiano sob a dimensão de sua internacionalização a partir do envolvimento de atores hemisféricos e globais, quais sejam, entre outros, a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Organização das Nações Unidas (ONU) e a União Europeia (UE), vislumbrando, portanto, a mobilização da comunidade internacional para a assistência na condução do processo de paz colombiano.

A presente análise, por sua vez, embora reconheça a realidade internacionalizada do conflito, a partir desta mobilização hemisférica ou mesmo global, como sendo um movimento “*de fuera hacia adentro*”, o fenômeno que aqui se investiga é também o movimento de “*dentro hacia afuera*”, ou seja, busca-se identificar o efeito do *transbordamento* do conflito armado colombiano, que sofreu “*overlapping*” do combate ao terrorismo e do combate às drogas (VILLA, 2014), e de que forma tal fenômeno tem pressionado as fronteiras do país, como na região fronteira com a Venezuela.

Sabe-se, por exemplo, que a pressão da Colômbia no Estado equatoriano é notória, simbolizada pela invasão ao território equatoriano em 2008, na província de Sucumbios, em que foram presos, capturados e mortos, líderes das FARC, entre eles, Raul Reyes, um dos

principais dirigentes da organização. Tal invasão gerou um imbróglio diplomático, resultando no rompimento das relações diplomáticas entre ambos os países e marcou, segundo Vallejo e López (2009), a utilização pioneira, por parte da Colômbia, da concepção de Guerra Preventiva fora dos Estados Unidos, já que o país não havia sido atacado previamente pelas FARC, não comunicou o Equador de sua intenção e não emitiu qualquer sinal anterior ao ataque.

Nesse sentido, a presente investigação, a fim de analisar os outros possíveis “escoamentos” da atividade de grupos armados ilegais, bem como manter sua originalidade, visa analisar a interação entre os atores ilegais que operam na região fronteira entre a Colômbia e a Venezuela e a forma pela qual operacionalizam a região, sejam aqueles que para lá se deslocam em busca de refúgio ou para a prática de crimes, sejam os que transitam por esta área.

Uma análise também correlata à dimensão dada às especificidades das zonas de fronteiras, à luz dos conceitos de “*black spots*” e “*safe havens*”, foi conduzida por Marcos Alan Ferreira (2010), cuja Tese de Doutorado trouxe importantes frutos principalmente ao se analisar a securitização da Tríplice Fronteira Argentina-Brasil-Paraguai por parte dos Estados Unidos, sob a lógica da Guerra ao Terror, quando a região passou a ser considerada um possível santuário ou fonte de financiamento para grupos terroristas. Paralelamente, a presente pesquisa busca avançar e problematizar o conceito de “*black spots*”, pois entende-se que para que ocorram os trânsitos ilícitos em uma região de fronteira, é também necessário haver uma presença orgânica, originária, e, por vezes, corrupta do Estado.

Tendo em vista este panorama, o presente trabalho tem como objeto de análise a fronteira da Colômbia com a Venezuela enquanto *locus* de atividades ilícitas, refúgio e trânsito de grupos armados, e a considera como um tipo de fenômeno que potencialmente gera desafios à consolidação de uma Zona de Paz efetiva na região.

O objetivo principal desta investigação é, portanto, analisar a intensificação da utilização do espaço fronteiro colombo-venezuelano, por parte de atores ilegais, como espaço de refúgio e de trânsito para a prática de crimes como tráfico de drogas, armas, extorsão, contrabando, entre outros; e demonstrar este fenômeno, qual sejam as fontes alternativas de governança na região, também presente em outras regiões da América do Sul, como um obstáculo rumo à consolidação de uma efetiva Zona de Paz.

A problemática a ser explorada neste empreendimento de pesquisa é: tendo em vista o caráter dual dos países da América do Sul, que, por um lado se renovaram e fortaleceram, sobretudo a partir dos esforços de democratização, acordos de desarmamento e abertura comercial; por outro lado, permaneceram os desafios de ordem econômica, social e política, gerando desigualdades, assimetrias institucionais, e ausências de diferentes ordens que, somadas, levam à presença de “bolsões” e “espaços de clivagens” que são propícios à prática de crimes e à atuação de grupos ilegais.

E, portanto, a literatura tradicional de segurança internacional que tende a qualificar a região como uma Zona de Paz, ao verificar a quase ausência de guerras nas últimas décadas, torna-se não suficiente para analisar a real dimensão e fonte geradora de conflitos e violência na região, o que acaba por dificultar a consolidação de uma efetiva Zona de Paz. Por outro lado, a literatura liberal tende a qualificar a partir de parâmetros como Estados frágeis e Estados falidos, o que não permite a identificação das tendências de governança alternativa, muitas vezes ilegais, bem como a própria atuação de instituições estatais de forma perversa ou corrupta em determinadas regiões, e, portanto, acabam por não revelar a real condição de tais espaços.

Assim, a fim de empreender tal análise, e de obter uma estrutura sistematizada que possibilite encontrar as motivações pelas quais tais grupos optaram por ocupar determinado local, a presente análise oferece a sua hipótese:

A região fronteiriça entre a Colômbia e a Venezuela apresenta características geográficas, políticas, econômicas e sociais que a fazem ser um refúgio operacional para tais grupos. Por um lado, observa-se a baixa presença institucional do Estado, mas, por outro lado, a região tem uma posição estratégica, infraestrutura necessária e uma presença mínima e utilitária de agentes do governo, e tal fenômeno será nomeado, na presente reflexão de “Zona Estratégica e Estrutural para os Trânsitos Ilícitos”: ZEETI. – que apontamos como contribuição original desta pesquisa.

O fenômeno das Zonas Estratégicas e Estruturais para os Trânsitos Ilícitos **ZEETI** torna-se para esta investigação a hipótese de pesquisa, e propõem-se as seguintes características principais:

- a) são mutáveis e flexíveis: estão em constante movimento, seja como reação à ação do governo, seja pelo surgimento de novos grupos ilegais, ou pelo surgimento de

novos produtos comercializáveis, esta capacidade polivalente está presente em tais zonas;

- b) são pragmáticas e operacionais: necessitam de infraestrutura, com rede interligada de transportes via mar, rios, terra ou ar; bem como utilizam o sistema de telecomunicações via internet, satélite ou rádio; se beneficiam da presença de agentes estatais e judiciais corruptos, e utilizam regras bancárias e cambiais flexíveis para lavar dinheiro;
- c) exportam insegurança: as atividades ilegais ali desenvolvidas podem se intensificar, transbordar e encontrar novos mercados, ou mesmo novas rotas internacionais, no caso do tráfico de drogas, por exemplo; ou ali se podem treinar e organizar atentados terroristas para qualquer outro lugar do mundo, portanto, estas zonas podem fazer com que a violência ascenda da dimensão regional para a dimensão transnacional.

Assim, para se estruturar a presença de uma ZEETI, foram definidas as seguintes variáveis independentes:

- (i) Baixa presença efetiva do Estado;
- (ii) Posição geográfica estratégica;
- (iii) Altos índices de corrupção de agentes locais;
- (iv) Presença de economia informal;
- (v) Subdesenvolvimento econômico;
- (vi) Presença de governança alternativa.

Em seguida, a fim de trazer um aprofundamento da problematização, propõe-se a seguinte variável interveniente:

A Colômbia, por meio do Plano Colômbia, implantado nos anos 2000, apoiado substancialmente pelos Estados Unidos, concentrou suas ações em pressões militares nos focos de insurgência, o que gerou pressões e intensificação da ocupação dos espaços fronteiriços com a Venezuela, onde diferentes grupos ilegais têm competido pela dominação territorial e pelas atividades ligadas ao narcotráfico.

Com relação à metodologia e desenho de pesquisa, optou-se por seguir o método de “Comparação Estruturada e Focada”⁵ (*Structured Focused Comparison*), desenvolvida por Alexander George (1979). O caso aqui escolhido para análise empírica, a análise da fronteira colombo-venezuelana será o “caso heurístico” (*heuristic device*), aqui utilizado especialmente para identificar a partir dele “problemas gerais” relativos às “áreas não governadas”, possível construção de uma contribuição conceitual à Zona de Paz na América do Sul.

O aspecto mais importante desta opção metodológica refere-se à sua perspectiva indutiva, o que possibilita que não só novos casos sejam explorados, a partir deste primeiro esforço teórico de identificação de conceitos, variáveis e aspectos relevantes, mas também que a presente proposição teórico-conceitual seja progressivamente construída e lapidada, a partir de futuras análises e suas comparações, testando as variáveis em diferentes contextos, e formando, de forma gradual, uma estrutura analítica comparativa mais ampla e completa.

Tendo em vista a estrutura apresentada acima, a presente pesquisa apresenta cinco capítulos, sendo os três primeiros uma proposta de discussão teórica e metodológica para interpretar o Quadro de Segurança da América do Sul, à luz da dicotomia entre, por um lado, a proposta de consolidação de uma Zona de Paz na América do Sul e, por outro lado, a permanência incontestada de clivagens e espaços de resistência a tal projeto, onde as assimetrias institucionais e o subdesenvolvimento socioeconômico, entre outros fatores, levaram à presença de espaços com baixa governabilidade, e tais espaços são férteis para a presença de governanças alternativas ilegais, que geram insegurança e instabilidade, e são, de fato, desafios à consolidação da paz na região, pois além da atuação de grupos ilegais, geram, periodicamente, mobilização das Forças Armadas na região.

Os dois últimos capítulos têm por objetivo analisar o contexto histórico do conflito armado colombiano e do surgimento de grupos ilegais no país, bem como do cultivo de coca, produção e tráfico de drogas no país; as políticas de erradicação de cultivos, de apreensões e prisões; e o conseqüente transbordamento das atividades de tais grupos para as regiões de fronteira e, no último capítulo, será analisada a região de fronteira da Colômbia com a Venezuela, mais especificamente a atuação de grupos armados ilegais, ou atores violentos não estatais (VNSAs) na região, a fim de demonstrar como operam estes grupos e quais os desafios que eles apresentam para a segurança na região.

⁵ As expressões aqui apresentadas entre aspas são seguidas do original, em inglês, e tratam-se de traduções nossas.

2 UMA ZONA HÍBRIDA DE NÃO GUERRA NA AMÉRICA DO SUL

O presente capítulo tem por objetivo apresentar narrativas teóricas consideradas relevantes para o desenho de paz existente na América do Sul. Por meio deste recorte teórico, é possível compreender os principais aspectos conceituais de fundamentação das relações entre os Estados na América do Sul. Seja pela excepcionalidade de inexistir conflito militar prolongado há pelo menos meio século, seja pela manutenção de relações de desconfiança e tensões constantes; entende-se que a região encontra-se em uma posição intermediária, a chamada Zona de Não Guerra, com algumas tendências, sobretudo no Cone Sul, à construção de uma Zona de Paz ou Comunidade Pluralista de Segurança; por outro lado, percebe-se que na região andina, ainda é preciso avançar no sentido de consolidar a relação de confiança entre os Estados. Feito isso, apresentar-se-ão índices ligados à fragilidade estatal e à presença de violência na região, a fim de averiguar quais são os desafios e ameaças para a agenda regional de segurança.

2.1 As narrativas de Zona de Paz para a América do Sul

Kalevi Holsti (1996), ao interpretar as tendências para a segurança internacional durante a década de 90, afirmou que as guerras convencionais seriam problemas secundários para o sistema internacional, e os problemas “internos” aos Estados, estes sim seriam os maiores desafios. Em plena era da globalização e interdependência econômica, o papel do Estado tenderia a diminuir e abriria espaço a instituições internacionais, entretanto, o movimento “globalista” não ocorreu de forma homogênea, ao contrário, como observou o autor⁶: “[...] em muitas áreas do mundo onde Estados fracos estão no limiar de uma guerra civil ou entraram em colapso, vemos pouca evidência de globalismo ou de uma comunidade global” (HOLSTI, 1996, p. xii, tradução nossa).

Assim, ao traçar um prognóstico do que poderia constituir esse cenário seria não uma sociedade universal e harmoniosa, mas sim um retorno à fragmentação, aos *senhores da guerra*, regida por gangues, grupos armados ilegais, disputas comunais e frações étnicas.

⁶ No original: [...] in many areas of the world where weak states are on the threshold of civil war, or have collapsed, we see little evidence of globalism and a world community.

Em sua problematização do fenômeno da guerra em regiões periféricas do sistema internacional, Holsti fez a seguinte indagação: levando-se em conta que a periferia não completou seu ciclo de desenvolvimento e, por conseguinte, se tornaria palco dos conflitos contemporâneos internacionais, uma região parecia apresentar uma anomalia, qual seja a América do Sul, pois, embora esta tenha presentes tanto aspectos de motivações convencionais para a guerra, quanto elementos conflitivos, a região observou um longo período de paz, ou de ausência de guerras prolongadas, durante século XX (HOLSTI, 1996, p. 152).

Importante afirmar que no século XIX houve uma série de conflitos com padrões tipo guerra *versus* paz, intervenções, disputas territoriais, alianças, corrida armamentista e balança de poder. Entretanto, não houve, sobretudo por parte do Brasil, uma ação expansionista militar; mas sim houve disputas territoriais, geralmente em zonas de fronteira, mas estas, salvo algumas exceções, não levaram ao conflito prolongado. Para Holsti⁷:

O problema era que as formidáveis barreiras geográficas de áreas periféricas da América do Sul tornaram difícil a precisa demarcação das fronteiras [...] Vastas regiões da América do Sul, de qualquer modo, não foram cuidadosamente mapeadas durante o período colonial luso-espanhol. Tais regiões incluíam a Amazônia e bacias do rio Orinoco, Patagônia, Terra do Fogo e o deserto do Atacama – todas áreas de guerra e conflito nos séculos XIX e XX. [...] Muitas das regiões disputadas eram escassamente povoadas e de difícil controle, mas uma vez que elas foram descobertas como forma de manter os recursos para abastecer o comércio mundial, tornaram-se palco de conflitos, crises e guerras (HOLSTI, 1996, p. 153-154, tradução nossa).

Entretanto, este período não se manteve como lógica funcional na segunda metade do século XX e a região experimentou uma excepcional capacidade de resistência às guerras, e de resolução de disputas por meio de negociações diplomáticas. O raciocínio seria, portanto, identificar uma linearidade gradual em torno da construção de uma comunidade pluralista de segurança, a exemplo do que ocorreu na Europa, como preconizado por Karl Deutsh (1957).

Ocorre que, de forma híbrida, a região avançou para uma Zona de Não Guerra, ou Paz Negativa; pois houve uma série de incidentes armados e guerras de média intensidade em ocasiões distintas, como o conflito entre Peru e Equador em 1981 e 1995, além de existir na

⁷ No original: *The problem was that the formidable geographical barriers of the peripheral areas of South America made accurate frontier demarcations difficult [...] Vast regions of South America, in any case, had not been carefully mapped during the spanish-portuguese colonial periods. They included the Amazon and Orinoco River basins, Patagonia, Tierra del Fuego, and the Atacama desert—all areas of war and conflict in the 19th and 20th century. [...] Many of the contested regions were sparsely populated and difficult to control, but once they were discovered to hold resources for world trade, they became the scene of conflicts, crises and wars.*

região, de forma recorrente, mobilização das forças armadas nas fronteiras, bem como interrupção das relações diplomáticas entre os países: pressupostos inaceitáveis em uma Zona de Paz ou Comunidade Pluralista de Segurança (HOLSTI, 1996, p. 158-160).

A Zona de Não Guerra seria, sob uma perspectiva geopolítica, explicada pela “irrelevância” mútua entre os países da região, ou seja, eles não seriam interdependentes o suficiente para gerar uma base conflitiva mais acentuada, mas por outro lado, não praticavam contatos o suficiente para se avançar rumo à Zona de Paz.

Figura 1 – Zona de Não Guerra (HOLSTI)



Fonte: Elaborado pela autora, com base em Holsti (1996).

Holsti avaliou a possibilidade de a região avançar rumo a uma Zona de Paz e, para ele, a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1991, seria um sinal indicativo desta possibilidade, o que foi, posteriormente, corroborado por Bary Buzan (2003).

Arie Kacowicz, em 1998, assim como Kalevi Holsti, buscou criar um quadro explicativo para o fenômeno anômalo da paz em duas regiões específicas do então chamado Terceiro Mundo: a América do Sul (desde 1883), e a África Ocidental (a partir da década de 60). Para o autor, o aspecto mais intrigante do fenômeno da paz em tais regiões foi o fato de apresentarem, em justaposição à manutenção de seus *status quo* territoriais em níveis satisfatórios e da paz regional, elementos como: conflitos domésticos, violência endêmica e guerras civis. Assim, o argumento central do autor desconstrói um dos princípios basilares da concepção liberal moderna para a paz mundial, qual seja a necessidade primária de haver democracias consolidadas para que haja uma Zona de Paz, e este parece ser o caso da América do Sul.

A fim de depurar sua análise, Kacowicz (1998, p. 2) afirma existir diversos graus de conflitos, crises e guerras; mas percebe um “vácuo analítico” ao se vislumbrar as diversas gradações de Zonas de Paz, que, para ele careciam de maior complexidade, heterogeneidade e originalidade analítica. Tendo em vista esse pressuposto, o autor resgata três tipos de gradações da paz: (i) Paz Negativa (ou Paz Precária); (ii) Paz Estável e (iii) Comunidades Pluralistas de Segurança; e se propõe a discutir de forma mais profunda a condição de Paz Negativa, que, para o autor, pode ser compreendida inicialmente como:⁸ “[...] a ausência de violência coletiva sistemática e em larga escala entre comunidades políticas”. (KACOWICZ, 1998, p. 7, tradução nossa).

Inserido na percepção da dicotomia Estado Forte-Estado fraco, no chamado Terceiro Mundo, seria comum países com fragilidades internas criarem uma relação não conflitiva com outros Estados, e, nesses casos, o Dilema da Segurança, adquiriria um arranjo peculiar:⁹

O Dilema da Segurança confrontado pelo o Estado Frágil do Terceiro Mundo tende a ser principalmente doméstico: assim a percepção de insegurança advém, em primeiro lugar, de dentro de suas fronteiras, e não do exterior (KACOWICZ, 1998, p. 14, tradução nossa).

Kacowicz entende que separar os aspectos internacionais dos domésticos não traria uma concepção coerente e ampla para a compreensão do problema da paz na região, assim retrata a Zona de Paz Negativa ou Paz Precária como:

a mera ausência de guerra, em que a paz é apenas mantida de forma instável por meio de ameaças, intimidação ou falta de vontade ou capacidade de se envolver em conflitos violentos em um determinado momento. Neste tipo de zona, guerras civis, conflitos e crises nacionais e internacionais e até mesmo intervenções militares limitadas (abaixo do nível internacional de guerra) são ainda possíveis¹⁰ (KACOWICZ, 1998, p. 9, tradução nossa).

Sob este parâmetro de gradações da paz, Kacowicz (1998, p. 14) propõe ainda uma gradação para a fraqueza estatal, o que, segundo o autor, seria fundamental para a compreensão do enquadramento da paz em determinada região, levando-se em consideração sua definição do Dilema da Segurança para o Terceiro Mundo, como observado acima. O

⁸ No original: “[...] *the absence of systematic, large scale collective violence between political communities.*”

⁹ No original: *The Security Dilemma confronted by the weak state in the Third World tends to be primarily internal: the sense of insecurity emanates in the first place within its boundaries, rather than from without.*

¹⁰ No original: *mere absence of war, in which peace is maintained only on an instable basis by threats, deterrence, or lack of will or capabilities to engage in violent conflict at a certain time. In this zone, civil wars, domestic and international conflicts and crises, and even limited military interventions (below the international level of war) are still possible.*

autor traz as seguintes tipificações: (i) “Quase-Estados” (*quasi States*), (ii) “Estados-Nação fracos, porém estabilizados” (weak-though established nation states) e, por fim, (iii) “Estados fortes” (*strong states*).

Em seu esforço de categorizar e buscar tipologias e relações causais não só para a criação, mas também a manutenção de Zonas de Paz, Kacowicz (1998, p. 34) nos traz uma série de prováveis explicações, de caráter geopolítico, liberal, construtivista/social, entre outros. No campo geopolítico, por exemplo, os elementos explicativos para a manutenção são: (i) a presença de uma hegemonia regional; (ii) a existência de balança de poder na região; (iii) a presença de uma ameaça externa aos Estados e, por fim, (iv) isolamento geográfico, irrelevância e impotência militar.

E é justamente esta última tipologia (iv) que nos parece interessante para se observar o caso sul-americano, pois inclui distância geográfica, barreiras naturais topográficas e vegetativas, e desenvolvimento militar que priorizou a defesa ao meio exterior, em detrimento da defesa intra-regional, ou mesmo o desenvolvimento militar ofensivo. Kacowicz, (1998: 38) nesse sentido, aponta que uma Zona de Paz é mais facilmente mantida quando os Estados intra região estão isolados uns dos outros, pelos fatores acima mencionados, bem como pela distância que mantém de potências hegemônicas, e este foi o caso de algumas regiões, como a Escandinávia, América do Sul, África Ocidental e Oceania (Austrália), destacando-se, portanto, desses casos, aqueles que contêm Estados não desenvolvidos, ou Estados Fracos: América do Sul e África Ocidental.

Ao olhar para a América do Sul, Kacowicz (1998, p. 67) sugere haver um parâmetro fundamental: de forma geral, os Estados apresentam um “Status Satisfeito”, pois não têm intenção expansionista militar na região. Ademais, observa uma clara distinção entre a “Faixa Norte” (Northern Tier) (Colômbia, Venezuela, Suriname e Guiana) e o Cone Sul (Argentina, Brasil, Chile, Peru, Bolívia, Paraguai, Uruguai e Equador).

O isolamento da região perante a Guerra Fria, por exemplo, possibilitou à América do Sul reforçar as ações em torno da criação de uma Zona de Paz e, a partir da década de 80, arranjos de desarmamento foram feitos, bem como processos de transição democrática também possibilitaram este avanço. A criação do MERCOSUL, tal como também evidenciou Holsti, foi um importante passo neste processo (KACOWICZ, 1998, p. 69-83).

Entretanto, Kacowicz chama a atenção para o fato de que tais processos em direção à Zona de Paz se referiam apenas ao ambiente externo e não se referiam ao ambiente doméstico

dos Estados, bem como aludem ao afastamento da guerra como hipótese presente, mas não ao afastamento da violência e tensão na região, como se observa em: “Assim, a anomalia é restrita à dimensão das relações internacionais, não à falta de violência política em geral¹¹” (KACOWICZ, 1998, p. 70, tradução nossa).

Ademais, destaca o Brasil e a Argentina como sendo os pontos nevrálgicos do processo de criação de uma comunidade de segurança e identifica os principais focos de conflitos e tensões na região norte da América do Sul e em sua maioria, ligados às chamadas novas ameaças: como tráfico de drogas, movimento guerrilheiro e instabilidades políticas (KACOWICZ, 1998, p. 87).

Finalmente, Kacowicz identifica a América do Sul como ocupante de um lugar intermediário entre Estados Fortes e Estados Fracos, bem como entre Zona de Paz Estável e Comunidade de Segurança, com esta diferenciação entre os países do Norte e os países do Cone Sul. Sua ênfase nos processos de democratização e desenvolvimento deixa clara sua perspectiva de que não é possível separar de forma estanque o ambiente doméstico do internacional para se construir uma Zona de Paz efetiva e deixa abertas as possibilidades para discussão do fenômeno da violência e não só da ocorrência da guerra na região (KACOWICZ, 1998, p. 123).

Uma importante contribuição que também relaciona as dinâmicas de segurança aos condicionantes específicos de uma determinada região se refere aos Complexos Regionais de Segurança, conceito de Barry Buzan e Ole Weaver (2003) no qual atestam a necessidade de se verificar o quanto os Estados, inseridos em determinada região, são mais afetados e impactados pelas ameaças e pelas condições materiais e valorativas da mesma região. Em sua concepção básica:¹²

A ideia central do RSCT é que, uma vez que a maioria das ameaças se desloca mais facilmente ao longo de distâncias curtas ao invés de percursos mais longos, a interdependência da segurança é normalmente moldada sob a forma de agrupamentos com base regional: os complexos de segurança (KACOWICZ, 2003, p. 4, tradução nossa)

¹¹ No original: *Hence, the anomaly is restricted to the dimension of international relations, not to the lack of political violence in general.*

¹² No original: *The central idea in RSCT is that, since most threats travel more easily over short distances than over long ones, security interdependence is normally patterned into regionally based clusters: security complexes..*

Torna-se interessante observar o quanto a dimensão regional da segurança passou a ocupar um espaço central, em detrimento das análises sistêmicas, sobretudo ao fim da Guerra Fria. Assim, os aspectos territoriais somados aos não territoriais são compatíveis entre si e operam nas regiões em diferentes graus, e, segundo os autores, torna-se papel da empiria comprovar quais dinâmicas (territoriais ou não territoriais, como atores não estatais) exercem mais peso em determinada região (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 12).

Para Barry Buzan e Ole Weaver, há ao menos três perspectivas teóricas para se compreender a estrutura da segurança internacional contemporânea: (i) neo-realista, (ii) globalista e, por fim (iii) regional. Dessas, a globalista se conecta com interpretações à luz do processo de Globalização, com seus desafios, sejam eles: fluxos financeiros, terrorismo, migrações, abertura econômica; mas que acabam por se assemelhar às relações centro-periferia ou mesmo com os impactos dos centros de poder nas zonas periféricas. É na terceira dimensão, portanto, regional, que se torna relevante observar como os fenômenos da cooperação e do conflito se manifestam de forma mais consistente, como se observa em:¹³ “Dinâmicas regionais de segurança serão normalmente uma parte significativa da constelação global de segurança no sistema internacional” (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 11, tradução nossa).

Nesse sentido, torna-se interessante observar como distintas regiões reagem a um mesmo fenômeno, como a liberalização econômica, ou mesmo aos efeitos de uma crise financeira, que podem gerar mais fragmentação e até mesmo colapso em algumas regiões; ou maior coesão e cooperação em outras (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 13). Um fenômeno que interessa aos atores como ponto de partida para buscar uma compreensão abrangente é o fim da Guerra Fria e seus efeitos em regiões periféricas, tais como África Ocidental, Oriente Médio e América do Sul. Os principais efeitos do fim da Guerra Fria, para Buzan e Ole Weaver, referem-se a: (i) um deslocamento da presença de superpotências mundiais de regiões como Europa Ocidental e Nordeste Asiático; (ii) as dinâmicas regionais passaram a ter uma presença mais intensa do que dinâmicas globais, com o afrouxamento da confrontação ideológica; (iii) por fim, a agenda de segurança internacional observou a ascensão de temas não tradicionais, com novas questões e novos atores, tendência já observada desde a década de 70, mas que se intensifica com o fim da Guerra Fria (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 17-18).

¹³ No original: *regional security dynamics will normally be a significant part of the overall constellation of security in the international system.*

Entretanto, cientes de que os fenômenos do fim da Guerra Fria ou mesmo da chamada unipolaridade em vigor neste contexto não seriam capazes de explicar os fenômenos no âmbito regional, já que se tornou premente, em consonância com Holsti e Kacowicz, analisar os graus de coesão interna e desenvolvimento econômico e institucional dos Estados, e que tais parâmetros, como de “Estados fortes” ou “Estados fracos” seriam condicionantes chave para a caracterização de um Complexo Regional de Segurança (RSC) (BUZAN; WEAVER, 2003, 2003, p. 22) .

Sob este espectro, Estado Fracos apresentariam maior vulnerabilidade a diferentes tipos de ameaças externas e Estados em colapso apresentariam a falência estatal. Portanto, um Complexo Regional de Segurança que conta com a presença de Estados Fracos ou em Falência apresenta características distintas dos Complexos que são formados por Estados Fortes (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 22).

Dessa forma, Buzan e Weaver apresentam a seguinte diferenciação no que diz respeito à tipologia estatal: (i) Pós-modernos: já ultrapassaram o sistema westphaliano e estão aptos a compor uma comunidade de segurança (Europa e Japão, por exemplo); (ii) Modernos: baseiam-se no modelo westphaliano e ainda apresentam forte distinção entre questões domésticas e internacionais; por fim, (iii) Pré-Modernos: pouca coesão interna, baixo desenvolvimento institucional. Estes podem ser Estados que avançam rumo à modernidade, mas necessitam consolidar suas instituições, ou mesmo os Estados Falidos, cujas instituições e recursos materiais e humanos entraram em colapso; e gozam apenas de reconhecimento internacional. Os Estados Pré-Modernos poderiam, segundo os autores, ser observados na África, mas também nas Américas e até mesmo na Europa, sobretudo no Leste Europeu (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 23).

A junção de aspectos sistêmicos com aspectos domésticos formaria “clusters” regionais, segundo estes três tipos de modelos, que estariam sob influência política e valorativa dos Estados Pós-Modernos, centros do poder mundial, como se observa em:¹⁴

Todos esses tipos de Estados têm seu ambiente de segurança moldado tanto pelas regiões em que eles se situam, quanto pelo sistema internacional que lhes impõem

¹⁴ No original: *All of these states types have their security environment shaped both by the regions within which they sit, and by the international system that constrains them. These clustering are not pure, and they do not determine the dynamics of security in these regions. But they do predispose them in significant ways. [...] Since the postmodern states represent the major centers of power and wealth in the international system, they also project strongly the values of openness into the rest of the international system. Because they pursue elements of openness, postmodern states have less of the outside/inside preoccupation of modern states, and more of a concern with the security of the structures that link them together.*

restrições. Esses agrupamentos não são puros e não determinam a dinâmica da segurança nessas regiões, mas eles as predis põem de maneira significativa. [...] Uma vez que os Estados pós-modernos representam os principais centros de poder e riqueza no sistema internacional, eles também projetam firmemente os valores de abertura para o resto do sistema internacional. Por perseguirem elementos de abertura, estados pós-modernos apresentam uma parcela menor da preocupação exterior/interior apresentada por Estados modernos e uma parcela maior de preocupação com a segurança das estruturas que os ligam entre si (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 23-24, tradução nossa).

Os movimentos ao encontro da globalização e da liberalização econômica causaram choques e instabilidades em muitos países em fase de Estados Modernos, pois ao aproximarem suas relações com Estados Pós-Modernos, enfrentaram problemas domésticos, como cultura local, capacidade econômica, distribuição de terras, entre outros; como pôde ser observada em países como Irã, Coreia do Norte, Líbia, antiga União Soviética; bem como, em diferentes proporções, países da América Latina, China e Índia (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 25).

Por esta razão, a teoria de segurança deve ser capaz de interpretar os fenômenos em nível regional, e, assim, uma região seria definida pelo nível de interação entre os atores, que estariam tão interligados que seus cálculos de segurança não poderiam ser dissociados uns dos outros, ou mesmo os processos de securitização, bem como de dessecuritização, são feitos de forma interligada, tamanha conexão entre os atores locais (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 43-44).

Uma das variáveis importantes desta teoria é a presença de uma superpotência na região e o quanto ela consegue fazer com que suas questões prioritárias de segurança penetrem na região e façam alinhamentos estratégicos com atores locais, como se observa em:

15

O que conecta o padrão geral de distribuição do poder entre as potências mundiais às dinâmicas regionais dos RSCs é o mecanismo de penetração. Penetração ocorre quando potências externas realizam alinhamentos de segurança com os Estados dentro de um RSC (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 46, tradução nossa).

O conceito de região, utilizado por Buzan e Weaver, diz respeito às práticas sociais que envolvem o campo da segurança, e é, portanto, socialmente construído, podendo coincidir ou não com outras práticas sociais, como o comércio, por exemplo. Isso posto, os aspectos centrais para a definição de um RSC são as (i) relações de poder e (ii) os padrões de amizade

¹⁵ No original: *What links the overarching pattern of distribution of power among the global powers to the regional dynamics of RSCs is the mechanism of penetration. Penetration occurs when outside powers make security alignments with states within an RSC.*

e inimizade estabelecidos entre os atores. Os RSCs são estruturas duráveis, mas não permanentes, como se pode notar em¹⁶: “RSCs são padrões duráveis, não permanentes. Não constitui uma causa primária em si, mas uma estrutura que modifica e intermedeia a ação e interação das unidades” (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 49,51, tradução nossa).

Os tipos de RSC são (i) Formação conflitiva (Hobbesiano); (ii) Regime de Segurança (Lockeano) e, por fim, (iii) Comunidade de Segurança (Kantiano). Já a ausência de RSC poderia ser explicada pelos casos de (i) Sobreposição: se refere à presença de uma superpotência que transcenderia a mera penetração e se tornaria dominação, como foi o caso da Europa ao longo da Guerra Fria; ou (ii) Ausência de Estrutura: quando os estados locais apresentam baixa capacidade para articular as dinâmicas de poder locais (Estados demasiado fracos) ou quando os aspectos geográficos limitam as interações e os contatos entre os atores (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 61).

Enquanto fruto de interação social, os RSCs se modificam ao longo do tempo, sejam por modificações domésticas, materiais nas polaridades, nas capacidades tecnológicas dos atores, ou modificações discursivas e valorativas dos atores. No ambiente externo, podem ser observadas modificações nas interações inter-regionais, ou globais, bem como na atuação das grandes potências na região (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 67).

Na medida em que avançam na construção teórica dos RSCs, Buzan e Weaver solidificam a importância da geografia para os estudos da segurança, em detrimento dos estudos abstratos, que se distanciam da empiria: aspecto central da abordagem aqui também defendida, como se observa em¹⁷:

Nossa abordagem defende uma versão de segurança em grande medida influenciada pela geografia política. Contudo, isso é muito menos comum no estudo da segurança internacional do que se deveria esperar. Dentro da disciplina de Relações Internacionais, as principais correntes de estudo desfizeram-se da geografia em sua busca por teoria abstrata e os críticos normalmente reagiram contra as conotações reacionárias da geopolítica (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 69, tradução nossa).

Finalmente, Buzan e Weaver se propõem a analisar de forma comparada diferentes regiões e, assim, a despeito de identificarem como central a empiria, o objetivo central

¹⁶ No original: *RSCs are durable rather than permanent patterns. It is not a root cause in itself but a structure that modifies and mediates the action and interaction of units.*

¹⁷ No original: *Our approach is asking to a security version of much political geography. However, this is much less common in the study of international security than one should expect. Within the discipline of IR, the mainstream lost geography in its search for abstract theory, and the critics usually reacted against the reactionary connotations of geopolitics.*

permanece sendo teórico, qual seja uma abordagem regional para os estudos de segurança. Torna-se relevante, para a presente pesquisa, acompanhar como estes autores analisam e tipificam o Complexo Regional da América do Sul.

Ao questionarem o excepcionalismo da América do Sul como “anomalia conflitiva”, Buzan e Weaver caminham na mesma direção de Holsti e Kacowicz e iniciam sua análise da região com alguns questionamentos e constatações, tais como: por que na América do Sul se observaram tão poucas guerras interestatais e, ao mesmo tempo, a região não avançou para uma comunidade de segurança (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 304).

Ao mesmo tempo, identificam-se duas tendências principais para o RSC da região: (i) a relação dos atores da região com a superpotência; bem como (ii) a presença de dois subcomplexos: a Região Andina e o ConseSul, com dinâmicas e padrões distintos. Paralelamente, as questões mais pronunciadas nestes subcomplexos seriam a Guerras às Drogas na Colômbia, com influência norte-americana, bem como o surgimento de uma comunidade de segurança via MERCOSUL; respectivamente. (idem)

Em linha com Kacowicz, os autores concordam em definir o padrão de segurança da região como reflexo, entre outras coisas, do desenvolvimento institucional dos Estados, tornando evidente o caráter dual dos atores locais, bem como o caráter híbrido do quadro de segurança regional, como se nota em¹⁸:

A forma de organização do Estado desempenha um papel fundamental na configuração da natureza da segurança de uma região. Como argumentado por Kacowicz: “o Estado na América do Sul parece ocupar um espaço intermediário na sequência caracterizada por estados fracos e fortes: ele tem sido forte o suficiente para não se desfazer como em outras situações do período colonial. Ao mesmo tempo, ele tem sido fraco o suficiente para identificar uma dificuldade de mobilizar a sociedade para sua guerra e conquista” (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 312, tradução nossa).

O subcomplexo do Cone Sul seria marcado pela presença de potências na região e foi tradicionalmente pautado por rivalidades históricas entre tais atores, quais sejam entre Brasil e Argentina, Chile e Paraguai, Uruguai e Bolívia. A formação, na década de 90, do MERCOSUL foi um processo de amadurecimento das condições de segurança da região e se tornou um caminho propício à criação de uma comunidade de segurança (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 317).

¹⁸ No original: *State form plays a major role in shaping the nature of security in a region. As argued by Kacowicz: “the state in South America seems to occupy a middle way in the weak/strong state continuum: it has been strong enough not to fall apart as in other post-colonial situations. At the same time, it has been weak enough to find it hard to mobilize its society for war and conquest.*

Já o subcomplexo da Região Andina, com Peru, Equador, Colômbia, Venezuela e Guiana, também foi marcado por rivalidades históricas entre os atores, mas ao contrário do que houve com o Cone Sul não conseguiram superar as tensões, sobretudo fronteiriças que geram nos dias atuais, entre outras coisas, mobilização das Forças Armadas, e tal fato tem sido agravado pela presença de desafios de ordem transnacional ligados à produção de tráfico de drogas, bem como à Guerra às drogas e à influência e papel dos Estados Unidos na região.

Buzan e Weaver, ao satirizarem a condição sul-americana que, por um lado mantém fortalecido o princípio de não intervenção, mas por outro lado, em distintos momentos da história aceitou, seja direta ou indiretamente a intervenção norte-americana; citam David Mares¹⁹: “Mares sarcasticamente considera esta uma divisão de trabalho: os latino-americanos defendem o princípio da não intervenção, enquanto os Estados Unidos praticam a intervenção” (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 317, tradução nossa).

Nesse sentido, o processo de democratização pelo qual muitos países passaram ao longo da década de 90 foi fundamental para reduzir o papel das Forças Armadas no cotidiano político dos países da região, bem como reformas neoliberais foram importantes para “diminuir” o papel do Estado em serviços chave como educação, saúde e segurança pública. De toda forma, foi a democratização que possibilitou, sobretudo no subcomplexo do Cone Sul um avanço na cooperação e institucionalização das relações políticas, econômicas e em segurança entre os atores (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 320).

A redefinição, portanto, do papel das Forças Armadas na região exerce um papel fundamental, pois se decide que, a partir da democratização, estas apenas se preocupariam com questões externas, de forma cooperativa, preferencialmente, ocorre que, para os Estados Unidos, tal redefinição tornou-se contrária aos objetivos do país na região, pois, para o combate ao narcotráfico, os países deveriam treinar e manter suas Forças Armadas para combate interno, exercendo papel de polícia, no combate a tais ameaças (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 321).

Este se torna, assim, um dos aspectos centrais para o avanço ou impasse na cooperação em segurança na região: os diferentes usos que se fazem das Forças Armadas, a partir de diferentes percepções quanto a suas atribuições.

¹⁹ No original: *Mares sarcastically calls this a division of labour: the Latin Americans uphold the principle of non-intervention while the US does the intervening.*”

Tal aspecto reforça a perspectiva defendida por David Mares de que a América Latina, embora tenha tido avanços, permanece como uma região militarizada, com resistência de intenções hostis entre os atores, ou seja, o conflito, ou a possibilidade do uso da força ainda é uma ferramenta presente nas interações entre os atores, como se observa quando afirma: “devemos concluir que a militarização de conflitos é uma ferramenta de negociação entre estados em Comunidades Interestaduais em que o uso da força armada dentro da comunidade continua a ser um atributo soberano” (MARES, 2012, p. 600).

As fronteiras se tornam um fator chave em questões que podem implicar em uma gradação das tensões, e viabilizar o recurso à via armada. Tanto em questões tradicionais, como defesa das fronteiras nacionais, concorrência ideológica e defesa de recursos naturais; quanto em questões não tradicionais, como o fluxo de grupos guerrilheiros, imigrantes ilegais, grupos criminosos, fluxos de mercadorias ilícitas, como drogas, contrabando, entre outros; as fronteiras parecem ser espaços sensíveis onde podem se desencadear ações militarizadas por parte dos Estados (idem). Entende-se aqui que o autor, embora não faça alusão direta, se refira, sobretudo às questões presentes na Região Andina.

No que se refere aos conflitos na América Latina, o autor reconhece que não há, por parte das potências locais, ações revisionistas ou intenções de expansionismo entre os atores, o que se assemelha ao conceito de “Status satisfeito” apresentado por Kacowicz como conceito chave. Entretanto, reconhece haver conflitos de baixa intensidade, com periodicidade razoável na região, como se nota em (MARES, 2012, p. 603): “[...] negociações militarizadas de baixo nível, tais como ameaças verbais e demonstrações de força, encontram, muitas vezes, o apoio popular e a reticência das organizações regionais em se envolver diretamente”.

Segundo Mares, não há um padrão que determine a evolução ou desenvolvimento de um Conflito Militarizado entre os Estados (CME). Ou seja, o início de um conflito pode ser a partir da ameaça do uso da força, podendo ser a partir da erupção repentina da guerra ou conflito violento, como por exemplo, o conflito violento entre Peru e Equador, em 1995. Para o autor, as instituições presentes não são capazes de impedir uma escalada de conflitos na região, bem como de impedir que os líderes militarizem suas discórdias, quando estas são consideradas como essenciais à soberania nacional (2012, p. 602-603).

Isso posto, questões tradicionais como disputas territoriais e demarcações de fronteiras convivem com lutas ideológicas nas fronteiras, principalmente as que envolvem disputas por recursos naturais associados à pesca, exploração de petróleo, autonomias indígenas; e foram

sobrepostas a questões ligadas ao tráfico de drogas, ao comércio ilícito de armas e contrabando, bem como a presença e disputas entre grupos ilegais geram ainda mais tensões às zonas fronteiriças da região (idem).

Assim como Holsti, Kacowicz, Buzan e Weaver, David Mares também atesta que aspectos domésticos como instabilidade institucional, violência causada por crime organizado e gangues, bem como desigualdade econômica são aspectos centrais para a formação do quadro de segurança da região. A este respeito, o autor evidencia o caráter dual da “diminuição do papel do Estado” na região, como se observa em:

... enquanto os governos ganharam autoridade por meio de reformas constitucionais, recuos legislativos e decretos administrativos, com o intuito de diminuir as restrições institucionais sobre seu poder e buscar soluções consensuais. [...] Essas mudanças políticas, significativas em vários países, geram preocupações sobre o futuro da democracia e também normatizam que é apropriado utilizar níveis crescentes de poder do Estado para enfrentar ameaças que desafiam a resolução por meios normais (MARES, 2012, p. 605).

O quadro de segurança na região, a partir da percepção de Mares, refere-se a um Complexo Regional de Segurança (utilizando-se do conceito criado por Buzan e Weaver) de arquitetura “nova e flexível” que se debruça mais a garantir a soberania nacional (preceito histórico) e a democracia (valor recente) na região, em detrimento da prevenção à militarização dos conflitos interestatais, o que evidencia nossa percepção de que a Zona de Paz ainda não foi consolidada de forma consistente na região.

Ainda para Mares, os Estados Unidos desempenham um papel importante na região no sentido de construir o narcotráfico como uma ameaça regional e questão prioritária entre os Estados, bem como tem feito esforços de cooperação em treinamento militar e na construção de mecanismos de confiança mútua, com interesses de influenciar no processo de tomada de decisões no que tange à priorização de ameaças por parte dos atores locais.

Para além da soberania e da salvaguarda da democracia, Mares aponta para a integração econômica como sendo um vetor fundamental para se estabelecer uma Zona de Paz na região. Nesse caso, a estrutura institucional de segurança atual proporciona apenas um fórum para conversação diplomática entre as nações soberanas e democráticas e, assim, não se resolvem exatamente os problemas, mas evita-se um escalamento das tensões entre os atores (MARES, 2012, p. 610).

Sob este parâmetro de presença forte da concepção das soberanias nacionais, Mares (2012) destaca dois efeitos negativos principais, que causam impasses na construção de uma Zona de Paz na região:

- I- Não há, segundo o autor, um mínimo denominador comum sobre a concepção de segurança. (os atores ainda securitizam diferentes questões e mobilizam as Forças Armadas para questões distintas também);
- II- A decisão de militarizar (mobilizar as Forças Armadas) uma disputa é, em última análise, uma decisão soberana e somente a partir disso a estrutura institucional de segurança regional é acionada, e não *a priori*.

A partir das análises propostas por David Mares, é possível afirmar que não há, ainda, na América do Sul, uma Zona de Paz, pois o autor afirma que a tendência à reiterada militarização dos conflitos construiu, ao contrário, um ambiente de pouca transparência, pelo entendimento consensual limitado das ameaças e por visões estratégicas e ideológicas divergentes e, até mesmo, concorrentes; o que fez com que baixos níveis de militarização em negociações se tornassem aceitáveis (MARES, 2012, p. 620).

Assim, segundo o autor, dada a prevalência de atores não estatais na região, que criam tensões nas zonas de fronteira, é necessário reforçar os mecanismos de construção de confiança e de construção de segurança coletiva, para que os recursos militares, sempre disponíveis, sejam menos mobilizados, mesmo que apenas nos níveis de ameaça (MARES, 2012, p. 623).

Por fim, ao fazer coro com Buzan e Weaver, para quem a concepção de segurança apresenta-se enquanto resultado da interação social entre os atores, para além das disposições materiais, Mares (MARES, 2012, p. 625) afirma: “*Se as instituições regionais pudessem desenvolver um sentimento de identidade comum, isso poderia afetar as opiniões dos cidadãos sobre a legitimidade ou não do uso da força contra vizinhos*”. E reforça, assim, sua perspectiva cética quanto à presença real de uma Zona de Paz na região, à luz da militarização e da utilização reiterada da ameaça ou uso real das Forças Armadas em situações de tensão na região.

Diante desse questionamento quanto ao papel das Forças Armadas, Héctor Saint-Pierre (SAINT-PIERRE, 2015, p. 17) reflete sobre o papel do Estado, que deve garantir a eficácia das leis e das regras, bem como proteger e defender a sociedade contra aqueles que atentarem contra as regras. A utilização das Forças Armadas no ambiente doméstico gera uma distorção

da função primordial do Estado, qual seja garantir a dignidade e integridade física dos cidadãos. Assim, a fim de evitar tais distorções, foram definidos os conceitos de Segurança Pública, não letal, que controla e neutraliza adversários internos; e Defesa, em que se administra a força letal e se dissuadem inimigos que possam ameaçar a soberania nacional. Para a primeira, são utilizadas Forças Policiais do Estado, que exercem monopólio do uso da força; e para a segunda, são empregadas as Forças Armadas, que competem pela força no sistema internacional, e protege o Estado de suas ameaças.

Saint-Pierre, ao fazer tal distinção, questiona e reflete sobre as diferentes utilizações das Forças Armadas na América Latina, como se nota em²⁰:

Apesar das diferenças apontadas, os conceitos do domínio da Defesa e da Segurança foram sofrendo mutações semânticas na América Latina que, em alguma medida, nós suspeitamos que obedecem a interesses políticos em todo o continente (SAINT-PIERRE, 2015, p.18, tradução nossa).

As mutações semânticas acabaram, segundo o autor, por ter uma utilização funcional: no campo internacional, possibilitou ingerências da superpotência na região, já no campo doméstico, a instrumentalização das Forças Armadas criou a hipertrofia do Estado, e, por outro lado, uma desestruturação dos sistemas de Defesa dos Estados (SAINT-PIERRE, 2015, p. 18).

Ao constatar que a indefinição semântica gera um espaço ambíguo, nebuloso e poroso para a ação política, Saint-Pierre observa a conseqüente utilização arbitrária e política das Forças Armadas na região. Ademais, ao se manter esta ambigüidade semântica, há um perigo adicional: o de colonização epistêmica, e em se tratando de Segurança Internacional e Regional, tal aspecto tem efeitos políticos nocivos, e como se observa no debate até aqui explorado, gera impasses no avanço rumo à construção de uma Zona de Paz efetiva (SAINT-PIERRE, 2015, p. 19).

Para Saint-Pierre, líderes políticos e Ministros da Defesa da região sistematicamente foram incorporando novos temas e agendas, a partir de novos conceitos semânticos, o que acabou por aprofundar as ambigüidades e ambivalências na região e toma como exemplo a Declaração de Segurança das Américas, de 2003, em que se reconheceu uma “*nova concepção da segurança no hemisfério de caráter multidimensional*”. Com tal

²⁰ No original: *No obstante las diferencias apuntadas, contemporáneamente los conceptos del dominio de la Defensa y de la Seguridad fueron sufriendo mutaciones semánticas en América Latina que en alguna medida, sospechamos, obedecen a intereses políticos de alcance continental.*

reconhecimento, tornaram-se indefinidos os limites normativos de regulação do emprego das Forças Armadas, deixando a cargo de cada governo como seria feito tal emprego, a partir de suas respectivas interpretações do novo conceito (SAINT-PIERRE, 2015, p. 19).

Assim, em decorrência de várias razões, como necessidades eleitorais, desgaste democrático, falta de preparo para gerir as Forças Armadas, entre outros, e aqui se acrescentam os motivos já expostos acima, como a diminuição do papel do Estado enquanto garantidor de serviços vitais à sociedade; Saint-Pierre observa que os governos da região recorreram cada vez mais e de forma mais contínua ao emprego das Forças Armadas como, segundo Saint-Pierre: *“A única instituição disponível, eficiente e confiável”* (SAINT-PIERRE, 2015, p. 20). (Tradução Nossa)

Problemas decorrentes do tráfico de drogas e dos altos índices de violência, diante da fraqueza estatal, fizeram com que, segundo Saint Pierre, fossem atacados os sintomas e não as causas de tais problemas. Dessa forma, o emprego das Forças Armadas nas ruas produz uma percepção de segurança, diante do temor em que se encontra a sociedade, embora não se assista, de fato, a uma diminuição no narcotráfico ou mesmo nos índices de violência. A consequência é, portanto, uma maior debilidade estatal e democrática, com uma percepção errônea de fortalecimento das Forças Armadas e possíveis riscos à proteção aos Direitos Humanos e integridade física aos cidadãos (SAINT-PIERRE, 2015, p. 20).

Tal percepção errônea de fortalecimento das Forças Armadas se refere ao fato de que as mesmas se desviam de suas atividades vocacionais, perdem capacidade defensiva e gera-se uma frustração nos militares, por não desempenharem as funções tradicionais, para as quais foram treinados, gerando, portanto, mais instabilidade (SAINT-PIERRE, 2015, p. 20).

Assim, a preocupação presente na agenda com temas como o crime organizado internacional, o tráfico de drogas, armas e pessoas, bem como desastres ambientais, crises na saúde pública; faz com que seja permanente o uso das Forças Armadas, que, por sua vez, segue exigindo modificações e coberturas jurídicas, doutrinas, treinamentos e capacitação, manuais de operações próprios, para que não operem em um “vácuo jurídico”. Entretanto, ressalta Saint-Pierre que as deficiências estatais são apenas ocultadas por um tempo com este emprego, haja vista ser necessárias respostas profundas e adequadas para sanar tais problemas, como se nota em²¹:

²¹ No original: *Así, los verdaderos problemas se cubren con un manto pirotécnico orientado a los síntomas en lugar de apuntar a las causas, lo que llevaría más tiempo y tal vez exigiría medidas impopulares.*

Assim, os reais problemas são cobertos com um manto pirotécnico orientado para os sintomas em vez de apontar as causas, algo que requereria mais tempo e talvez exigisse medidas impopulares. Acreditamos que, ao engajar as Forças Armadas no combate sistemático ao crime organizado e ao narcotráfico, corre-se o risco de expô-las à corrupção, especialmente pela prática de um tipo de inteligência que requer algum grau de promiscuidade com os grupos criminais (SAINT-PIERRE, 2015, p. 21, tradução nossa).

Diante da incapacidade do Estado para conter o crime organizado e, até mesmo, a corrupção, Saint-Pierre conclui que o emprego das Forças Armadas parece ser uma “tentação irresistível” dos dias atuais, e alerta que este pode ser um caminho sem volta, em que se afasta do ideal democrático, e do emprego exclusivo das Forças Armadas para assuntos de Defesa. Vale aqui ressaltar que esta perigosa tendência à corrupção, em decorrência do reiterado uso indevido das Forças Armadas em questões domésticas, é um dos fatores chave para compreensão do nosso estudo de caso, qual seja o papel das Forças Armadas diante dos fluxos ilícitos em regiões de fronteira.

Finalmente, percebe-se que os autores até aqui analisados, ora mais otimistas, ora mais pessimistas quanto à possibilidade de criação de uma Zona de Paz na América do Sul, parecem concordar que os aspectos domésticos, tais como: Estados Fracos, Estados Fortes com regiões e situações de fragilidade (que serão mais bem explorados no capítulo seguinte) instituições democráticas instáveis, subdesenvolvimento e tensões sociais são elementos importantes para a compreensão do quadro de segurança regional da América do Sul. Ademais, questões não tradicionais, como o tráfico de drogas, armas e contrabando são as ameaças mais presentes em nossa região, bem como se notou, nos últimos anos, sobretudo a partir dos anos 2000, uma militarização da região com uso ambíguo das Forças Armadas e da utilização semântica de vocabulários na região, o que por si dificulta o avanço para uma Comunidade Pluralista de Segurança.

O que se pode constatar, portanto, é que existe na América do Sul uma excepcionalidade, qual seja a ausência de conflitos militares prolongados entre os atores locais, entretanto, tal ausência de guerras não foi resultado da implantação de uma Comunidade Pluralista de Segurança ou Zona de Paz, mas sim se constata que as Forças Armadas ainda são mobilizadas com frequência em regiões de fronteira, em situações de tensão, ou conflitos de baixa intensidade; tornando a região mais próxima do conceito de Zona de Não Guerra ou Paz Negativa, tal como apresentado por Holsti, com subsistemas que

Consideramos que al colocar las Fuerzas Armadas en el combate sistemático al crimen organizado y el narcotráfico se corre el riesgo de exponerlas a la corrupción, particularmente por la práctica de un tipo de inteligencia que exige cierto grado de promiscuidad con los grupos criminales.

se diferenciam entre si. O subsistema Cone Sul apresentou avanços no que diz respeito à institucionalização rumo à criação de uma Zona de Paz Positiva, enquanto a Região Andina apresenta traços de Paz Negativa.

As principais tendências destacadas pelos autores aqui analisados podem ser resumidas em: (i) o crime organizado e o fluxo de atores não estatais são uma ameaça comum aos Estados, bem como (ii) as fronteiras são espaços sensíveis a tais ameaças, tornando-se também epicentro de disputas entre tais grupos e, por fim (iii) as diferentes concepções semânticas existentes quanto ao papel das Forças Armadas; e estas tendem a ser as principais dinâmicas observadas. Nesse sentido, algumas regiões ou microrregiões da América do Sul, principalmente fronteiriças, tornam-se mais predispostas à presença de grupos armados ilegais, bem como à presença de Forças Armadas dispostas a utilizarem o recurso da força ou sua ameaça, recurso ainda presente nas interações interestatais, sobretudo no que se refere à América Andina.

Finalmente, o hibridismo observado na região pode se referir, neste caso, tanto à presença de dois sub complexos (Região Andina e Cone Sul) que apresentam algumas características distintas, embora mantenham padrões semelhantes quanto às ameaças e debilidades estatais; bem como à permanência de questões tradicionais, com mobilização ou ameaça de uso das Forças Armadas em regiões de fronteira; em convívio com questões não tradicionais, como o tráfico de drogas, de armas, presença e fluxo de grupos armados ilegais, contrabando, entre outros.

2.2 Violência Estrutural e Governança Alternativa: obstáculos à Zona de Paz?

Fred Halliday (1994)²² apresentou algumas previsões a respeito da ordem internacional que emergia no início da década de 1990, sendo muitas delas confirmadas no século XXI. Segundo Halliday, com a simbólica derrota da União Soviética perante os Estados Unidos na Guerra Fria, tinha-se o fim de um período em que um modelo alternativo de organização socioeconômica – o comunismo – afrontava a hegemonia do capitalismo.

²² Esta análise sobre Fred Halliday já foi explorada em Ensaio de minha autoria e aqui se optou por retomá-la na íntegra. Ler: SOUZA, Marília C. O conceito de áreas não governadas ou *Black Spots* e os desafios políticos e teóricos para a agenda de segurança do pós-Guerra Fria. *Cadernos do IEEI*. (14). Agosto. 2012. Pp 1-21. Disponível em: <<http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2012/08/ENSAIO-DO-IEEI-N-141.pdf>>.

A partir de então, inaugurava-se uma propensão mundial de conformação com os princípios capitalistas, isto mesmo na Rússia e nas demais ex-repúblicas socialistas soviéticas, cujos rumos eram ainda pouco claros na época.

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

(i) A existência de modelos de contestação ao capitalismo em escala mundial seria pouco provável após o enfraquecimento das ideias comunistas. Na realidade, o que haveria de ocorrer era o fortalecimento de alternativas de organização socioeconômica dentro do próprio capitalismo, diferentes das interpretações predominantes no Ocidente – caso da China, que aplica um modelo capitalista mais autoritário. Desse modo, o capitalismo se consolidaria inquestionavelmente como sistema hegemônico mundial, porém, os países não necessariamente se conformariam a ele da mesma maneira, adotando formas diferentes de enxergá-lo e implantá-lo.

(ii) A democracia experimentaria um período de expansão internacional – apesar da persistência de modelos como o chinês –, mesmo que em muitas regiões esse processo se desse de forma penosa e até apresentasse retrocessos ou resistências.

(iii) A rivalidade militar entre as grandes potências diminuiria, sendo cada vez menos prováveis guerras entre elas. Halliday afirma que “o fim da Guerra Fria encerrou aproximadamente um século em que as relações entre as grandes potências foram dominadas por conflitos militares ou sua ameaça” (HALLIDAY, 1994, p. 69). A manutenção do poder militar, contudo, ainda seria útil para lidar com os demais países do sistema.

(iv) A capacidade econômica, ao invés da bélica, se consolidaria como a principal forma de poder internacional, sem que isso implicasse necessariamente em uma competição cada vez mais acirrada entre os Estados. De acordo com Halliday, “uma combinação de prosperidade compartilhada e de boa diplomacia pode garantir um resultado diferente” (HALLIDAY, 1994, p. 70).

(v) O Estado, nessa nova ordem mundial, se manteria como ator de grande importância. Porém, o autor lembra que “a emergência do sistema moderno de Estados foi paralela à existência de processos econômicos transnacionais e de comunidades transnacionais, culturais, religiosas e políticas” (HALLIDAY, 1994, p. 67), o que

significa dizer que, com a globalização, novos atores ganharam mais relevância nas Relações Internacionais.

(vi) Finalmente, o capitalismo, como um sistema que produz desigualdades, não foi capaz de levar às massas da população mundial os mesmos benefícios econômicos e políticos experimentados pelos Estados mais desenvolvidos. Como consequência, “as tensões políticas e sociais no Terceiro Mundo continuarão” (HALLIDAY, 1994, p. 71).

Portanto, era de interesse de Halliday, por meio das perspectivas apontadas, defender a necessidade de reformulação teórica, de modo que conceitos até então considerados consolidados fossem revistos e novos elementos analíticos fossem incorporados, dadas as mudanças acarretadas com o fim da Guerra Fria. Exemplo disso é o terceiro ponto enumerado acima. As guerras interestatais – não só com relação às grandes potências, mas também aos demais Estados – têm sido cada vez mais raras. Embora ainda haja focos de tensão entre Estados em praticamente todos os continentes – como no caso das Coreias, no relacionamento entre Índia e Paquistão, nas ameaças entre Israel e Irã, nos problemas limítrofes entre Indonésia e Camboja, e na América Andina, não são mais comuns conflitos armados declarados entre tais unidades políticas.

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

À primeira vista, pode-se ter a impressão de que essa violência é, portanto, um problema exclusivamente doméstico, já que essa ocorre, a princípio, dentro do território de um Estado. Porém, como se demonstrará mais adiante, os conflitos intraestatais, mesmo que não enquadrados com a devida relevância nas clássicas teorias de segurança internacional, têm sido considerados ameaças à sociedade internacional.

Assim, urge atualizar a própria forma como o Estado, ainda principal ator das Relações Internacionais, é tradicionalmente visto. Max Weber (1968, p. 56) definia o Estado como uma “organização que clama com sucesso o monopólio do uso legítimo da força física dentro de certo território”. O Estado, assim, seria dotado de soberania, exercida sobre um delimitado território e a um determinado número de pessoas.

Sendo essa unidade considerada coesa e monolítica, apenas a autoridade central do Estado exerceria de forma plena e inquestionável o monopólio da força por todo o território sobre o qual possuísse jurisdição. Complementando essa conceptualização, sob uma percepção realista, dir-se-ia que o Estado se constitui como uma unidade de proteção de seus nacionais frente à anarquia do sistema internacional, marcada por hostilidades, desconfiança e constante ameaça. Pela soma dessas características, o Estado teria um conceito bastante exclusivo e fechado, o que se torna anacrônico, sobretudo a partir do terceiro milênio.

Devido à crescente interdependência no sistema internacional, o avanço das tecnologias de transportes e comunicação e o aumento dos fluxos migratórios, as fronteiras estatais estão se tornando relativamente mais frágeis. Desse modo, enxergar o Estado como uma unidade isolável do sistema do qual faz parte, considerando-o capaz de exercer de forma plena sua soberania interna e externa, é útil apenas em abstrações teóricas, pois na prática muitas situações fogem dessas definições.

Este é o caso dos chamados “Estados falidos”, Estados em que a autoridade considerada central falha em praticar sua governança de forma eficiente. A natureza dos novos conflitos e manifestações de violência internacionais está intimamente relacionada às deficiências de governança estatal, característica dos Estados falidos, mas não “privilégio” apenas destes.

Em consonância com Halliday, Hurrell e Woods (1999) buscam compreender os reais desafios enfrentados pelo Estado durante o processo de globalização, e apontam:²³

O verdadeiro problema aqui reside em conciliar a redução do Estado, conduzida como parte do ajuste estrutural e da liberalização econômica, com as novas necessidades de um Estado eficaz em fornecer a infraestrutura necessária à economia. (HURRELL; WOODS, 1999, tradução nossa)

Sob esta perspectiva, identificam um aspecto importante de tal processo, que parece ter sido ignorado pela literatura liberal, qual seja o fato de que os Estados se ajustaram de forma heterogênea às dinâmicas internacionais, a partir de suas estruturas sociais, econômicas e institucionais. Dessa forma, o impacto da globalização, por sua vez, também se condiciona a partir de inequidades políticas e econômicas, nos níveis internacionais, regionais e domésticos (HURRELL; WOODS, 1999).

²³ No original: *The real problem here lies in reconciling the reduction of the state, undertaken as part of structural adjustment and economic liberalization, with the new needs for an effective state to provide the necessary infrastructure in the economy.*

Nos casos de Estados Frágeis, por exemplo, estes apresentam maiores dificuldades de se adaptarem às modificações exigidas pela comunidade internacional e, portanto, um dos efeitos imediatos da globalização pode ser considerado a visualização de “clivagens pré-globalização”, ou seja, vão se tornando estigmatizadas as regiões que ainda não se adaptaram completamente às tendências rumo à institucionalização, livre mercado e livre fluxo de pessoas e mercadorias.

Os autores destacam ainda mais um desafio, qual seja o crescimento da importância de instituições internacionais como fiduciárias da ordem internacional e sua inserção em questões domésticas dos Estados, que, entre outros aspectos, geram uma diminuição gradual do papel do Estado, e, sobretudo em tais espaços de clivagens, essas regiões podem vir a ser ocupadas por grupos ilegais, ou seja, a inequidade em um contexto de globalização e diminuição do papel do Estado, pode se tornar ambiente fértil para a proliferação do crime organizado.

Este raciocínio se conecta com as tipologias apresentadas por Kacowicz, onde se observa uma convivência entre Estados pré-modernos, Estados Modernos e Estados pós-Modernos. E segundo esta preocupação tanto de Halliday quanto de Hurrell e Woods, a passagem de Estados Pré-Modernos (aqui também se entende por Estados Fracos ou Frágeis) para Estados Pós-Modernos (globalizados) gera uma série de desafios de ordem política, econômica, social e para a segurança nacional, regional, e, no limite, para a segurança internacional. Ora, isso posto, pode-se constatar que falhas neste processo de transição se observam com mais frequência em regiões periféricas do sistema internacional.

No que concerne a esta preocupação com os padrões de autoridade e governança, Rosenau (1992), ao diagnosticar as mudanças que ocorreriam em tais padrões ao longo da década de 90, chama a atenção para o conceito de hegemonia, que, segundo o autor, estaria decaindo e questões relativas às fronteiras, aos “muros” e à autoridade estatal dariam lugar a buscas alternativas de governança e autoridade, e, por este motivo, seria urgente se pensar nas alternativas viáveis e desejáveis de governança e autoridade que os atores sociais desejavam construir, pois estes poderiam ceder espaço a alternativas não desejáveis, em face da alta volatilidade e intensificação das mudanças em curso.

Em momento posterior, Rosenau traz conceitos chave para a presente reflexão, tal como (ROSENAU, 2000, p. 15), o governo “sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implantação das políticas devidamente instituídas”. Esse conceito se relaciona com o tradicional de Estado, já que também existe

aqui o reconhecimento de uma autoridade central que, detendo o monopólio do uso legítimo da força, ordena uma sociedade por meio de instituições a ela vinculadas.

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

... refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que **podem ou não** derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. [...] [Governança] abrange instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro de sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas (ROSENAU, 2000, p.15).

Complementa, ainda, o autor:

[Governança] é um sistema de ordenação que só funciona se for aceito pela maioria (ou pelo menos atores mais poderosos do seu universo), enquanto os governos podem funcionar mesmo em face de ampla oposição à sua política (ROSENAU, 2000, p.16).

Ao averiguar mudanças profundas na natureza e na alocação de autoridade e legitimidade, Rosenau aponta para a ascensão do papel de atores subnacionais e transnacionais como fonte de governança, tais como organizações não estatais, movimentos sociais, mercados comuns, partidos políticos, entre outros, como se pode observar:

Os Estados ainda predominam: seus interesses, seus conflitos, suas barganhas e suas instituições modelam o rumo dos acontecimentos nos campos político, militar e na diplomacia econômica. Mas essa predominância diminui à medida que a tecnologia eletrônica e de transporte ampliou a autonomia das diversas coletividades existentes no mundo multicêntrico, multiplicando o número e o tipo das transações realizadas através das fronteiras nacionais sem participação ou influência dos Estados (ROSENAU, 2000, p. 376).

Em suma, tais aspectos sensíveis são aplicáveis ao campo da segurança internacional e podem ser observados nos casos de grupos terroristas e organizações criminosas, que também se beneficiam da globalização, internacionalizando suas atividades ao mesmo tempo em que contribuem para a fragilização das fronteiras e da segurança nacional.

A fim de se compreender algumas das motivações que fazem com que tais grupos se instalem e operem em determinadas regiões, sobretudo de zonas periféricas, torna-se premente analisar o conceito de “Violência Estrutural” apresentado por Galtung, em 1969, e

seus contributos se tornam essenciais à presente problematização que aqui se busca fazer sobre o conceito de Zona de Paz como aplicável à América do Sul.

Primeiramente, Galtung propõe que o conceito de paz seja vinculado não ao conceito de guerra, mas sim ao fenômeno da violência em suas múltiplas formas e, portanto, a paz deve ser de fato a ausência de violência. Ao se verificar a violência em sua amplitude torna-se possível formular propostas teórico-conceituais efetivas bem como ações políticas que sejam válidas, e, portanto, conectadas à realidade.

O autor se refere à presença da violência como:²⁴

A violência está presente quando os seres humanos estão sendo influenciados de modo que as suas realizações somáticas e mentais concretas são inferiores às realizações potenciais. [...] Quando isso é evitável, então a violência está presente (GALTUNG, 1969, p.168-169, tradução nossa).

Um primeiro exemplo fornecido pelo autor e que nos parece útil para compreensão do caso sul-americano trata-se de quando em uma sociedade um grupo específico detém o monopólio os recursos materiais e políticos, isso faz com que os outros grupos estejam abaixo de seu potencial de desenvolvimento real, e, portanto, a violência está presente no sistema social.

A este tipo de violência que não pode ser personificada, ou seja, quando não é possível nomear aqueles que cometem a violência, pois esta acontece de forma indireta; Galtung a nomeia “violência estrutural” (GALTUNG, 1969, p. 170). A violência estrutural ocorre quando o sistema é constituído de forma desigual, com concentração de poder e com chances distintas a diferentes grupos.

Nesse caso, a violência estrutural se manifesta e se intensifica à medida que grupos que possuem menos acesso a recursos materiais, têm também menos acesso à educação, ao sistema de transportes, saúde e estão excluídos dos processos políticos (GALTUNG, 1969, p.171). É interessante observar que tal definição auxilia na compreensão da presença da violência de forma ampla, mesmo sem que necessariamente ocorram ações violentas. Há, portanto, um deslocamento entre violência e ação, sendo aquela um estado de coisas que pode gerar, por vezes, ações violentas. Os atores, portanto, da ação violenta seriam fruto da condição sistêmica ou estrutural da violência.

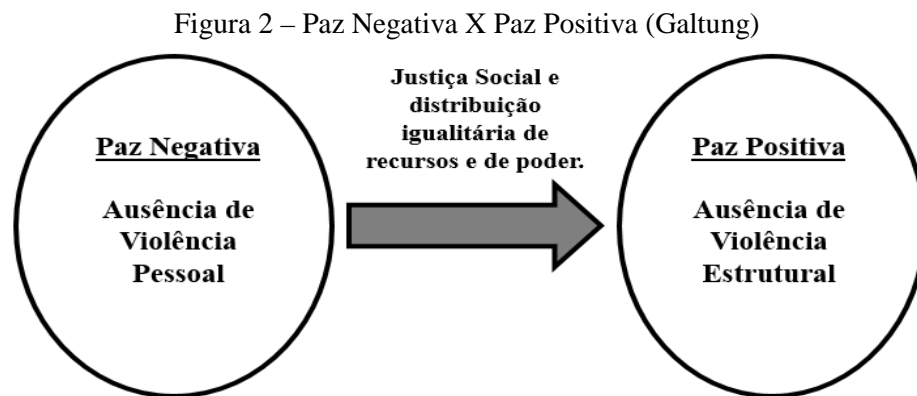
²⁴ No original: “*violence is present when human beings are being influenced so that their actual somatic and mental realizations are below their potential realizations. [...] when it is avoidable, then violence is present*”.

Ao fazer esta distinção, Galtung aponta para as ações em busca de paz que, ao partirem de um substrato conceitual limitado de violência, acabam por focar nas ações de violência e seus perpetradores e não nas condições mais amplas de violência estrutural; intensificando assim, o próprio ciclo de violência em determinadas sociedades. (GALTUNG, 1969, p.172)

O autor nos remete a refletir sobre quadros sociais em que pode ou não haver ação violenta, mas em que a ação violenta se torna latente. Nesse sentido, o autor apresenta a distinção entre violência estrutural de violência pessoal:²⁵

Violência pessoal representa mudança e dinamismo – não apenas turbulências em ondas, mas ondas em águas de outro modo tranquilas. Violência estrutural é silenciosa, ela não se manifesta – é essencialmente estática, são águas tranquilas. [...] Violência pessoal pode ser mais facilmente notada, mesmo que as “águas tranquilas” da violência estrutural possam conter muito mais violência (GALTUNG, 1969, p. 173, tradução nossa).

Assim, em um contexto de violência estrutural, tem-se que os atos de violência passam a ser considerados “normais” ou “naturais”, embora o autor chame a atenção para o fato de que são tipos independentes e autônomos de violência. A seguir se pode verificar um esquema visual dos conceitos de “paz positiva” e “paz negativa”, apresentados pelo autor:



Fonte: Elaborado pela autora, com base em GALTUNG, 1969.

Torna-se interessante notar que a manifestação de violência pessoal pode ocorrer tanto em contextos de violência estrutural quanto sob a Paz Positiva. Por outro lado, até mesmo em

²⁵ No original: “Personal violence represents change and dynamism - not only ripples on waves, but waves on otherwise tranquil Waters X Structural violence is silent, it does not show - it is essentially static, it is the tranquil Waters. [...] Personal violence may more easily be noticed, even though the “tranquil waters” of structural violence may contain much more violence”.

uma sociedade com alto grau de violência estrutural e sistemas repressivos, a manifestação de violência pessoal pode ser ínfima, o que não pressupõe, por sua vez, ausência de violência, mas ao contrário, talvez exista a violência em sua forma mais ampla e profunda, gerando a inação e o temor profundos em uma população.²⁶

Em suma, entende-se que o conceito de Violência Estrutural, tal como proposto por Galtung, tende a ser uma fonte explicativa para a manutenção de uma Zona Híbrida ou Zona de Não Guerra na América do Sul, pois os problemas relativos aos aspectos estruturais não foram sanados por completo da região. Nesse sentido, as mudanças de padrões de autoridade e governança, com o advento da chamada Globalização, tal como apontado por Halliday e Rosenau, podem ter intensificado tal condição na América do Sul. Torna-se necessária, portanto, uma análise do quadro institucional da região, que aponte para problemas que evidenciem indícios de violência estrutural na região.

2.3 América do Sul: uma Zona de Paz Negativa

Nesta sessão serão investigadas iniciativas de governança em matéria de segurança na América do Sul, bem como serão apresentados alguns índices ligados à corrupção, fragilidade estatal, bem como à presença de violência na região.

Embora não seja apenas composto por países da América do Sul, uma das principais iniciativas contemporâneas de arranjo multilateral para a matéria de segurança na região foi o Grupo de Contadora, criado em 1986. Os Estados Unidos não faziam parte desse fórum e os Estados membros tinham liberdade para propor os temas e agendas a serem debatidos. Surge assim, em 1990, como passa a ser chamado o Grupo do Rio²⁷, que delineou como uma de suas

²⁶ Annette Idler (et al) analisa em seu artigo “Zones of Peace in Colombia’s Borderland” um caso de comunidade de paz na região fronteiriça entre a Colômbia e a Venezuela, em que a população local negociou a paz com grupos armados ilegais, para que não sejam atacados, extorquidos ou obrigados ao plantio de folha de coca. Entretanto, em tal região vigora a “lei do silêncio” e um “medo permanente”, o que configura um caso em que a Violência Pessoal e manifesta é combatida, sob um substrato amplo de violência estrutural. Para saber mais sobre comunidades de paz na região fronteiriça colombiana, LER: IDLER, Annette. MOULY, Cécile; GARRIDO, Belén. Zones of Peace in Colombia’s Borderland. *International Journal of Peace Studies*. 20 (1) Summer 2015. pp. 52-63.

²⁷ O Grupo do Rio é composto pela Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

estratégias o combate à produção e tráfico de drogas na região quando, em 2004, levantou-se um importante balanço sobre o problema das drogas na região²⁸:

Ainda longe de nos aproximarmos da meta de erradicação da produção, tráfico e consumo ilícito de drogas, enfrentamos constantemente novos obstáculos e desafios na realização deste objetivo. As organizações de narcotraficantes se multiplicaram, diversificaram e fundiram a outros grupos criminais, dificultando o trabalho das autoridades judiciais. O desvio e o contrabando de precursores químicos, a lavagem de dinheiro, a corrupção, o tráfico de seres humanos, o contrabando de armas, o terrorismo e a criminalidade são apenas alguns dos delitos que hoje estão relacionados ao narcotráfico (GRUPO DO RIO, 2004, tradução nossa)²⁹.

Assim, uma das iniciativas recentes mais importantes no sentido de consolidar a Zona de Paz na região foi a criação, em 2008, da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), por meio de um Tratado Constitutivo³⁰, e a principal instituição criada para lidar com os temas de segurança foi o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)³¹, o primeiro a abarcar toda a América do Sul, e, por este motivo, diferente do Mercosul, da Comunidade Andina (CAN) e da Otca amazônica. O objetivo principal do CDS é:

Se encarregar de implantar políticas de defesa em matéria de cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz, indústria e tecnologia de Defesa, formação e capacitação. Objetivos: a) Consolidar uma zona de paz sul-americana; b) Construir uma visão comum em matéria de defesa; c) Articular posições regionais em foros multilaterais sobre defesa; d) Cooperar regionalmente em matéria de defesa; e) Apoiar ações de destruição de minas, prevenção, mitigação e assistência a vítimas de desastres naturais.³² (Tradução Nossa)

Pode-se afirmar que há uma tendência, sobretudo a partir da criação da UNASUL, de buscar uma maior autonomia dos países da região para solucionar conflitos, bem como se

²⁸ No original: *Lejos de acercarnos a la meta de la erradicación de la producción, tráfico y consumo ilícitos de drogas, nos enfrentamos constantemente a nuevos obstáculos y retos en la consecución de la misma. Las organizaciones de narcotraficantes se han multiplicado, diversificado y fusionado con otros grupos criminales, lo cual dificulta la labor de las autoridades judiciales. El desvío y contrabando de precursores químicos, el lavado de activos, la corrupción, la trata de personas, el contrabando de armas, el terrorismo y la delincuencia común son solo algunos de los delitos que hoy están relacionados con el narcotráfico.*

²⁹ Intervenção de 11 de outubro de 2004. Disponível em: <<http://www.un.int/brazil/brazil/speech/004d-discurso-grio-desarrollo-espanhol-1110.html>>. Acesso em 10/11/015.

³⁰ Ver o Tratado Constitutivo da Unasul na íntegra, em Anexo A. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm>. Acesso em 10/11/2015.

³¹ Tratado Constitutivo da Unasul. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/es/node/21>>. Acesso em 10/11/2015.

³² Tratado Constitutivo da Unasul. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/es/node/21>>. Acesso em 10/11/2015.

distanciar da agenda e soluções propostas pelos Estados Unidos, o qual tradicionalmente o fez por meio da Organização dos Estados Americanos (OEA). Tal como notou Trujillo Currea:³³

Assim é reativado um regionalismo contra-hegemônico ou, pelo menos, autônomo em relação ao país do norte. [...] A América do Sul não faz parte do foco principal da política externa nem da geoestratégia norte-americana no hemisfério. [...] Deixa, então, um espaço de poder na América do Sul, que é aproveitado por Estados desta sub-região sob a liderança do Brasil, permitindo-lhes a criação de um novo regime; primeiro, com a Comunidade Sul-Americana de Nações, que logo se converteu naquilo que atualmente conhecemos como Unasul, e que em matéria de segurança dispõe de instrumentos como o Conselho de Defesa Sul-americano e o Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional (CURRREA, 2014, p. 195, tradução nossa).

Houve, portanto, desde o início uma vocação para lidar com problemas intrínsecos à região, tais como o tráfico de drogas, crime organizado, disputas militarizadas interestatais e altos índices de violência e homicídio. Ao fazer coro com o que foi discutido no item anterior, Marco Cepik (2010) argumenta que, embora haja baixa incidência de guerras na América do Sul, não seria possível afirmar que esta seja uma região pacífica ou uma efetiva comunidade de segurança e elenca quatro motivos principais para este cenário: (CEPIK, 2010, p. 63)

- (i) Reflete sobre o conceito de paz violenta de David Mares, segundo o qual existe “uso da violência militar oficialmente sancionada para além das fronteiras nacionais, quando a guerra não é o resultado pretendido” (MARES, 2001, p. 7 *apud* CEPIK, 2010, p. 2) e reforça-o: “A paz violenta entre os países continuará a ser uma característica permanente da equação de segurança da América do Sul”.
- (ii) A América do Sul observa ameaças internas persistentes relacionadas ao narcotráfico e à violência rural e urbana. Para o autor:

Países como Colômbia, Brasil e Venezuela têm taxas de criminalidade três vezes superiores à média mundial, além de níveis elevados de violência relacionados com a criminalidade urbana, acidentes automobilísticos, tráfico de drogas, conflitos sociais e o crime organizado (CEPIK, 2010, p. 63).

³³ No original: *Así se reactiva un regionalismo contrahegemónico o, por lo menos, autónomo frente al país del norte. [...] Suramérica no hace parte del foco principal de la política exterior ni de la geoestrategia estadounidense en el hemisferio... (...) Deja, entonces, un espacio de poder en Suramérica, que es aprovechado por los Estados de esta subregión bajo el liderazgo de Brasil, y que les permitirá configurar un nuevo régimen; primero con la Comunidad Suramericana de Naciones, que luego terminará por convertirse en lo que hoy conocemos como Unasur, y que en materia de seguridad tiene instrumentos como el Consejo de Defensa Suramericano, el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional.*

(iii) Processo gradual de erosão da legitimidade estatal, frente à intensificação da desigualdade social e subdesenvolvimento econômico.

(iv) Finalmente, o autor aponta como risco para a região a influência norte-americana e sua presença diplomática e militar de forma heterogênea nos países sul-americanos.

Dessa forma, dois importantes fatos marcam o início e o decorrer da criação da Unasul e de seu Conselho De Defesa Sul-Americano. O episódio em que, em 2008, pouco antes da criação da Unasul, houve uma ofensiva da Colômbia em território equatoriano, na região de Putumayo, em que foi morto o porta-voz das FARC e segundo na hierarquia de comando Raul Reyes. Embora tal episódio tenha sido resolvido de forma diplomática, houve um aumento das tensões nos países fronteiriços com a Colômbia, principalmente no que diz respeito ao transbordamento de atividades das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) e de grupos paramilitares para os países da região, bem como a preocupação com a influência dos Estados Unidos no país colombiano³⁴.

Em segundo lugar, em 2010, houve a deflagração de uma crise política na Bolívia em decorrência da violência causada pelos grupos detentores da exploração de gás que foram contra a nacionalização do recurso e pleiteavam a autonomia política e o não reconhecimento de Evo Morales como presidente. As províncias envolvidas foram Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija e Sucre. O conflito gerou uma onda de protestos e violência no país, envolvendo a população indígena, as forças armadas e grupos “separatistas”, bem como uma crise de abastecimento. O problema de base na Bolívia, e catalisador de violência, são as assimetrias sociais e má distribuição de riquezas no país, o que geram estruturas de profunda desigualdade que fez com que medidas propulsionadas pelo presidente Evo não fossem aceitas pelas camadas tradicionais da sociedade. Neste episódio, a UNASUL fez uma intervenção em apoio ao presidente boliviano e mostrou-se uma instituição capaz de resolver conflitos na região (CEPIK, 2010, p. 65).

Um dos grandes problemas da UNASUL é o fato de ser marcado por um processo essencialmente intergovernamental, e, segundo Cepik (2010, p. 65) “uma vez que a organização tenta convergir e transcender ao mesmo tempo os principais blocos do continente sul-americano”, e, por esta característica, é normal que os processos sejam lentos e seja difícil alcançar consensos nas agendas mais sensíveis. Ademais, até o momento, a organização, sobretudo no que se refere à matéria de segurança, teve uma postura mais reativa do que

³⁴ A questão colombiana será o presente estudo de caso e será melhor detalhado nos dois últimos capítulos.

propositiva ou preventiva ao intervir diplomaticamente em conflitos na região. O que descaracteriza, assim, uma efetiva Zona de Paz.

Um outro aspecto se refere à questionável divisão temática dos Conselhos, pois em face da realidade sul-americana, esta torna-se difícil de se observar na prática. Além do Conselho de Defesa Sul-Americano, há dois Conselhos que também lidam com temas relativos à segurança. Primeiramente, o Conselho Sul-americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional³⁵ foi criado em 2012, e tem por objetivos principais:³⁶

- a) Fortalecer a segurança cidadã, a justiça e a coordenação de ações para enfrentar a Delinquência Organizada Transnacional;
- b) Propor estratégias, planos de ação e mecanismos de coordenação, cooperação e assistência técnica entre os Estados Membros para exercer influência nas esferas supracitadas;
- c) Promover a articulação de posições de consenso em temas da agenda internacional relacionada com a segurança cidadã, justiça e atuação da Delinquência Organizada Transnacional, promovendo a participação cidadã e dos atores sociais, bem como a cidadania, na elaboração dos planos e políticas nessas esferas;
- d) Promover o intercâmbio de experiências e boas práticas, impulsionar a cooperação judicial, policial e das agências de inteligência, e formular diretrizes em matéria de prevenção, reabilitação e reinserção social.

Por outro lado, foi criado um conselho para lidar com o principal problema da região: o problema das drogas, qual seja o Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD)³⁷, criado em 2009, e tem como objetivos principais:³⁸

³⁵ Conselho Sul-americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/es/node/23>>. Acesso em 10/11/2015.

³⁶ No original: *a) Fortalecer la seguridad ciudadana, la justicia y la coordinación de acciones para enfrentar la Delincuencia Organizada Transnacional. b) Proponer estrategias, planes de acción y mecanismos de coordinación, cooperación y asistencia técnica entre los Estados Miembros para incidir en los citados ámbitos. c) Promover la articulación de posiciones de consenso en temas de la agenda internacional relacionado con la seguridad ciudadana, justicia y accionar de la Delincuencia Organizada Transnacional, promoviendo la participación ciudadana y de los actores sociales y la ciudadanía en la elaboración de los planes y políticas en dichos rubros. d) Promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas, impulsar la cooperación judicial, policial y de agencias de inteligencia y formular lineamientos en materia de prevención, rehabilitación y reinserción social.*

³⁷ Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas. Disponível em <<http://www.unasursg.org/es/node/30>>. Acesso em 10/11/2015.

³⁸ No original: *a) Proponer estrategias, planes y mecanismos de coordinación y cooperación entre los Estados Miembros para incidir de forma integral en todos los ámbitos de problemática. b) Construir una identidad suramericana para enfrentar el problema mundial de las drogas, tomando en cuenta los*

- a) Propor estratégias, planos e mecanismos de coordenação e cooperação entre os Estados Membros para exercer uma influência abrangente em todos os âmbitos da problemática.
- b) Construir uma identidade sul-americana para enfrentar o problema mundial das drogas, considerando-se os compromissos internacionais, bem como as características nacionais e sub-regionais, visando fortalecer a unidade na América do Sul;
- c) Fortalecer as relações de amizade e confiança por meio da cooperação interinstitucional entre as agências especializadas de cada país, com o objetivo de enfrentar o problema mundial das drogas mediante o diálogo e a busca de consensos.

Isso posto, ao refletir sobre as iniciativas de governança regional sobre os problemas das drogas, Gisbone adverte:³⁹ *“Realizar um debate sobre as drogas, no âmbito de uma realidade violenta, cria dificuldades enormes para discriminar até onde as drogas e a violência estão associadas estruturalmente e estão produzindo altos níveis de impacto”* (GISBONE, 2014, p. 222, tradução nossa).

Nesse sentido, esta divisão dos três Conselhos, cada qual com seus objetivos principais e específicos, agendas e planos de ação, acabam por gerar desafios de ordem prática, tanto para prevenir conflitos, quanto para propor agendas de forma multidimensional. De fato, entende-se que tal divisão não é estanque, pois as questões que acometem a agenda de segurança da região não são apenas de cunho militar estrito, pois as questões de ordem interna, ligadas ao plano de fundo de violência estrutural, como problemas ligados à produção e ao tráfico de drogas, são essencialmente transversais, e, além disso, podem ser locais, domésticas, nacionais, regionais ou transnacionais, ocasionando, por vezes, mobilização das Forças Armadas, seja no âmbito interno ou externo; e, ao mesmo tempo, trazer riscos à segurança cidadã, tal como fora apontado por Saint-Pierre (2015), por Cepik (2010) e pelos outros autores aqui discutidos nos itens 1-1 e 1-2.

Este aspecto também fora observado por Mônica Herz:

compromisos internacionales, así como las características nacionales y subregionales, para fortalecer la unidad de América del Sur. c) Fortalecer las relaciones de amistad y confianza a través de la cooperación interinstitucional entre las agencias especializadas de cada país, para hacer frente al problema mundial de las drogas, mediante el diálogo y la búsqueda de consensos.

³⁹ No original: *Dar un debate sobre las drogas, en el marco de una realidad violenta, crea dificultades enormes para discriminar hasta donde las drogas y la violencia están asociadas de manera estructural y están produciendo altos niveles de afectación.*

Embora disputas territoriais tenham sido abundantes, houve poucos conflitos violentos entre Estados nas Américas desde o final do século XIX. [...] Atualmente, o tráfico de drogas e as atividades criminosas transnacionais, em geral, têm tornado mais aguda a ameaça para os Estados e indivíduos, e os problemas sociais e econômicos que caracterizam a região podem dar origem aos conflitos internacionais envolvendo as questões de recursos e processos de migração. A situação político-social doméstica em muitos países da América Latina pode gerar conflitos internos. As fragilidades dos mecanismos domésticos para a resolução de conflitos e o aparato estatal em geral têm gerado crises políticas ao longo da história das Américas (HERZ, 2010, p. 111).

A autora, ao avaliar os mecanismos de confiança mútua existentes na região, em face dos conflitos de baixa intensidade, ou mesmo da presença das novas ameaças, tende a crer no poder de tais mecanismos para manter o dilema de segurança na região sob controle, como se pode observar em:

...a existência de disputas de fronteira, a presença de problemas de segurança internos e transnacionais que poderiam gerar conflitos entre Estados, e as disputas por prestígio, poder e influência entre Estados estão presentes no mesmo cenário em que ocorre o avanço do processo de desenvolvimento da capacidade militar dos países latino-americanos. [...] Mas meu argumento é que as condições para o desenvolvimento de um paradoxo de segurança não estão amplamente presentes, pois a cultura da confiança tem se desenvolvido aqui, que promove a resolução pacífica das disputas (HERZ, 2010, p. 113).

Finalmente, observa-se que não é objetivo da presente pesquisa, neste momento, fazer uma averiguação detalhada das atividades da UNASUL, mas entende-se que, embora se possam observar desafios como os destacados acima, esta é uma instituição atualmente com potencial para criar um mínimo denominador comum autônomo e endógeno em matéria de segurança na região, o que já é, por si, um grande avanço.

De forma paralela, entende-se também por enquadramento institucional a forma como a América do Sul tem sido retratada por organizações não governamentais de amplo alcance, as quais constroem indexadores gerais ligados ao desenvolvimento, por meio dos quais é possível averiguar o “estado da arte” de determinado país ou região, para determinado tópico, como corrupção ou fragilidade estatal, bem como determinar se houve, ao longo do tempo, em algum aspecto, progresso ou regresso específico.

Não é, da mesma forma, objetivo desta pesquisa, tornar tais dados fonte inequívoca de interpretação e classificação da realidade observada, senão apenas buscar uma primeira argumentação lógico-causal do que se deseja inicialmente apresentar: qual seja o contexto de violência estrutural que impede a formação de uma Zona de Paz Positiva consolidada na região.

O *Corruption Perception Index* (CPI), publicado anualmente, desde 1995, pela Organização Não-Governamental *International Transparency*, classifica países e territórios com base no grau de corrupção do setor público percebida por *experts* políticos e empresários de determinada localidade. O índice também utiliza como fonte uma série de publicações e indicadores de renomadas instituições internacionais, tais como: *Asian Development Bank*, *World Bank*, *African Development Bank*, *World Economic Forum*, entre outras. Apesar do escopo limitado, já que tende a capturar percepções, o índice é atualmente uma eminente fonte de mapeamento do nível de corrupção no mundo⁴⁰.

Os principais indicadores do índice são (i) a pontuação e (ii) a posição ocupada pelo país/território em termos do grau de corrupção percebida. A pontuação variou de 0 (mais corrupto) a 10 (menos corrupto), até o ano de 2011, sendo que a partir de 2012 a escala passou a ser de 0 (mais corrupto) a 100 (menos corrupto). A posição de um país/território no ranking reflete o seu grau de corrupção, sendo que o primeiro colocado no ranking é o país com o menor nível de corrupção percebida do mundo. Em 2014, o ranking de países foi liderado pela Dinamarca, seguida de Nova Zelândia, Finlândia, Suécia e Noruega.

Em linhas gerais, os países da América do Sul, com exceção ao Chile e, em certa medida, ao Uruguai, historicamente apresentam um desempenho ruim em termos de percepção da corrupção de acordo com o CPI. Como é possível observar na Tabela 1, a seguir, praticamente todos os países da região decaíram na classificação do CPI desde os anos 2000, com destaque acentuado para Argentina, Paraguai e Venezuela.

Tabela 1 – Posição dos países da América do Sul no Ranking do *Corruption Perception Index* (CPI)

País/Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	52	57	70	92	108	97	93	105	109	106	105	100	102	106	107
Bolivia	71	84	89	106	122	117	105	105	102	120	110	118	105	106	103
Brazil	49	46	45	54	59	62	70	72	80	75	69	73	69	72	69
Chile	18	18	17	20	20	21	20	22	23	25	21	22	20	22	21
Colombia	60	50	57	59	60	55	59	68	70	75	78	80	94	94	94
Ecuador	74	79	89	113	112	117	138	150	151	146	127	120	118	102	110
Guyana	-	-	-	-	-	117	121	123	126	126	116	134	133	136	124
Paraguay	-	-	98	129	140	144	111	138	138	154	146	154	150	150	150
Peru	41	44	45	59	67	65	70	72	72	75	78	80	83	83	85
Suriname	-	-	-	-	49	78	90	72	72	75		100	88	94	100
Uruguay	-	35	32	33	28	32	28	25	23	25	24	25	20	19	21
Venezuela	71	69	81	100	114	130	138	162	158	162	164	172	165	160	161

Fonte: Elaborado pela autora com base nas publicações *Corruption Perception Index* (CPI)

⁴⁰ Para maiores informações, consultar: <<http://www.transparency.org/research/cpi/>>. Acesso em 15/12/2015.

Com relação à pontuação dos países da região entre os anos 2000 e 2011 (último ano da antiga metodologia com escala de 0/mais corrupto a 10/menos corrupto), a média da região girou em torno dos 3,5 pontos. Se retirarmos do cálculo Uruguai e Chile, países que mantiveram uma média no período entre 6 e 7 pontos, a média da região cai para algo em torno de 2,9 pontos. O destaque negativo fica por conta de Venezuela, Paraguai e Equador, todos com média abaixo dos 2,5 pontos.

Tabela 2 – Pontuação dos países da América do Sul no Corruption Perception Index (CPI)

País/Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	3,5	3,5	2,8	2,5	2,5	2,8	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	3,0	35	34	34
Bolívia	2,7	2,0	2,2	2,3	2,2	2,5	2,7	2,9	3,0	2,7	2,8	2,8	34	34	35
Brazil	3,9	4,0	4,0	3,9	3,9	3,7	3,3	3,5	3,5	3,7	3,7	3,8	43	42	43
Chile	7,4	7,5	7,5	7,4	7,4	7,3	7,3	7,0	6,9	6,7	7,2	7,2	72	71	73
Colômbia	3,2	3,8	3,6	3,7	3,8	4,0	3,9	3,8	3,8	3,7	3,5	3,4	36	36	37
Ecuador	2,6	2,3	2,2	2,2	2,4	2,5	2,3	2,1	2,0	2,2	2,5	2,7	32	35	33
Guyana	-	-	-	-	-	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6	2,7	2,5	28	27	30
Paraguai	-	-	1,7	1,6	1,9	2,1	2,6	2,4	2,4	2,1	2,2	2,2	25	24	24
Peru	4,4	4,1	4,0	3,7	3,5	3,5	3,3	3,5	3,6	3,7	3,5	3,4	38	38	38
Suriname	-	-	-	-	4,3	3,2	3,0	3,5	3,6	3,7		3,0	37	36	36
Uruguai	-	5,1	5,1	5,5	6,2	5,9	6,4	6,7	6,9	6,7	6,9	7,0	72	73	73
Venezuela	2,7	2,8	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,0	1,9	1,9	2,0	1,9	19	20	19

Fonte: Elaborado pela autora com base nas publicações *Corruption Perception Index (CPI)*

Os dados referentes ao Relatório de 2014⁴¹, por exemplo, mostram que a Venezuela ocupou a 161ª posição, de um total de 175 países analisados, ou seja, quase o último lugar no mundo. Entre outros indicadores, o relatório se baseia na transparência orçamentária, liberdade de imprensa, independência judicial e competitividade. A maioria dos venezuelanos entrevistados definiu que os esforços do país para o combate à corrupção são ineficientes, perceberam um aumento geral da corrupção, e consideram a polícia a instituição mais corrupta do país.

A Colômbia, por sua vez, ocupou o 94º lugar no ranking, entre 175 países investigados e, em consonância com o que se observou na Venezuela, a maioria das pessoas consideram as medidas do Estado para combater a corrupção ineficazes e consideram que a corrupção aumentou no país. Interessante, nesse sentido, observar que as instituições públicas consideradas as mais corruptas no país são os partidos políticos e as casas parlamentares. Vale notar que no Relatório da Transparência Internacional de 2008, a Colômbia ocupava a 70ª posição e a Venezuela o 158º lugar, e, sendo que ambos pioraram em seus índices, mas a piora da Colômbia foi proporcionalmente maior.

⁴¹ Disponível em: <<http://www.transparency.org/whoweare/organisation>>. Acesso em 15/12/2015.

Outro importante indicador de fragilidade estatal é elaborado pela *Fund For Peace*, organização que trabalha com foco na prevenção da violência e do conflito, por meio da promoção de uma segurança sustentável. A organização publica anualmente o seu *Fragile States Index*, elaborado com base em 12 indicadores dispostos em três grandes macro-áreas, quais sejam: (i) Social - pressões demográficas associadas a desastres e doenças; presença de refugiados e/ou deslocados internos; violência entre grupos internos e migração de capital humano/fuga de “cérebros”; (ii) Econômica- desigualdade social, pobreza e declínio econômico; e , por fim, (iii) Política e Militar- Legitimidade do Estado; Serviços Públicos, Direitos Humanos, Aparato de Segurança, Fragmentação e disputa de poder por parte das Elites ⁴².

Quanto menor a posição do país no Ranking, maior é o nível de alerta em relação à Fragilidade do Estado. Em 2015, foram analisados 178 países, sendo que a liderança do *Index* ficou por conta do Sudão do Sul, seguido de Somália, República Centro Africana e Sudão. Em linhas gerais, os países da América do Sul evoluíram ao longo da última década, com destaque para Brasil, Argentina, Chile e Uruguai. Todavia, é possível perceber que Bolívia, Colômbia e Venezuela ainda estão na faixa dos 75 países com maior fragilidade social/econômica e política, de acordo com a publicação da *Fund for Peace*.

Tabela 3 – Posição dos países da América do Sul no Ranking do *Fragile States Index*

País/Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	-	122	149	151	148	148	145	145	144	144	141
Bolívia	-	56	59	55	51	53	59	62	67	70	77
Brazil	62	101	116	117	113	119	123	123	126	125	123
Chile	-	132	158	157	155	155	153	151	152	153	150
Colombia	14	27	33	37	41	46	44	52	57	59	61
Ecuador	46	63	72	68	69	69	62	0	74	79	85
Guyana	-	-	98	105	104	102	99	104	107	106	107
Paraguay	36	87	100	104	106	106	100	107	104	102	103
Peru	40	68	84	81	92	92	98	99	103	97	98
Suriname	-	-	95	101	103	105	105	105	106	109	109
Uruguay	-	120	150	151	154	153	153	154	155	155	155
Venezuela	21	63	73	79	77	82	80	82	89	83	75

Fonte: Elaboração da autora com base nas publicações *Fragile States Index* (*Fund For Peace*)

Os países que apresentam menor pontuação geral (somatória dos 12 critérios já expostos) no *Index* são aqueles com menor fragilidade social/econômica/política. Em 2015, por exemplo, o país com a pontuação mais baixa foi a Finlândia (17,8 pontos), seguida de

⁴² Para maiores informações sobre a metodologia utilizada pelo Fund For Peace na elaboração do *Fragile States Index*, consultar: < <http://fsi.fundforpeace.org/indicators>>. Acesso em 08/08/2015.

Suécia (20,2), Noruega (20,8), Dinamarca (21,5) e Luxemburgo (22,2). Apesar da evolução geral em termos de posições, os países da América do Sul ainda apresentam, em geral, elevada pontuação no Ranking, com destaque para Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela.

Interessante destacar que no *Ranking* de 2012, por exemplo, a Venezuela foi colocada na 82ª posição e a Colômbia no 52º lugar, de um total de 177 países, sendo caracterizados como “High Warning” e “Very High Warning”, respectivamente. O índice levou em conta, entre outros fatores, a presença de conflitos internos, de refugiados, pressão demográfica, pobreza, legitimidade estatal, aparatos de segurança do Estado e presença de assistência internacional.

Tabela 4 – Pontuação dos países da América do Sul no Ranking do *Fragile States Index*

País/Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	-	40,8	41,4	41,4	44,7	45,8	46,8	46,5	46,1	47,3	47,6
Bolívia	-	82,9	82,0	84,2	86,3	84,9	82,9	82,1	80,8	78,9	78,0
Brazil	81,0	63,1	66,9	67,6	69,1	67,4	65,1	64,1	62,1	61,4	62,6
Chile	-	32,0	33,8	36,3	37,5	38,0	40,7	43,5	42,3	42,0	41,5
Colômbia	95,0	91,8	89,7	89,0	89,2	88,2	87,0	84,4	83,8	83,1	82,5
Ecuador	87,0	81,2	79,9	80,3	81,2	81,7	82,2	80,1	78,6	77,3	75,9
Guyana	-	-	73,3	72,2	73,0	73,0	72,6	71,4	70,8	71,0	70,5
Paraguay	88,9	72,0	72,9	72,3	72,0	72,1	72,4	70,9	71,8	71,6	71,3
Peru	88,1	79,2	76,4	77,5	77,1	76,9	73,6	73,5	72,3	72,9	71,9
Suriname	-	-	73,9	72,4	73,2	72,5	71,1	71,2	71,2	70,6	68,4
Uruguay	-	41,2	40,9	41,4	41,2	41,3	40,4	40,5	38,4	37,9	36,5
Venezuela	93,5	81,2	79,8	77,9	79,5	78,7	78,2	77,3	75,3	76,7	78,6

Fonte: Elaboração da autora com base nas publicações *Fragile States Index (Fund For Peace)*

Ao observarmos de maneira desagregada os indicadores de Colômbia e Venezuela, é possível perceber a evolução dos principais pontos de atenção de cada um dos países, de acordo com o Index. No caso da Colômbia, destacam-se a presença de refugiados e deslocados internos bem como a violência entre Grupos.

Tabela 5 – Evolução dos indicadores da Colômbia - *Fragile States Index*

Posição no Ranking FSI	Ano	Pontuação Total	Pressões Demográficas	Refugiados e Deslocados Internos	Violência entre Grupos	Migração de capital Humano	Desigualdade Social	Pobreza e Declínio Econômico	Legitimidade do Estado	Serviços Públicos	Direitos Humanos	Aparato de Segurança	Disputa de poder por parte das Elites
61	2015	82,5	6,9	7,8	8,0	6,7	7,5	3,8	7,1	6,0	7,3	7,3	7,6
59	2014	83,1	6,2	8,0	7,7	7,0	7,8	4,1	7,4	6,3	7,1	7,0	7,7
57	2013	83,8	6,5	8,3	7,5	7,3	8,1	3,8	7,3	6,1	7,3	6,8	7,7
52	2012	84,4	6,4	8,4	7,2	7,6	8,4	4,0	7,4	5,9	7,0	7,0	7,7
44	2011	87,0	6,7	8,7	7,5	7,9	8,6	4,1	7,5	5,6	7,2	7,5	8,0
46	2010	88,2	6,7	9,0	7,2	8,3	8,3	4,6	7,7	5,8	6,9	7,7	8,0
41	2009	89,2	6,9	9,2	7,2	8,5	8,5	4,3	7,9	6,0	7,2	7,5	8,0
37	2008	89,0	6,8	9,2	7,4	8,4	8,4	3,8	7,9	6,0	7,2	8,0	8,3
33	2007	89,7	6,8	9,5	7,4	8,4	8,4	3,8	8,2	6,0	7,4	8,3	8,5
27	2006	91,8	7,0	9,1	7,4	8,5	8,5	3,2	8,7	6,5	7,6	9,0	9,2
14	2005	95,0	9,0	8,0	6,9	9,2	9,0	7,1	9,8	4,2	8,2	5,4	9,2

Fonte: Elaboração da autora com base nas publicações *Fragile States Index (Fund For Peace)*

Na Venezuela, por sua vez, o *Index* destaca problemas relacionados a itens como Direitos Humanos, legitimidade do Estado e a disputa de poder por parte das elites, todos com pontuação ascendente (piora) a partir de 2006, conforme observado na Tabela 6, a seguir:

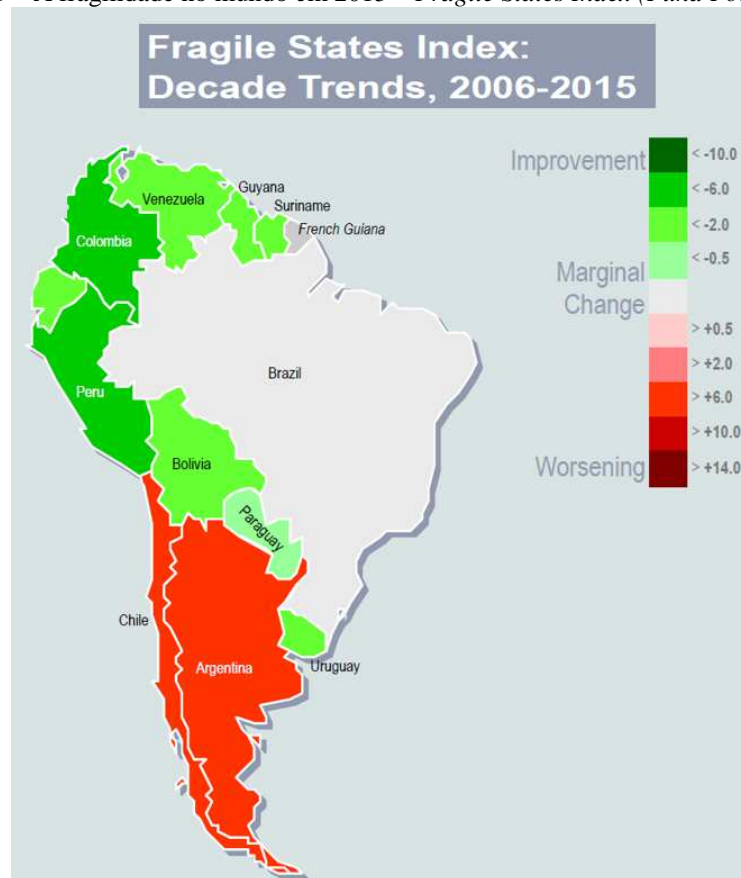
Tabela 6 – Evolução dos indicadores da Venezuela - *Fragile States Index (Fund For Peace)*

Posição no Ranking FSI	Ano	Pontuação Total	Pressões Demográficas	Refugiados e Deslocados Internos	Violência entre Grupos	Migração de capital Humano	Desigualdade Social	Pobreza e Declínio Econômico	Legitimidade do Estado	Serviços Públicos	Direitos Humanos	Aparato de Segurança	Disputa de poder por parte das Elites
75	2015	78,6	5,1	4,8	7,3	5,2	6,7	6,5	8,6	7,2	8,3	6,5	8,1
83	2014	76,7	5,4	5,1	6,8	5,5	6,9	5,5	7,7	7,5	7,8	6,2	7,7
89	2013	75,3	5,4	4,8	6,4	5,8	6,9	5,4	7,6	6,5	7,7	6,5	7,3
82	2012	77,3	5,7	4,5	6,7	6,1	7,2	5,9	7,9	6,3	7,7	6,7	7,3
80	2011	78,2	6,0	4,8	7,0	6,4	7,3	6,1	7,5	5,8	7,4	7,0	7,3
82	2010	78,7	6,3	5,1	6,8	6,7	7,6	5,8	7,2	6,1	7,2	6,7	7,5
77	2009	79,5	6,8	5,0	7,0	6,9	8,0	5,3	7,2	5,9	7,3	6,9	7,7
79	2008	77,9	6,5	5,0	6,8	6,9	8,0	4,6	7,1	6,3	7,4	6,6	7,5
73	2007	79,8	6,9	5,2	6,8	6,9	8,2	4,0	7,5	6,3	7,9	6,9	7,5
63	2006	81,2	7,5	4,8	6,8	7,0	8,0	4,0	7,5	7,0	7,8	7,5	7,3
21	2005	93,5	8,0	8,0	6,8	7,6	9,0	4,5	9,8	8,2	9,1	7,8	7,2

Fonte: Elaboração com base nas publicações *Fragile States Index (Fund For Peace)*

É possível observar na Figura 3, no entanto, que a publicação destaca uma melhora marginal dos indicadores para a região entre 2006 e 2015, com destaque para Peru e Colômbia. O status do Brasil permaneceu praticamente inalterado, e o período foi marcado por uma piora relativa dos índices de Argentina e Chile.

Figura 3 – A fragilidade no mundo em 2015 – *Fragile States Index (Fund For Peace)*



Fonte: Fragile States Index (Fund For Peace) Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2015>>

Outro importante indicador que mostra a deterioração dos indicadores de segurança pública na região sul-americana é o Ranking “*Las 50 Ciudades Más Violentas del Mundo*”, elaborado pela ONG mexicana Seguridad, Justicia y Paz. Na edição de 2015, das 50 cidades do Ranking, 21 estão localizadas no Brasil, 8 na Venezuela, 5 no México, 4 na África do Sul, 4 nos Estados Unidos, 3 na Colômbia e duas em Honduras. El Salvador, Guatemala e Jamaica participam do Ranking com uma cidade cada. A grande maioria, todavia, das 50 cidades mais violentas do mundo estão localizadas na América Latina (41 localizações)⁴³.

De acordo com o documento, a capital venezuelana, Caracas, tornou-se a cidade mais violenta do mundo com mais de 300 mil habitantes, com uma taxa de 119,87 homicídios em cada 100 mil habitantes. A Tabela 7, a seguir, mostra na íntegra a posição e a taxa de homicídios de todas as cidades listadas pela publicação.

⁴³ Para maiores informações, consultar <<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1356-caracas-venezuela-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo-del-2015>>. Acesso em 10/12/2015.

Tabela 7 – As 50 cidades mais violentas do mundo com mais de 300 mil habitantes

Posição	Cidades	País	Homicídios	População	Taxa
1	Caracas	Venezuela	3,946	3,291,830	119.87
2	San Pedro Sula	Honduras	885	797,065	111.03
3	San Salvador	El Salvador	1,918	1,767,102	108.54
4	Acapulco	México	903	862,176	104.73
5	Maturín	Venezuela	505	584,166	86.45
6	Distrito Central	Honduras	882	1,199,802	73.51
7	Valencia	Venezuela	1,125	1,555,739	72.31
8	Palmira	Colômbia	216	304,735	70.88
9	Cape Town	Sudáfrica	2,451	3,740,026	65.53
10	Cali	Colômbia	1,523	2,369,821	64.27
11	Ciudad Guayana	Venezuela	547	877,547	62.33
12	Fortaleza	Brasil	2,422	3,985,297	60.77
13	Natal	Brasil	921	1,518,221	60.66
14	Salvador (y RMS)	Brasil	1,996	3,291,830	60.63
15	ST. Louis	Estados Unidos	188	317,416	59.23
16	João Pessoa (conurbación)	Brasil	643	1,100,956	58.40
17	Culiacán	México	518	923,546	56.09
18	Maceió	Brasil	564	1,013,773	55.63
19	Baltimore	Estados Unidos	343	623,911	54.98
20	Barquisimeto	Venezuela	719	1,308,163	54.96
21	São Luís	Brasil	802	1,511,678	53.05
22	Cuiabá	Brasil	412	849,083	48.52
23	Manaus	Brasil	985	2,057,711	47.87
24	Cumaná	Venezuela	199	416,587	47.77
25	Guatemala	Guatemala	1,528	3,239,185	47.17
26	Belém	Brasil	1,101	2,402,437	45.83
27	Feira de Santana	Brasil	281	617,528	45.50
28	Detroit	Estados Unidos	295	672,193	43.89
29	Goiânia y Aparecida de Goiânia	Brasil	847	1,952,607	43.38
30	Teresina	Brasil	360	844,245	42.64
31	Vitoria	Brasil	802	1,910,101	41.99
32	New Orleans	Estados Unidos	164	395,71	41.44
33	Kingston	Jamaica	492	1,196,040	41.14
34	Gran Barcelona	Venezuela	334	833,328	40.08
35	Tijuana	México	668	1,708,679	39.09
36	Vitória da Conquista	Brasil	132	343,23	38.46
37	Recife	Brasil	1,492	3,914,317	38.12
38	Aracaju	Brasil	349	925,744	37.70
39	Campos dos Goytacazes	Brasil	175	483,97	36.16
40	Campina Grande	Brasil	146	405,072	36.04
41	Durban	Sudáfrica	1,237	3,442,361	35.93
42	Nelson Mandela Bay	Sudáfrica	413	1,152,115	35.85
43	Porto Alegre	Brasil	1,479	4,258,926	34.73

Fonte: Elaboração da autora com base na publicação “Las 50 Ciudades Más Violentas del Mundo 2015” - Seguridad, Justicia y Paz

Apresentados os dados acima⁴⁴, com a ressalva já aqui levantada de que não é nosso objetivo toma-los como absolutos, mas apenas mostrar o quão profundo é o problema da violência estrutural na América do Sul, tal como fora apresentado pelos autores nos subitens 2-1 e 2-2 acima, onde subjazem problemas ligados à corrupção, à violência, e elementos ligados à estabilidade política e legitimidade dos Estados.

Feito isso, percebe-se que os objetivos principais do Conselho de Defesa Sul-Americano e, em última instância, da UNASUL, precisam ser refletidos enquanto parte de um contexto social mais amplo e profundo de violência estrutural. Pois, acredita-se que tais objetivos apenas serão satisfeitos quando os problemas estruturais forem, de fato, entendidos enquanto “geradores” de insegurança de forma mais direta. Assim, ao retomarmos os principais objetivos da UNASUL, quais sejam: a) Consolidar uma zona de paz sul-americana, b) Construir uma visão comum em matéria de defesa, c) Articular posições regionais em foros multilaterais sobre defesa, entre outros; percebemos que tais objetivos precisam se conectar a uma agenda de segurança multidisciplinar mais profunda, que leve em conta os fatores estruturais geradores de violência na região, incluindo as recentes causas e motivações presentes em ações de mobilização das Forças Armadas em regiões de fronteira, sobretudo no que se refere à sub-região andina.

⁴⁴ Além destes dados, também foi feita uma análise de documentos e relatórios sobre a produção e tráfico de drogas; bem como sobre a atuação de grupos ilegais na região, que também corroboram o panorama de violência estrutural que aqui se deseja demonstrar. Tais dados serão apresentados nos dois últimos Capítulos da presente Tese.

3 CONEXÕES ENTRE AS ÁREAS NÃO GOVERNADAS E O CRIME TRANSNACIONAL

O presente capítulo tem por objetivo traçar um panorama teórico-conceitual das áreas não governadas e sua incidência em regiões de sub ou baixo desenvolvimento. A partir desse primeiro esforço buscar-se-á discutir a literatura sobre as áreas não governadas, bem como refletir sobre o alcance jurídico perante tais regiões, onde parece imperar a lei do mais forte e qual seria o papel do Estado, enquanto centralizador da atividade normativa, diante deste desafio que, ao mesmo tempo em que é imposto, é também fruto de sua exclusão.

Para tanto, torna-se premente analisar a literatura sobre criminalidade que vigorou nos Estados Unidos a partir da década de 60 que nos traz importantes categorias de análise quanto aos possíveis elementos causais para tornarem determinada região um *locus* para o crime, permanência e trânsito de atores ilegais; bem como traçar as relações de possibilidades ou mesmo condicionantes à sua dimensão transnacional, qual seja a potencialidade de uma região adquirir uma vocação internacional para a cadeia transnacional de atividades ilegais.

Finalmente, reflete-se sobre a possível interlocução entre a literatura sobre áreas não governadas e as teorias do crime, como sendo uma possibilidade de compreensão dos impactos e determinantes locais para o crime organizado transnacional, bem como de seu possível transbordamento para outras sociedades.

3.1 Os Estados Frágeis perante as Áreas Não Governadas: uma tragédia anunciada?

Parte-se do pressuposto de que a literatura necessita se alinhar aos fatos, e não o contrário, pois sem a dimensão factual, seriam apenas reflexões sem qualquer relação com a realidade. Vale ressaltar, portanto, que a difusão da percepção de que o subdesenvolvimento gera insegurança foi um discurso presente durante toda a década de 90, primeiramente da ONU, com as reformas propostas pelo então Secretário Geral Boutros-Boutros Ghali, em 1992, na proposta intitulada “*An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, peacemaking and Peace-keeping*”⁴⁵; seguida pelos Estados Unidos em diferentes momentos, e entre os principais:

⁴⁵ *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, peacemaking and Peace-keeping. Report of the Secretary General.* Disponível em:

I) Bill Clinton, em 1994, na Cúpula das Américas, em Miami, quando lança a proposta da ALCA e a guerra às drogas e ao crime organizado no Hemisfério Ocidental⁴⁶;

II) George W. Bush, em 2002, ao anunciar a Estratégia de Segurança norte-americana⁴⁷, com um caráter preventivo, articulado pela então Secretária de Estado Condolezza Rice, onde acrescentou a Guerra Antiterror à já praticada Guerra Antidrogas na região;

III) Robert Lamb⁴⁸, em 2008, ao definir as áreas não governadas como o maior desafio à segurança norte-americana do século XXI;

Robert Lamb (2008), ao trazer ao centro dos debates sobre segurança nacional norte-americana os temas ligados às áreas não governadas, oferece as seguintes definições:

(i) “Safe Haven”⁴⁹: Um lugar ou situação que permite aos atores ilícitos operarem de modo impune ou evitarem a descoberta ou captura, incluindo áreas desgovernadas, subgovernadas, mal-governadas ou contestadas (remotas, urbanas, marítimas) ou áreas exploráveis não físicas (virtuais) onde atores ilícitos podem organizar, planejar, angariar fundos, comunicar-se, recrutar, treinar e operar em relativa segurança. (tradução nossa)

(ii) Área não-Governada⁵⁰: Um lugar onde o Estado ou governo central é incapaz ou indisposto a estender o controle, governar efetivamente ou influenciar a população local, e

<<http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/shared/Winter/protected/Boutros%20Boutros%20Ghali%20Agenda%20for%20Peace.pdf>>. Acesso em 08/11/2014.

⁴⁶ Primeira Reunião de Cúpula das Américas. Plano de Ação. Disponível em: <http://www.oas.org/xxxivga/portug/reference_docs/CumbreAmericasMiami_PlanAccion.pdf>. Acesso em 08/11/2014.

⁴⁷ National Security Strategy. 2002. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>>. Acesso em 08/11/2014.

⁴⁸ LAMB, Robert. Ungoverned Areas and Threats from Safe Havens. Disponível em: <<http://www.cissm.umd.edu/publications/ungoverned-areas-and-threats-safe-havens-2>>. Acesso em 08/11/2014.

⁴⁹ No original: *A place or situation that enables illicit actors to operate with impunity or evade detection or capture, including ungoverned, undergoverned, misgoverned, or contested physical areas (remote, urban, maritime) or exploitable non-physical areas (virtual) where illicit actors can organize, plan, raise funds, communicate, recruit, train, and operate in relative security.*

⁵⁰ No original: *Ungoverned Area: A place where the state or the central government is unable or unwilling to extend control, effectively govern, or influence the local population, and where a provincial, local, tribal, or autonomous government does not fully or effectively govern, due to inadequate governance capacity, insufficient political will, gaps in legitimacy, the presence of conflict, or restrictive norms of behavior. “Ungoverned areas” should be assumed to include under-governed, ill governed, contested, and exploitable areas.*

onde um governo provincial, local, tribal ou autônomo não governa completa ou efetivamente, devido à sua capacidade inadequada de governança, vontade política insuficiente, lacunas na legitimidade, presença de conflito ou normas restritivas de comportamento. “Áreas não governadas” presumidamente incluem espaços subgovernados, mal governados, contestados e exploráveis. (tradução nossa)

(iii) Atores Ilícitos⁵¹: Um grupo ou indivíduo de natureza não estatal que utiliza ou incita a violência armada (ou que auxilia aqueles que usam ou incitam a violência armada) para obter ganhos políticos ou privados de forma que ameace os Estados Unidos, seus aliados ou seus parceiros. (tradução nossa)

Robert Gates, então Secretário de Defesa de Barack Obama, em 2010, cunhou a expressão “Ajudar os outros a se defenderem”, quando afirmou que as principais ameaças do século XXI viriam dos países que não detém o domínio total sobre seu território:⁵²

O ambiente de segurança global mudou radicalmente desde então, e hoje é mais complexo, mais imprevisível, e, mesmo sem uma superpotência adversária, em muitos aspectos é mais perigoso. [...] Nas próximas décadas, é provável que as ameaças mais letais para a segurança dos EUA que emanem de estados que não podem reger-se adequadamente ou proteger seu próprio território. [...] Essa realidade estratégica exige que o governo dos EUA trabalhe mais no chamado "construir capacidades em parceiros", ajudando os outros países a se defender ou, se necessário, lutar ao lado das forças norte-americanas, fornecendo-lhes equipamentos, treinamento ou outras formas de assistência em segurança (GATES, 2010, tradução nossa).

Tal perspectiva foi acompanhada na literatura especializada por esta preocupação concernente a estados que ainda não haviam se tornado Democracias consolidadas e, nesse sentido, os processos tardios de democracias recentes, tal como podia ser observado na América do Sul, ou em outras regiões periféricas do sistema internacional, geravam preocupação.

Nesse sentido, Guillermo O’Donnell (1993) apresenta uma discussão sobre o hibridismo observado em democracias tardias na América do Sul e os problemas e impactos

⁵¹ No original: *Illicit Actors: A nonstate group or individual who uses or incites armed violence (or who assists those who use or incite armed violence) for political or private gain in ways that threaten the United States, its allies, or its partners.*”

⁵² No original: *“The global security environment has changed radically since then, and today it is more complex, more unpredictable, and, even without a superpower adversary, in many ways more dangerous. [...] In the decades to come, the most lethal threats to the US’s safety and security are likely to emanate from states that cannot adequately govern themselves or secure their own territory. [...] This strategic reality demands that the US government get better at what is called “building partner capacity”: helping other countries defend themselves or, if necessary, fight alongside U.S. forces by providing them with equipment, training, or other forms of security assistance”.*

que tais fenômenos podiam gerar para o sistema internacional. Embora sob uma perspectiva liberal incontestada, o autor lança mão de alguns conceitos interessantes a serem observados na presente reflexão. Ora, se por um lado, os Estados na periferia do sistema efetuaram reformas institucionais liberais no seio do processo de democratização, reduzindo seu tamanho e a sua estrutura burocrática, por outro lado, estes mesmos Estados desestruturaram o estado de direito e a sua própria legitimação ideológica, abrindo espaço para outras formas e padrões normativos e valorativos.

O autor propõe para análise dois aspectos principais da projeção de poder estatal: o territorial e o funcional. Quanto mais homogêneos forem estes dois aspectos, mais consolidada é a democracia e o estado de direito, quanto mais heterogêneo, mais fissuras tal democracia irá apresentar. O autor, assim, observou, ainda em 1993, este fenômeno na América do Sul:⁵³

Na América Latina, os países de homogeneidade relativamente alta (especialmente territorial) são aqueles que possuem uma tradição democrática mais antiga e sólida – Costa Rica, Chile e Uruguai. Peru é exatamente o oposto. Bolívia e Equador situam-se próximos ao polo de extrema heterogeneidade. Brasil e México, apesar de décadas da centralização promovida por governos autoritários, também são casos de heterogeneidade territorial e funcional elevadas. Argentina, junto com Venezuela e Colômbia – duas bastante antigas democracias, embora atualmente conturbadas – situam-se em algum espaço no centro deste espectro (1993, p. 6, tradução nossa).

Esta crise ou fragilidade estatal torna o Estado incapaz de garantir cidadania efetiva ou de regular a vida social em todo seu território e faz com este tenha que conviver com esferas de poder (tanto funcionais quanto territoriais) autônomas. A tendência observada nesses casos, para O'Donnell, é dos departamentos e províncias, afastados dos centros de poder e dotados de menor presença burocrático-administrativa, criarem ou reforçarem sistemas locais privados de poder que podem gerar práticas autoritárias e tender a níveis extremos de violência. Para tanto, O'Donnell ressalta (1993, p. 6, tradução nossa):⁵⁴ “*Em muitas democracias emergentes, a eficácia de uma ordem nacional consagrada sob a forma da lei e da autoridade do Estado desaparece assim que deixamos os centros urbanos nacionais*”.

⁵³ No original: “*In Latin America the countries of relatively high homogeneity (especially territorial) are the ones that have an older and more solid democratic tradition – Costa Rica, Chile, and Uruguay. Peru is the polar opposite. Bolivia and Ecuador are close to the pole of extreme heterogeneity. Brazil and Mexico, in spite of decades of centralizing authoritarian rule, are also cases of high territorial and functional heterogeneity. Argentina, together with Venezuela and Colombia- two fairly old but presently troubled democracies- lie somewhere along the middle of this continuum.*”

⁵⁴ No original: “*In many emerging democracies, the effectiveness of a national order embodied in the law and the authority of the state fades away as soon as we leave the national urban centers*”

A reflexão do autor problematiza fenômenos tais como: o aumento das taxas criminais e de violência, intervenções arbitrárias da polícia em bairros mais pobres, a prática de tortura e de execuções sumárias de “suspeitos” de crimes (geralmente parte de setores estigmatizados, como jovens negros, ou de etnia indígena, e pobres), a impunidade do tráfico de drogas, entre outros aspectos correlacionados; como sendo não apenas fruto de “declínio urbano”, mas também são expressões claras da inabilidade do Estado e tornar efetivas suas regulações.

Às regiões em que os Estados têm baixa presença, tanto funcional quanto territorial, O’Donnel chamou de “*brown areas*”, ou seja, são democracias, mas apresentam espaços de (des) funcionalidade e baixa ou quase nula presença do Estado central, onde as forças políticas que operam em tais regiões se guiam pelo patrimonialismo e clientelismo e não se debruçam em trazer desenvolvimento efetivo para tais regiões (O’DONNEL, 1993, p.8).

O hibridismo desse tipo de democracia, ao qual se refere O’Donnel, relaciona-se com a presença quase “esquizofrênica” do Estado, onde se misturam, de forma complexa, características democráticas com elementos autoritários. Ou mesmo onde a cidadania e o estado de direito são exercidos de forma mais completa nos grandes centros, quando comparados ao que é praticado nas zonas periféricas.

Em suma, os discursos e programas inseridos na agenda internacional nas décadas de 90 e 2000s, retratando a necessidade de desenvolver regiões que poderiam se tornar fonte de ameaças, somados aos conceitos de “*brown zones*” e de hibridismo apresentados por O’Donnel; tornam-se as provocações e tensões iniciais da presente reflexão, no que se refere à relação que foi sendo construída entre subdesenvolvimento e democracias falhas de um lado, e proliferação de crimes transnacionais, por outro; tanto por parte de líderes políticos; quanto por acadêmicos.

Sob uma perspectiva ainda mais enfática, os chamados Estados frágeis gerariam instabilidade e permitiriam o desenvolvimento de “*áreas não governadas*” para a produção e tráfico de drogas, terrorismo, e outros crimes globais. Ademais, tais níveis de fragilidade estatal podem transbordar para os Estados vizinhos ou mesmo para uma região inteira, formando “bolsões de espaços não governados” (FRANÇOIS; SUD, 2006).

Tal aspecto foi reforçado pela análise de Ayerbe:

Nesse contexto, os desafios se situariam nos Estados em que a ausência de autoridade tende a contribuir para a disseminação do terrorismo, de doenças e demais ameaças de alcance transnacional, levando à conclusão de que atualmente, o

caráter fundamental dos regimes importa mais do que a distribuição internacional do poder (AYERBE, 2012, p. 14).

Dessa forma, o autor deixa claro que este cenário gera desafios tanto ao Estado alvo, quanto aos Estados que se sentem ameaçados e atesta que missões como: promover a governança, a legitimidade democrática e a auto sustentabilidade das instituições, em nações falidas, se tornaram grandes eixos da política internacional.

Verifica-se, a partir da literatura analisada, que parece haver um consenso parcial quanto à causalidade entre segurança e desenvolvimento, pois, embora as áreas periféricas, com bolsões de subdesenvolvimento, poderiam ser consideradas mais propensas a apresentarem conflitos e exportar ameaças para o centro do sistema internacional; o que se observa, de fato, é que tais regiões geram “insegurança” a partir de uma concepção da violência estrutural sob a qual se encontram imersas tais regiões e, portanto, a insegurança a qual aqui se identifica relaciona-se mais com o temor gerado às populações afetadas pela violência, do que pelas ameaças que tais regiões podem gerar para o sistema internacional.

A partir da análise da problematização que se busca retratar na presente pesquisa entre, por um lado, o Estado democratizado de forma não plena ou Estado Frágil, e por outro, formas alternativas de governança que passam a surgir em espaços onde o Estado não está presente, Frödin (2010) afirma que é preciso analisar a capacidade estatal sob uma perspectiva expandida e multidimensional, já que esta é fruto da interação entre atores públicos, privados e civis que operam sob uma ordem institucional, segundo a qual têm permissão para agir sob diferentes meios, de acordo com as regras constitucionais e ordinárias.

Em outras palavras, o autor alega que é preciso que o Estado crie as instituições, mas é também preciso haver atores privados e civis dispostos a colaborar e a seguir a ordem proposta pelo Estado, sendo esta uma visão mais fragmentada e mais complexa da autoridade estatal e seu real alcance atualmente.

Ao se ampliar, portanto, o conceito de Estados frágeis, torna-se possível visualizar em quais setores a governança estatal é deficitária, bem como qual é o grau de fragilidade institucional apresentado por determinado governo. Por este exercício, podem-se identificar casos típicos de falência estatal. Como já se afirmou, os Estados frágeis apresentam áreas que não são controladas pelo poder formal estatal. Nestas, vigora geralmente a autoridade não democrática de certos grupos, podendo eles, inclusive, ser de natureza criminosa e violenta.

Deste modo, apesar da falta de controle governamental, há de fato uma governança estabelecida nestes territórios, de caráter alternativo.

A ruptura no ambiente institucional gera formas alternativas e informais de governança que podem sobreviver ou mesmo emergir da ausência do Estado. Tal realidade é observada por Frödin principalmente na África e nas Américas e tais espaços são governados por formas alternativas de poder, baseadas em “leis dos mais fortes”, onde as relações baseiam-se em padrões pessoais e em laços de confiança e temor.

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

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

A terceira classificação, “*almost-states*” (ou “quase-Estado”), é praticamente oposta à anterior. Um “*almost-state*” é uma unidade política inserida em um Estado reconhecido internacionalmente, buscando necessariamente independência. Dentro de seu território, este “quase-Estado” exerce sua própria governança de forma autônoma àquela do Estado do qual formalmente faz parte. Assim, enquanto um “pseudo-Estado” possui soberania externa, mas falha em exercê-la internamente, um “quase-Estado”, apesar de carecer de reconhecimento internacional, aplica, de fato, sua governança em seu território, com o consentimento de seu Estado “anfitrião”. Exemplifica a definição os casos de Nagorno-Karabakh (região separatista do Azerbaijão) e a Abecásia (na Geórgia). Por fim, os “*states-within-states*” (“Estados dentro de Estados”) são unidades que, como os “*almost-states*”, gozam de boa autonomia com relação a seus governos formais, porém, com a diferença de neste caso não haver busca por independência.

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

Tratam-se, portanto, de espaços não governados, geralmente estão presentes nos chamados Estados Frágeis. Conforme explicita François Gaulme:

Eles surgem na base da pirâmide e na periferia, nas muitas deficiências e tensões do que hoje é chamado, por falta de melhor termo, os "Estados falidos" ou "Estados frágeis", cujas deficiências específicas se acumulam para desenhar um risco geral de desestabilização de áreas mal controladas (GAULME, 2011, tradução nossa).⁵⁵

A partir de tais conceitos, torna-se possível ampliar o paradigma da falência estatal. Primeiramente, a usual aplicação do termo “Estado falido” não revela o grau de fragilidade que a governança estatal apresenta. Além disso, mesmo países que não sejam considerados internacionalmente como falidos podem apresentar deficiências em suas instituições. Deste modo, a desconstrução da ideia de que os Estados são unidades fechadas e plenamente capazes de exercer de forma exitosa soberania sobre seu território, somada a esta ampliação conceitual de falência estatal, abre espaço para que se estabeleça uma relação entre falhas de governança estatal e desafios à segurança internacional.

A resposta, portanto, a este *gap* conceitual seria justamente o conceito de “*black spots*”, pois são áreas que, apesar de parecerem, a princípio, um problema exclusivamente doméstico, costumeiramente se constituem como uma questão de segurança regional e, até mesmo transnacional. São formados em locais em que há um déficit de governança do Estado, que não garante os serviços básicos à população destas regiões, fazendo com que este vácuo governamental seja logo preenchido pela autoridade informal de diversos grupos, por vezes envolvidos em atividades ilícitas e conflito armado. Neste caso, tais grupos se beneficiam não

⁵⁵ No original: *Ils s'expriment aussi par le bas et à la périphérie, dans les multiples déficiences et tensions de ce que l'on nomme désormais, faute de mieux, les "États faillis" ou "États fragiles", dont les déficiences particulières s'accroissent pour dessiner un risque de déstabilisation générale à partir de zones mal contrôlées.*

só da falta de controle governamental, mas também da globalização, cujo avanço tecnológico nas áreas de transporte e comunicação, além de relativizar a impenhência das fronteiras do Estado, oferece novos meios para a prática de crimes.

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

De forma paralela, Trinkunas e Clunan desenvolveram uma densa conceptualização sobre o conceito de áreas não governadas, oferecendo uma visão crítica sobre este. Assim, de forma inicial, entendem os espaços não governados como:⁵⁶ “[...] *Arenas sociais, políticas e econômicas em que os Estados não exercem a soberania de forma eficaz ou em que o controle do Estado é ausente, fraco ou contestado*”. (TRINKUNAS; CLUNAN, 2010, 17, tradução nossa)

E na sequência acrescentam que, na realidade, tais espaços são apenas diferentemente governados e os tipos de governança observados podem ser tribais, ou baseados em padrões de clãs, ou mesmo pautados pelas regras de grupos insurgentes e, portanto, a preocupação, tanto reflexiva, quanto política, não deveria se debruçar na concepção ideal (e rara na prática) de espaços não governados, mas sim em espaços contestados, e baseados nas práticas de governança alternativa dos atores ilegais que ali se alocam.

Tal deslocamento torna-se necessário para se averiguar a presença de tais espaços não apenas em Estados frágeis ou falidos, mas também em Estados consolidados e desenvolvidos, como na fronteira entre os Estados Unidos e Canadá, por exemplo. Além disso, o olhar que busca seguir os locus para atividades ilícitas haverá também de observar sua versão não física, ou seja, a dimensão virtual ou mesmo dos fluxos financeiros- espaços esses cada vez mais utilizados por grupos ilegais; bem como se busca capturar a responsabilidade que cabe aos

⁵⁶ No original: *social, political, and economic arenas where states do not exercise effective sovereignty or where state control is absent, weak, or contested.*

Estados para a emergência e manutenção de tais espaços. Como se pode observar em Trinkunas:⁵⁷

A noção de espaços sem governo pode ser mais amplamente aplicada a arenas legais, funcionais, virtuais e sociais que não são reguladas por Estados ou que são contestadas por atores ou perturbações não estatais. Sugerimos que os termos “autoridade alternativa” e “soberania branda” captam melhor a realidade da governança de espaços territoriais e virtuais promovida por uma “mistura de atores estatais e não estatais”, ao invés do termo “espaços sem governo” (TRINKUNAS; CLUNAN, 2010, p.19, tradução nossa).

O cenário para este fenômeno, qual seja a interdependência complexa, a tendência multicêntrica e a globalização, torna-se a força central que fez com os Estados tivessem que conviver, de forma cada vez mais intensa, com atores subnacionais ligados às forças transnacionais, com organizações internacionais e com corporações multinacionais, entre outros, esmorecendo assim, a sua centralidade. O efeito foi, em alguns casos, prejudicial às condições de soberania estatal. Nesse sentido, os autores Trinkunas e Clunan atestam:⁵⁸

Isso resultou na criação de uma espécie de Estado radicalmente diferente de qualquer outro que já existiu antes: um Estado cujo território, fronteiras, estrutura de governo e, em grande medida, economia e às vezes até a população, foram impostos e organizados do exterior... [...] Isso também significou o endurecimento do Estado – em termos de fronteiras fixas, regras de cidadania e estruturas hierárquicas de governo – de uma maneira que poderia criar tensões nocivas entre a antiga e a nova forma de Estado (TRINKUNAS; CLUNAN, 2010, p. 20-21, tradução nossa).

Diante deste cenário dual observado como tendência em alguns Estados, Trinkunas (2010, p. 21, 22) destaca duas dimensões consideradas as mais demandadas aos Estados: (i) a dimensão territorial, segundo a qual o Estado deve ter controle efetivo de seu território, centralizando o uso da força e o uso de seus recursos, e se refere à “*effective governance*” ou governança efetiva; e (ii) a dimensão constitucional, qual seja a manutenção do estado de direito com os princípios do devido processo legal e transparência, e se refere à “*good governance*”, ou boa governança.

⁵⁷ No original: “*The notion of ungoverned spaces can be more broadly applied to legal, functional, virtual, and social arenas that either are not regulated by states or are contested by non-state actors or spoilers. We suggest that the terms “alternative authority” and “softened sovereignty” better capture the reality of governance of territorial and virtual spaces by a “mix of non-state and state actors” rather than the term “ungoverned spaces.*”

⁵⁸ No original: *this resulted in the creation of a kind of state radically different from any that had existed before: a state whose territory, boundaries and structure of government, and to a large extent, economy and sometimes even population, were imposed and organized from outside... [...] It also meant a hardening of the state-in terms of fixed frontiers, citizenship rules, and hierarchical structures of government-in ways that could create damaging tensions between the old form of state and the new.*

Tal preocupação na agenda de segurança tem gerado uma reação cada vez mais intervencionista por parte da comunidade internacional e principalmente por parte dos Estados Unidos, como já foi mencionado no início deste item. Este intervencionismo assume muitas vezes um caráter não militar, mas sim de cunho assistencialista⁵⁹ e de apoio na consolidação da governança estatal em busca do fortalecimento e capacitação institucional dos Estados.

Trinkunas sugere que o fortalecimento dos Estados se tornou a principal solução para problemas globais e locais, tais como:⁶⁰ “... insurgências, militância ideológica, tráfico de seres humanos, contrabando nuclear e de narcóticos, corrupção e subdesenvolvimento” (TRINKUNAS, 2010, p. 21, tradução nossa). Entretanto, o autor aponta que muitos dos problemas que geram fragilidades institucionais nos Estados são causados pelas mesmas forças da globalização, contra as quais não há o que fazer. Como se observa em:⁶¹

A soberania territorial está sendo reduzida em um espectro de questões, de uma maneira tão grave, de modo a subverter a capacidade dos Estados de controlar e proteger a vida interna da sociedade, enquanto os atores não estatais mantêm e aumentam sua proporção de poder e influência na configuração da ordem mundial (TRINKUNAS, 2010, p. 25, tradução nossa).

Outro aspecto interessante a se observar, a partir da contribuição de Trinkunas, é o quanto e quando, de fato, os espaços considerados não governados geram e exportam insegurança para o sistema internacional. Para o autor (2010, p. 26) à medida que em um determinado espaço atores violentos não estatais (VNSA), especialmente grupos terroristas e insurgentes, geram: (i) Desordem, com a utilização da força de forma sistemática; (ii) Espaços Contestados, com a formação de regras, normas e geração de autoridade próprias; estes espaços podem começar a gerar insegurança, sobretudo se transbordarem para um país fronteiriço ou se nesse espaço proliferarem atividades ligadas ao crime transnacional ou terrorismo.

⁵⁹ Para saber mais sobre o auxílio norte-americano como um suporte aos seus interesses em segurança internacional, ler: MATEO, Luiza Rodrigues; SANTOS, P. From the U.S. Department of State, USAID, and Washington-based think tanks: the search for ungoverned spaces in South America. In: Gary Prevost; Harry E. Vanden; Carlos Oliva Campos; Luis Fernando Ayerbe. (Org.). *U.S. National Security Concerns in Latin America and the Caribbean: The Concept of Ungoverned Spaces and Failed States*. New York: Palgrave Macmillan, 2014, v. 1, p. 9-40.

⁶⁰ No original: “... *insurgencies, ideological militancy, human trafficking, nuclear and narcotics smuggling, corruption, and underdevelopment.*”

⁶¹ No original: “*Territorial sovereignty is being diminished on a spectrum of issues in such a serious manner as to subvert the capacity of states to control and protect the internal life of society, and non-state actors hold and increasing proportion of power and influence in the shaping of world order.*”

A crítica feita pelo autor é justamente às reações de cunho intervencionista, tanto teóricas quanto políticas, que reclamam a necessidade de fortalecimento estatal, sem se debruçar de fato nas fontes alternativas de governança e nas profundas motivações que levam os atores ilegais a atuarem nesses espaços.

O aspecto, portanto, que se torna importante aqui avaliar é essencialmente o quanto, de fato, tais áreas geram ou exportam insegurança, pois se sustenta, inicialmente, que é a população local que se torna o grupo social alvo direto de tais práticas. Conforme afirma Stewart Patrick:⁶²

A verdade brutal é que a grande maioria dos Estados fracos, em processo de falência ou falidos apresentam riscos principalmente para os seus próprios habitantes. [...] Há cenários para os piores abusos aos Direitos Humanos, fonte preponderante de refugiados do mundo, e lugares para onde a maior parte das forças de paz da ONU deve ir. [...] Além de pessoas que vivem nesses países, o maior peso decorrente da falência do Estado é suportado pelos estados vizinhos; os conflitos violentos, os fluxos de refugiados, o tráfico de armas e as doenças raramente ficam contidos dentro das fronteiras nacionais (PATRICK, 2011, tradução nossa).

Pois, vale afirmar, o problema da fragilidade estatal não coloca automaticamente o sistema internacional inteiro em perigo, por mais que tal percepção possa ser conveniente, pois o sistema internacional pode não ser tão interdependente quanto parece. O que se passa nas regiões mais pobres, marginalizadas e disfuncionais no mundo subdesenvolvido e em desenvolvimento raramente afeta diretamente aqueles que vivem no mundo desenvolvido. Portanto, para o autor, o que se passa em um Estado frágil ou falido permanece majoritariamente restrito a este Estado e ao seu entorno e à população local.

Sob tal perspectiva, consonante com a visão que aqui se explora, Stewart Patrick (2011) relembra Hillary Clinton, Ex-Secretária de Estado dos EUA, quem alertou sobre “o caos que emana dos Estados Falidos”, bem como Robert Gates, Ex-Secretário de Defesa, aqui já mencionado, quem considerou os Estados falidos como “o maior desafio já enfrentado antes”; e evidencia que a administração norte-americana intensificou nos últimos 20 anos, e mais intensamente a partir de 11 de setembro de 2001, suas capacidades para “lidar” com Estados falidos ou que estão em processos de falência, seja no sentido de aumentar a

⁶² No original: “*The brutal truth is that the vast majority of weak, failing, and failed states pose risks primarily to their own inhabitants. [...] There are settings for the worst human right abuses, the overwhelming source of the world’s refugees, and the places where most UN peacekeepers must go. [...] Beyond those living in such countries, the heaviest brunt of state failure is borne by neighboring states; violent conflict, refugee flows, arms trafficking and disease are rarely contained within national borders*”

assistência internacional via Agência Internacional para o Desenvolvimento (USAID), seja por meio de capacitação de aparatos militares em tais países.

De fato, houve um aumento da presença norte-americana no mundo em desenvolvimento e subdesenvolvido em uma busca aos “Estados falidos” e aos “espaços não governados”, para mitigar seus possíveis transbordamentos e estancar as possíveis fontes de terrorismo e ações ilegais. E seguindo este movimento, deslocaram-se Ongs e instituições como o Banco Mundial.

Mas Patrick observa com desconfiança esta busca e atenta para o fato de que muitas das principais ameaças hoje ao sistema internacional, tal como o terrorismo, necessita de infraestrutura para ser planejado e organizado e dificilmente é um tipo de ação que se desenvolveria em uma completa “área não governada”. Por fim, o autor questiona, e vai ao encontro da perspectiva crítica aqui presente: e a ligação automática que tem sido feita entre Estados frágeis e o terrorismo internacional? Esta resposta ainda não foi dada, nem pelo ambiente político tampouco pelo acadêmico.

Neste quesito, sabe-se, por exemplo, e conforme já se afirmou, que a Colômbia detém a maior produção mundial de cocaína do mundo, mas já não é mais o epicentro mundial dos Cartéis de drogas, desde que os cartéis de Medellín e Cali foram desarticulados na década de 90. Pois, conforme afirma Patrick:⁶³

Em sua sede por lucros, os criminosos vão aceitar um risco mais elevado para obter uma base geográfica conveniente, bem como proximidade com o mercado global. Esses fatores ajudam a explicar por que o México e a África do Sul - os quais nem remotamente são Estados falidos - surgiram como espaços que favorecem atividades criminosas e violência (PATRICK, 2011, tradução nossa).

Embora o autor conclua seu raciocínio conclamando a comunidade internacional a ajudar os Estados frágeis e falidos, e, por isso acaba por acatar a agenda internacional, torna-se interessante seu questionamento sobre a real e efetiva ligação entre terrorismo e “áreas não governadas”, bem como sobre a real ameaça que representam tais áreas para os grandes centros do sistema internacional. O que, vale ressaltar, intensifica a necessidade de se averiguar a real natureza, eficácia e desdobramentos locais dos programas de assistência internacional que têm sido aplicados, sobretudo a partir de setembro de 2001. Assim, o autor lança mão de três considerações importantes para a presente análise (PATRICK, 2011)

⁶³ No original: *In their thirst for profits, criminals will accept higher risk for a convenient geographical base and proximity to the global marketplace. Such factors help explain why Mexico and South Africa- neither remotely a failed state- have emerged as hot beds of criminal activity and violence.*

A primeira consideração atesta que a relação entre a fragilidade do Estado e as ameaças transnacionais é mais complexa do que a literatura tradicional sugere. Depende da ameaça em questão, das fontes específicas de fraqueza do Estado, e da vontade do regime, e não simplesmente da sua capacidade para assumir as funções inerentes ao soberano. Globalmente, os estados mais frágeis não apresentam riscos significativos de segurança, a não ser para o seu próprio povo, e as repercussões mais importantes que preocupam as autoridades americanas são mais prováveis de emanarem de países em desenvolvimento mais fortes, ao invés dos países mais fracos do mundo. E quando o mau desempenho do estado está associado a ameaças transnacionais, muitas vezes reflete mais o fraco compromisso do regime no poder para cumprir as obrigações com os seus cidadãos e com a comunidade internacional, do que uma inerente falta de capacidade estatal.

A segunda consideração, por sua vez, ressalta que os Estados Unidos mantêm um interesse tanto humanitário, quanto estratégico, no sentido de ajudar os Estados frágeis a melhorarem o seu desempenho institucional. Nesse sentido, para o autor, a abordagem recente do governo dos EUA com relação à fragilidade do Estado tem sido reativa, fragmentada, militarizada e unilateral. O governo dos EUA deveria, segundo Patrick, adaptar a sua ajuda ao desenvolvimento convencional e político às realidades dos Estados frágeis; investir nos recursos necessários para avançar as boas práticas de governança e segurança em tais contextos; e reequilibrar os militares, bem como os componentes de desenvolvimento diplomáticos. Ainda para o autor, o mais importante seria traçar uma abordagem multilateral para o problema da fragilidade do Estado, coordenando os seus esforços com os governos de mesma opinião e com instituições internacionais para compartilhar os encargos e aumentar a legitimidade das suas iniciativas de construção do Estado.

Finalmente, o autor afirma que o desenvolvimento de uma estratégia genérica do Estado frágil não é suficiente. Os Estados Unidos e outros atores internacionais também devem formular intervenções orientadas para cortar as ligações entre as ameaças de soberanias frágeis, caso existam, que moldam os incentivos e implantação de recursos que reforçam a capacidade e a vontade de regimes vulneráveis para exercer soberania, inclusive reduzindo “*spillovers*” em toda a sua fronteira. Delineiam-se, portanto, iniciativas específicas que os países ricos do mundo podem tomar para mitigar os riscos de Estados frágeis; estas incluem modificar algumas de suas próprias políticas contraproducentes (tais como os métodos de controle de origem para antinarcóticos) que acabam por exacerbar a fragilidade do Estado e sua vulnerabilidade.

3.2 As “zonas sem lei” e o papel do direito: um confronto entre teoria e prática

Um dos aspectos mais sensíveis das chamadas áreas não governadas se refere ao alcance e aos limites da ordem jurídica estatal aplicada em tais localidades. Neste caso, as discussões geralmente referem-se à capacidade do Estado de se fazer presente juridicamente, de que forma ele o faz, e se ele apresenta porosidades e espaços com baixo grau de governabilidade, onde distintos atores impõem regras de forma concorrente e oposta à ordem vigente do Estado.

Torna-se, assim, premente resgatar conceitos chave de Carl Schmitt que nos apresenta, entre muitos aspectos importantes para esta reflexão, a ordem jurídica inaugurada com o advento do Estado Moderno, bem como os desafios que se seguem, como o advento de atores contestadores da ordem estatal: o inimigo doméstico.

Carl Schmitt⁶⁴ define o inimigo como aquele para o qual se deseja o aniquilamento abstrato para se obter um fim político, portanto, o inimigo deve ser entendido dentro de um contexto público bem definido. Quando se passa do plano abstrato e passa-se a desejar o aniquilamento concreto do inimigo, passa-se à guerra, por haver um objetivo político que exclui, por si, a existência do inimigo (SCHMITT, 1962, p. XIV).

Ao analisar a guerra civil espanhola de 1808 a 1813, Schmitt analisa a figura do guerrilheiro (partisan), um combatente irregular que luta de forma assimétrica. Para este pensador, a figura do guerrilheiro põe em xeque a definição de guerra regular, e desafia o Estado Moderno, pois muitas de suas regras passam a ser violadas. Como exemplo, cita o rei espanhol que tinha dentro de seu território um inimigo e não se podia identificar quem, de fato, o era (SCHMITT, 1962, p.116).

Tal aspecto foi também analisado por Paulo Pereira e Reginaldo Nasser, como se observa em:

Porém, esse novo *nomos*, além de autorizar novas formas de poder e violência, criou seus próprios agentes, bem como seus antípodas: o antípoda das potências do mar

⁶⁴ Esta literatura já foi analisada pela autora, em: SOUZA, Marília Carolina Barbosa. Os Estados Unidos e a definição do inimigo: Uma reflexão teórica. IN: **III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos da Defesa-ABED** à sessão temática “A Presença Militar dos Estados Unidos”. 2009. Disponível em: <<http://www.uel.br/pos/mesthis/abed/anais/MARILIACAROLINABARBOSADESOUZA.rtf>>. Acesso em 08/11/2015.

foi o pirata e o inimigo da era pós-na- poleônica foi o guerrillero (*partisan*) da guerra espanhola de 1808 (NASSER; PEREIRA, 2012, p. 80).

Em linhas gerais, a guerra regular exclui a figura do guerrilheiro e é deste contexto que surge sua natureza de marginalizado. Essa marginalização do inimigo o deixa fora das leis internacionais e faz com que ele não cultive expectativas quanto ao ordenamento jurídico comum, e pior, não meça as consequências de seus atos (SCHMITT, 1962, p.120).

Ao prever as consequências da marginalização do combatente irregular, Schmitt alerta que este ambiente sem regras pré-determinadas gera um “ciclo infernal do terror e das medidas antiterroristas, pois frequentemente a caça ao guerrilheiro se converte em uma imagem exponencial da própria luta partisansa” e, em seguida, retoma, de forma crítica, a frase de Napoleão proferida ao general Lefèvre em 1812⁶⁵: “*É necessário agir de forma irregular, em todos os lugares onde houver combatentes irregulares*” (SCHMITT. 1962, p. 122, tradução nossa).

O guerrilheiro, segundo Schmitt, conhece muito bem o inimigo e arrisca sua vida, e luta contra o combatente regular com todos os meios que lhes são disponíveis (SCHMITT, 1962, p.135). O mesmo já não ocorre com o inimigo “regular”, pois além de não poder utilizar todos os meios disponíveis, não sabe ao certo decifrar quem é seu inimigo.

Ao refletir sobre o papel do Direito diante desse novo contexto, Schmitt afirma que seria um erro tentar agrupar os combatentes irregulares sob a forma do direito convencional, sob o risco do Direito não refletir o caso concreto e, com isso, apenas gerar mais instabilidade. O Direito, portanto, deveria prever casos de regularidade e de irregularidade, porém sem tentar engessar os conflitos, para poder ter uma maior flexibilidade e resultados efetivos (SCHMITT, 1962, p.140).

Para Pereira e Nasser, Schmitt ao trazer luz à análise do combatente irregular, ele redimensiona o fenômeno do político e rearticula os parâmetros tradicionais de amizade e inimizade. Destacam, assim, que Schmitt, ao refletir sobre o papel contestador exercido pelos combatentes irregulares, acabou por questionar a força inconteste do Estado Moderno europeu, que poderia passar a ser visto com sinais de fraqueza. (NASSER; PEREIRA, 2012, p. 80)

Assim, os autores destacam aspectos chave para a presente reflexão, primeiramente (i) o fato de um combatente irregular pôr em xeque a ordem jurídica e a estrutura política

⁶⁵ No original: *Il faut opérer en partisan partout où Il y a des partisans.*

vigentes demonstrava um declínio da legitimidade estatal, além disso, (ii) a relação próxima que os combatentes irregulares tinham com a terra e com os espaços, faziam com que estes travassem uma luta defensiva, sob o viés de “libertação” territorial, fazendo com que estes, portanto, se tornassem a fonte de autoridade local. (NASSER; PEREIRA, 2012, p. 81) Como se percebe em:

O *partisan* é caracterizado por sua irregularidade, pelo aumento da mobilidade do combate ativo e pelo aumento da intensidade do engajamento político. A situação básica de defesa em que ele está vinculado a espaços específicos lhe impõe, por sua vez, o caráter espacialmente limitado da hostilidade contra a pretensão de uma justiça abstrata absoluta. A ação defensiva do *partisan*, paradoxalmente, abre a possibilidade de novos caminhos para a restrição e limitação de inimizade, portanto, pode se constituir em uma nova fonte de ordem fora do Estado como uma solução (HOOKER, 2009, p. 163 apud NASSER; PEREIRA, 2012, p.81).

Torna-se assim, para a presente reflexão, especialmente interessante averiguar o fenômeno do surgimento de uma nova fonte de ordem, fora do ordenamento jurídico central, a partir da presença de atores irregulares. Portanto, o guerrilheiro, analisado por Schmitt, pode ser aqui interpretado como os atores violentos não estatais (VNSAs), com uma diferença crucial: os VNSAs atuais não necessariamente confrontam frontalmente o Estado ou protagonizam uma luta armada com objetivo político, mas sim operam na ilegalidade, gerando autoridade local e conduzindo assim, mesmo que não de forma total, o monopólio do uso da força em determinadas localidades.

Em alguns casos, os atores irregulares atuam em uma mesma região, disputando poder territorial entre si, como por exemplo, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), os distintos grupos paramilitares e os grupos ligados ao narcotráfico em regiões fronteiriças da Colômbia. Tais grupos operam sob determinados códigos de conduta e podem, em determinados contextos, cooperar entre si, ou podem disputar de forma violenta a dominação local. O fato é que agem à margem da lei e do ordenamento jurídico central, gerando desafios ao Estado e expondo assim, as fissuras da soberania estatal.

Em regiões de porosidade estatal, como em *black spots* conforme já foi aqui mencionado, o ordenamento jurídico compreendido como concepção ampla do estado de direito, não se faz presente e o Estado tende a agir em tais regiões de forma a priorizar a concepção punitiva da lei. Tal reflexão tem sido feita em vertentes progressistas de juristas latino-americanos, como é o caso de Ripoll (2012) que analisa o fenômeno do direito nas chamadas “zonas sem lei” da América Latina, e traz importante contribuição para esta reflexão.

Ripoll inicia seu diagnóstico com uma dura provocação:⁶⁶

Com exceção da ocasional patrulha motorizada de polícias fortemente armadas, o Estado - e o direito - estão completamente ausentes. Da mesma forma, também estão ausentes em muitos bairros e cidades da América Latina, onde a violência segue mudando de causa - conflitos entre gangues, tráfico de drogas, projetos de extermínio racial, político ou social, etc. -, mas não de rosto: homens jovens, morenos e pobres (RIPOLL, 2012, p.47, tradução nossa).

A autora resgata a percepção de violência estrutural que acomete a América Latina e levanta questionamentos quanto à suposta homogeneidade da aplicação da lei por parte do Estado Central. Para ela, as regiões periféricas de grandes centros urbanos, regiões de fronteiras de expansão agrícola, onde perpassam atividades ligadas ao tráfico de drogas, armas e fluxos de pessoas; são regiões que contam com uma menor presença da lei, e, portanto, do Estado.

Uma primeira resposta (RIPOLL, 2012, p.48) se refere ao estigma cultural que foi sendo criado ao se tratarem das “zonas sem lei” como locais de barbárie, em contraposição à civilização e legalidade. O imaginário social faz com que haja, na prática, uma concepção darwinista de que tais espaços são bolsões de resistência que falharam perante o triunfo do Estado liberal.

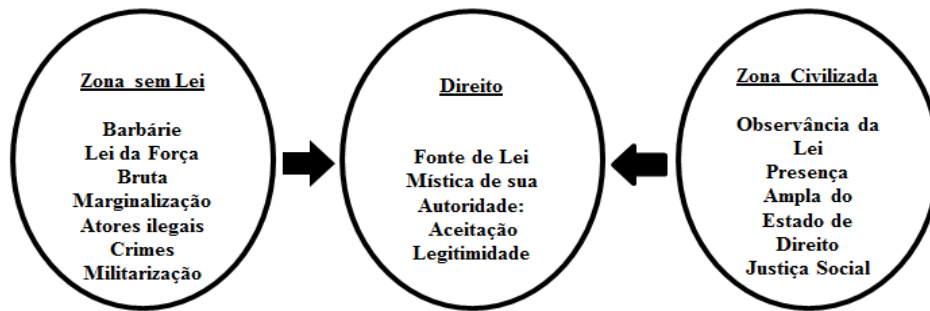
A segunda resposta apresentada por Ripoll refere-se ao distanciamento criado entre, por um lado, o centro e aqueles que falam por estes espaços (entende-se aqui os acadêmicos e *policymakers*) e aqueles que vivem nestas regiões. Segundo ela, tal distanciamento gera respostas punitivas e dificultam a compreensão de que estão ausentes em tais regiões programas sociais, reabilitação e reintegração social, justiça social e transformação nas estruturas de forma mais ampla e profunda.

Dessa forma, a estigmatização cultural e o distanciamento ou isolamento dado a tais regiões geram a seguinte reflexão:⁶⁷ “*Como refletir sobre o direito nestes vastos espaços que configuram o continente, espaços onde a lei não é a aquela dos livros e códigos, mas onde, por outro lado, impera a força bruta e seu domínio*” (RIPOLL, 2012, p. 49, tradução nossa)

⁶⁶ No original: *Salvo la ocasional patrulla motorizada de policías fuertemente armados, el Estado- y el derecho- están del todo ausentes. Como también lo están en tantos barrios de tantas ciudades de América Latina, donde la violencia va cambiando de causa- conflictos entre pandillas, comercio de drogas, proyectos de exterminio racial, político o social, etc.- pero no de rostro: hombres jóvenes, morenos y pobres.*

⁶⁷ No original: *Cómo pensar el derecho en estos vastos espacios que le dan forma al continente, espacios donde la ley no es la ley de los libros y códigos y dónde, en cambio, impera la fuerza bruta y su dominio?*

Figura 4 – Zonas sem Lei. (Ripoll)



Fonte: Elaborado pela autora, a partir da leitura de RIPOLL, 2012.

O direito seria, portanto, fruto da antítese entre civilização e barbárie e a criminalidade se torna o novo inimigo do “Estado Liberal” e assim o perigo passa a advir das⁶⁸ “*Zonas sem deus ou lei: aquelas nas quais o Estado está ausente ou é débil, e é substituído por diversas formas de crime mais ou menos organizado e violento*” (RIPOLL, 2012, p. 50, tradução nossa).

As principais “zonas sem lei” e seus principais atores poderiam ser, para a autora:

- (i) As *maras* ou *pandillas* nos bairros marginalizados;
- (ii) As máfias em regiões de tolerância à prostituição;
- (iii) Os grupos ligados narcotráfico em regiões de fronteira;
- (iv) Por fim, os imigrantes ilegais em regiões de expansão agrícola.

A partir de tais espaços, compreende-se nesta reflexão, que a vida cotidiana em tais locais segue à margem da legalidade e, portanto, da “civilização”. Sob uma lógica darwinista ou de “higiene social”, tais regiões deveriam “mudar radicalmente” e deveriam ser aplicados aos infratores leis de tolerância zero.

Para a autora, são regiões consideradas “*terra nullius*” (*idem*) ou “espaços sem moral” e, sob tais concepções, estão destinadas a serem colonizados por um novo projeto civilizador, e, uma vez que os problemas forem resolvidos, estão destinados a desaparecer, ou como provocou Ayerbe (2012, p. 14): “*a alternativa seria uma soberania compartilhada com o “envolvimento” dos atores externos em algumas das estruturas de autoridade nacional do Estado alvo por um período de tempo indefinido*”.

⁶⁸ No original: *zonas sin dios ni ley: aquellas em las cuales el Estado está ausente o es débil, y es reemplazado por diversas formas de crimen más o menos organizado y violento.*

Em consequente, sob tal concepção liberal, Ripoll argumenta que tais espaços que requerem intervenção estatal (até mesmo estrangeira) se tornam *não-lugares*, pois à medida que são zonas sem lei, somente lhes cabe uma transformação radical rumo ao “projeto civilizador”. A autora pondera ainda que sob esta perspectiva liberal, tendem a desaparecer as questões sociais mais profundas (razões da violência estrutural) e suas receitas em nome da chamada “democracia cidadã” acabam por gerar ainda mais violência e militarização em tais localidades.

Fiel à sua concepção progressista do direito, segundo a qual a lei precisa necessariamente surgir do seio da sociedade em um movimento descentralizado para que haja justiça, e não somente de cima pra baixo, pois nestes casos prevalecem concepções conservadoras sobre a ordem e a justiça; Ripoll aponta para os rumos contrários aos avanços na justiça social em tais regiões, onde apenas se têm intensificado as condições base da violência estrutural (RIPOLL, 2012, p. 52).

Para tornar claro seu argumento final, a autora retoma Jacques Derrida, para quem a força da lei não se funda da concepção de justiça, mas sim sua autoridade advém da ideia de ser aceita e legítima como tal. E, portanto, sendo o Direito uma realidade social, o limite desta concepção leva a crer que a violência estrutural somada à fragilidade estatal possibilita que atores não estatais se tornem fontes de lei e de autoridade, fazendo, em muitos casos, o papel do Estado – limite máximo de uma concepção fragmentada e individualista do estado de direito.

Os desafios trazidos por Carl Schmitt quanto ao Estado, enquanto fonte tradicional de direito, ao se deparar com atores que contestam sua fonte legítima de autoridade, parecem ser um diagnóstico do que viria a ser os séculos XX e XXI: uma fragmentação cada vez maior dos padrões totalizantes do Estado. O diagnóstico apresentado por Ripoll quanto à América Latina parece confirmar que se materializaram na região diversos espaços de contestação ao poder central do Estado e as “zonas sem lei”, por sua vez, tornam-se sua maior expressão, ou as chamadas “extraterritorialidades”, como apresentado por Ayerbe (2012).

Foucault (2005), ao negar uma teoria sistêmica da sociedade e ao buscar seus padrões fragmentados (individuais) de fontes de poder chega a considerações importantes para a presente análise. O autor apresenta o conceito de biopoder (inspirado em Nietzsche) o qual se entende como a junção de duas tecnologias de poder: (i) a biopolítica (o homem enquanto espécie, sendo regularizadora) e a (ii) disciplina (o homem enquanto corpo, sendo individualizadora); e a biopolítica é o processo pelo qual se tornam “naturais” desvios do corpo

e do comportamento humano e provê cobertura a processos políticos que geram e/ou punem tais desvios. O biopoder, nesse sentido, é a verificação da interação entre as duas dimensões (SANCHES, 2012, p. 25).

A biopolítica, assim, se instrumentaliza por meio da ideologia e do poder, fazendo com que o acesso à verdade fosse bloqueado, e, assim, invertem-se a consciência dos sujeitos históricos; e, assim, reconstrói-se o verdadeiro a partir de uma imposição discursiva. (SANCHES, 2012, p. 27) Dessa forma, a chamada vida natural começa a ser incluída nos mecanismos e cálculos do poder estatal, e a política se transforma em “biopolítica”.

Giorgio Agambem (2014), sob a influência de Foucault, traz importantes reflexões que auxiliam na compreensão sobre a relação entre a chamada vida nua e a política. Para Agambem, Foucault define a biopolítica como a politização da vida nua e, como tal, entende este como sendo o fenômeno crucial da modernidade.

O conceito de vida nua trazido por Agambem torna-se importante para a presente análise, ao lado do conceito de biopolítica de Foucault; para buscar traçar uma compreensão do *locus* que aqui se pretende explorar. Assim, torna-se vital refletir sobre os atores inseridos em locais fora da ordem jurídica central do Estado, onde vigoram outros padrões de autoridade, e, ao mesmo tempo, são frutos da própria exclusão praticada pelo Estado.

Para Agambem (2014, p. 14) a política ocidental, moderna e capitalista, se constitui primeiramente por meio da exclusão da vida nua, sendo esta entendida como o corpo biológico, anterior à vida política (com filiação identitária, valorativa ou ideológica). Dessa forma, o processo de inclusão, ou o processo civilizacional se funda essencialmente por meio do que chamou de exclusão inclusiva, qual seja por meio do processo de “politização” da vida nua. Como se pode observar em:

A fórmula singular ‘gerada em vista do viver, existente em vista do viver bem’ pode ser lida não somente como uma implicação da geração no *ser*, mas também como uma exclusão inclusiva da *zoé* na *pólis*, quase como se a política fosse o lugar em que o *viver* deve ser transformar em *viver bem*, e aquilo que deve ser politizado fosse desde sempre a *vida nua*. A *vida nua* tem, na política ocidental, este singular privilégio de ser aquilo sobre cuja exclusão se funda a cidade dos homens (AGAMBEM, 2014, p. 15).

Portanto, em paralelo com o que nos apresenta Schmitt, quanto ao papel centralizador da ordem jurídica que o Estado central exerce, sendo este fenômeno um ato originário metafísico de aceitação por parte da sociedade, Agambem também entende como sendo metafísico o processo de politização da vida nua, declarando-a como parte constituinte da

estrutura normativa vigente, e como tal, transforma o corpo biológico em ente “dócil” ao sistema político-legal. Para o autor: “*A dupla categoria fundamental da política ocidental não é aquela amigo-inimigo, mas vida nua– existência política, zoé-bios, exclusão-inclusão*” (2014, p. 15).

E é essencialmente o processo de exclusão-inclusão que nos interessa, sobretudo como reflexão para a segurança contemporânea. Pois, acredita-se que a exclusão se torna o celeiro estrutural para os fenômenos desafiantes à ordem e torna-se, portanto, essencialmente a força motriz de proliferação de *zonas sem lei* ou *black spots* em regiões como a América do Sul. Como afirmou Agambem:

O estado de exceção, no qual a vida nua era, ao mesmo tempo, excluída e capturada pelo ordenamento, constituía, na verdade, em seu apartamento, o fundamento oculto sobre o qual repousava o inteiro sistema político; **quando as suas fronteiras se esfumam e se indeterminam, a vida nua que o habitava libera-se na cidade e torna-se simultaneamente sujeito e objeto do ordenamento político e seus conflitos, o ponto comum tanto da organização do poder estatal quanto da emancipação dele** (AGAMBEM, 2014, p. 16, grifo nosso)

É sobretudo a tais “fronteiras esfumadas” que se busca projetar luz e trazer à tona a verificação do *locus* onde atores os quais, seja por exclusão, ou ainda por outros motivos, vivenciam a experiência de se encontrarem fora da organização do poder estatal, mas ao mesmo tempo, estão capturados pelo ordenamento.

Em consonância com Schmitt, Agambem chama a atenção para a capacidade política do Estado de atestar juridicamente a verdade, de forma apriorística à letra da lei, e, portanto, é a capacidade de decisão do Estado, ou seja, é sua autoridade que demonstra não necessitar este do direito para criar o ordenamento jurídico, e esta posição apriorística do Estado é essencialmente a fonte do estado de exceção, fora do estado de direito. Conforme afirma o autor:

O estado de exceção não é, portanto, o caos que precede a ordem, mas a situação que resulta de sua suspensão [...] Não é a exceção que se subtrai à regra, mas a regra que, suspendendo-se, dá lugar à exceção e somente deste modo, se constitui como regra (AGAMBEM, 2014, p. 26, grifo nosso)

Tal raciocínio leva-nos a concluir que as zonas sem lei são produto do próprio ordenamento jurídico central e da capacidade decisória do Estado que, ao excluir, apartar os grupos sociais, cria em seu seio os espaços carentes deste mesmo ordenamento, como zonas de exceção.

Como afirma Agambem, não há leis para o caos (vazio jurídico), e, portanto, este deve ser primeiro incluído no ordenamento:

O nexo entre localização e ordenamento que constitui o nómos da terra é, portanto, ainda mais complexo do que Schmitt o descreve e contém, em seu interior, uma ambiguidade fundamental, uma zona ilocalizável de indiferença ou de exceção que, em última análise, acaba, necessariamente, por agir contra ele em um princípio de deslocamento infinito (AGAMBEM, 2014, p. 26).

Tal inclusão no ordenamento central e a posterior ação local que tende ao rompimento ou ruptura com o ordenamento jurídico estatal geram uma contradição cíclica e retroalimentar que acaba por ser o grande desafio do Estado moderno: ao mesmo tempo em que inclui, este exclui; ao mesmo tempo em que se constitui em força normativa, cria os espaços de exceção. E esta ambiguidade torna-se para a presente análise um dos aspectos centrais, qual seja uma constatação de que o ordenamento jurídico e padrões de autoridade criados em espaços onde operam atores ilegais e/ou combatentes irregulares, geram regras e leis alternativas ao ordenamento central. Assim, ao mesmo tempo em que eles são excluídos do ordenamento central e, segundo Ripoll, fazem parte dos espaços de barbárie, a eles cabe, por parte do ordenamento central, um maior ciclo de militarização ou aplicação de regras cabíveis ao estado de exceção.

3.3 Quando as “Janelas Quebradas” se tornam “Pontes Quebradas”?

Conforme já foi aqui mencionado, os “espaços sem lei” ou as “áreas não governadas” são, na realidade, espaços onde subjazem diferentes formas de governança e autoridade, muitas vezes, até de forma híbrida, com participação de atores ou agências estatais. São nesses vácuos espaciais em que há ausência de disfunções geográficas, sociais, econômicas, legais e regulatórias por parte do Estado e atores ilegais ocupam gradualmente tais espaços, executando tais funções, por vezes, alimentando-se do próprio sistema regulatório estatal (WILLIAMS, 2010, p. 36).

Assim como afirmou John Picarelli (2008, p. 454, tradução nossa): "Grupos do crime organizado raramente têm fortes laços com o estado fora do uso da corrupção para se protegerem"⁶⁹, os grupos criminosos de fato possibilitam a manutenção e expansão dos

⁶⁹ No original: *Organized crime groups rarely have strong ties to the state outside of the use of corruption to protect themselves.*

negócios através da proteção estatal e esta relação vai gerando, como uma bola de neve, poderes cada vez maiores aos grupos criminosos.

O autor destaca os três principais “negócios” ilegais internacionais, sejam eles: (i) Tráfico de drogas, onde se destacam a cocaína e a heroína, drogas produzidas na América do Sul, majoritariamente na Colômbia, seguida do Peru e Bolívia; (ii) Tráfico de pessoas, um tipo de crime que se observa em todas partes do globo, com um fluxo Sul (países subdesenvolvidos e Leste Europeu) para o Norte (países desenvolvidos); (iii) Tráfico de armas, extremamente lucrativo e útil para os dois primeiros tipos de tráfico. Em paralelo a estes crimes, o autor apresenta a “proteção privada” a criminosos, lavagem de dinheiro e corrupção, como crimes acessórios que tangenciam os demais. Tais crimes passaram a operar em redes interligadas pela ascensão de tecnologias e transportes cada vez mais avançados (PICARELLI, 2008, p. 457- 458).

Esta ascensão possibilitou chamar tais crimes, que transcendem as fronteiras nacionais, de Crimes Organizados Transnacionais, não só pela sua natureza ou pelo tipo de ação, as quais sempre existiram, mas sim por se beneficiarem de tais tecnologias da telecomunicação e de transportes, bem como por passarem a mobilizar a agenda global, como no caso das drogas, para a “guerra” às drogas.

Torna-se interessante averiguar, a partir desta primeira definição de crime organizado transnacional que este apenas se materializa a partir de sua expressão local, ou seja, o crime, e mesmo que tenha impactos e interligações com o campo internacional, é um fenômeno que ocorre necessariamente em nível local e é, portanto, a somatória de crimes que acontecem em distintos níveis locais que os tornam parte de uma rede transnacional, sem que, necessariamente, todos os atores praticantes do crime ou mesmo que tais locais sejam “internacionalizados”. O estudo de caso a ser desenvolvido nesta pesquisa aponta que alguns dos atores envolvidos com as práticas de crimes, como os produtores da folha de coca, ou mesmo pequenos traficantes e contrabandistas, não têm a dimensão de sua atividade como um negócio parte de uma rede transnacional e acabam por ser os polos mais frágeis da cadeia do crime transnacional.

Da mesma forma, esta primeira reflexão se aplica a um *locus* de tais práticas ilícitas. Para que os crimes ocorram, para que atores ilegais que ali se instalaram ou mesmo por ali transitam, uma região não necessita ser “internacionalizada” ou dotada de infraestrutura desenvolvida conectada com grandes centros, mas devem apresentar características estratégicas mínimas que as façam ser escolhidas por tais atores.

A fim de buscar elementos teóricos que possam trazer luz às motivações dos atores para praticarem crimes em determinadas regiões, em detrimento de outras, busca-se refletir sobre o debate dos determinantes da criminalidade presente nos Estados Unidos desde a década de 60 e sobretudo faz-se necessário um esforço de trazer elementos conceituais que se mostram pertinentes à presente reflexão.

De forma geral, o debate norte-americano girava em torno dos seguintes aspectos centrais: o que levava as pessoas a cometerem crimes? Seria o resultado de injustiças sociais ou fruto da racionalização e *individualismo* humano? Aqui, torna-se premente investigar em que medida condições favoráveis no ambiente, somadas às relações de custo de oportunidade, possibilitam o desenvolvimento de um *locus* para a prática de crimes.

Nesse sentido, busca-se uma alternativa a perspectivas que, ora se concentram estritamente no crime organizado e nas medidas políticas e militares para coibi-lo, ora se concentram nos atores praticantes, a partir de perspectivas da escolha racional que acabam por gerar respostas ainda mais intervencionistas. Com a presente contribuição, o espaço, somado às condições políticas, econômicas e sociais que lhe circundam, determinam as possibilidades para que ocorram as ações ilícitas, e, por este motivo, os atores variam entre si, e se modificam ao longo do tempo. E é o espaço, portanto, quem fornece condições férteis para o desenvolvimento de uma “zona sem lei”, ou “área não governada”.

Entretanto, é obviamente importante afirmar que não é toda a comunidade local que se envolve com práticas criminosas, ao contrário, é apenas uma pequena parte da sociedade que acaba por se envolver e os motivos podem se relacionar com os cálculos racionais de custos de oportunidade e de busca de uma identidade e/ou reconhecimento social, somados aos elementos estruturais de determinada região; sendo, portanto, a comunidade local a vítima direta de tal fenômeno.

O estudo de Waldir Lobão e Daniel Cerqueira, publicado pelo IPEA em 2003, fornece-nos uma interessante perspectiva das principais teorias norte-americanas sobre o crime e torna-se relevante recuperar aquelas que se tornam mais relevantes para compreensão de espaços específicos da América do Sul.

As principais teorias sobre o crime se subdividem entre: a) teorias que explicam o crime a partir de patologias individuais; b) teorias que focam no crime como uma atividade racional de maximização do lucro; c) teorias que consideram o crime como um subproduto de uma sociedade perversa; teorias que entendem o crime como resultado da perda de controle

da sociedade; e, por fim d) teorias que entendem o crime a partir de fatores situacionais (LOBÃO; CERQUEIRA, 2003, p. 3).

Não cabe aqui avaliar a aplicabilidade das teorias focadas em patologias individuais, sendo que estas acabam por ser mais bem exploradas no campo da psicologia; sendo assim torna-se mais relevante avaliar a possível aplicabilidade de quatro teorias com enfoque social.

A Teoria da Desorganização Social, desenvolvida em Chicago, nos parece interessante à medida que avalia de forma sistêmica comunidades locais, com suas estruturas formais e informais de organização social, relações de amizade, parentesco e associações, que também formam o tecido social que pode favorecer o crime. A criminalidade surgiria como resultado, portanto, de deformidades em tais relações, por exemplo, grupos de adolescentes sem supervisão e desagregação familiar ou mesmo baixa participação e engajamento social (LOBÃO; CERQUEIRA, 2003, p. 6). Outros estudos procuraram evidenciar a relação contrária entre estas variáveis, ou seja, o quanto a presença do crime em determinada comunidade poderia levar à fragmentação do tecido social nesta região.

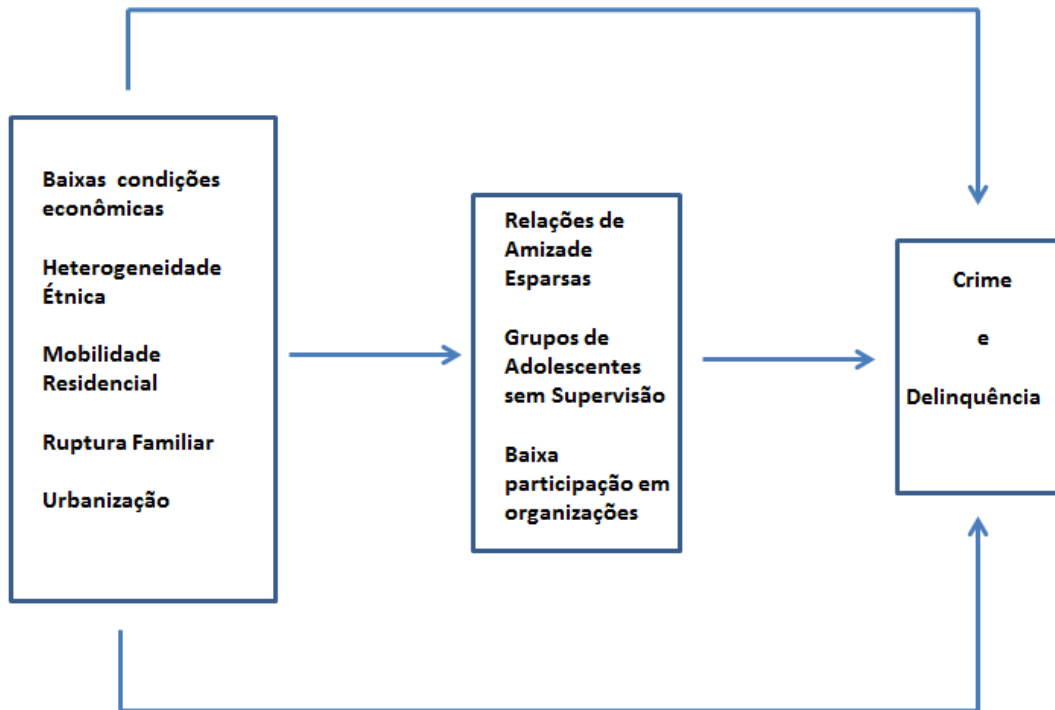
De toda forma, o movimento de organização e de desorganização social seriam as forças necessárias à maior ou menor facilidade para que os crimes ocorram em determinado espaço. Tal como apresenta Sampson:⁷⁰

Nossa análise apoia a percepção de que desorganizações sociais da comunidade são responsáveis por grande parte do efeito no nível comunitário, estabilidade residencial, ruptura familiar e heterogeneidade nas taxas de vitimização pessoal e de propriedade (SAMPSON, 1989, p. 791, tradução nossa).

O autor procura, assim, trazer uma contribuição teórica propositiva ao que já havia sido discutido em trabalho seminal anterior, por Shaw e McKay (1942), em que apresentam três fatores estruturais para a presença do crime: sejam eles (i) status socioeconômico, (ii) mobilidade residencial, (iii) heterogeneidade étnica; e formaram, assim, um modelo sistêmico de desorganização social comunitária. Assim, Sampson, ao ampliar as variáveis presentes no trabalho de Shaw e McKay, propõe o seguinte sistema analítico:

⁷⁰ No original: *Our analyses support the view that community social disorganizations accounts for much of the effect of community-level, residential stability, family disruption, and heterogeneity on rates of both personal and property victimization.*

Figura 5 – Sistema analítico de Sampson (1989)



Fonte: Adaptado e traduzido pela autora, baseado em Sampson (1989, p. 783).

A segunda teoria que se torna interessante para ser analisada, sobretudo por propiciar elementos de individualidade à luz dos custos de oportunidades que o sistema apresenta ao indivíduo, é a Teoria Econômica da Escolha Racional, de Gary Becker (1974). Por meio desta teoria e modelo explicativo, o autor evidencia que o crime ocorre a partir de uma avaliação racional entre, por um lado, benefícios e custos; e, por outro lado, pela alocação de tempo no mercado de trabalho formal. Ele aplica, portanto, a teoria econômica para a ação criminosa.

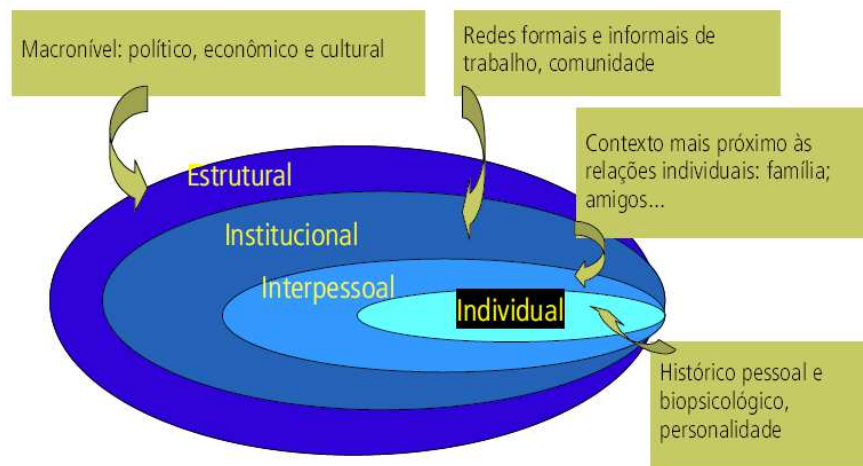
Assim, para que o crime ocorra, basta a escolha racional em que o indivíduo confronta os potenciais ganhos resultantes de sua ação, as possíveis punições e possibilidades de aprisionamento; com o custo de oportunidade de cometer o crime, e salários obtidos de forma legal (LOBÃO; CERQUEIRA, 2003, p.12). Assim, o potencial desta teoria pode ser resumido nas palavras do próprio autor:⁷¹

⁷¹ No original: *The main contribution of this essay, as I see it, is to demonstrate that optimal policies to combat illegal behavior are part of an optimal allocation of resources. Since economics have been developed to handle resource allocation, an “economic” framework becomes applicable to, and helps enrich, the analysis of illegal behavior. At the same time, certain unique aspects of the latter enrich economic analysis: some punishments, such as imprisonments, are necessarily nonmonetary and are a cost to society as well as to offenders; the degree of uncertainty is a decision variable that enters both the revenue and cost functions; etc.*

A principal contribuição deste ensaio, a meu ver, é demonstrar que as políticas ideais para combater o comportamento ilegal são parte de uma alocação ótima de recursos. Dado que a economia foi desenvolvida para lidar com a alocação de recursos, um quadro “econômico” se torna aplicável à análise do comportamento ilegal (e ajuda a enriquecê-la). Ao mesmo tempo, certos aspectos únicos deste último enriquecem a análise econômica: algumas punições, como a prisão, são necessariamente não monetárias e constituem um custo para a sociedade e para os infratores; o grau de incerteza é uma variável de decisão que compõe a receita e as funções de custo; etc (BECKER, 1974, tradução nossa).

Interessante observar que a partir dessas teorias, foram surgindo contribuições de caráter integrativo, ou ecológico, que buscam explicar a violência a partir dos níveis estrutural, institucional, interpessoal e individual. Tal preocupação surgiu de evidências empíricas que mostraram o quanto a violência e sua tolerância variam entre distintas sociedades e entre indivíduos. No modelo ecológico, terceira teoria, os distintos níveis variam e geram resultantes diferentes, dependendo de sua combinação e parece ser apontado o mais adequado no estudo desenvolvido por Lobão e Cerqueira (2003). O modelo ecológico foi sistematizado por Moser e Shader (1999), como se observa na Figura 6:

Figura 6 – Um Arcabouço Integrado para a Causalidade da Violência



Fonte: IPEA (2003)

A quarta contribuição teórica a ser analisada trata da Teoria das “*Broken Windows*” ou “Janelas Quebradas”, pertence a George Kelling e Catherine Coles (1996) e se torna especialmente relevante para a presente análise. Esta teoria busca identificar elementos presentes em ambientes onde a desordem⁷² ocorre, ou seja, atitudes depreciativas e ilegais,

⁷² O autor entende por desordem ações como: pedir dinheiro de forma agressiva, prostituição de rua, pessoas bêbadas e beber nas ruas, comportamento ameaçador, assédio, obstrução das vias públicas e espaços públicos, vandalismo ou grafite com mensagens violentas, necessidades biológicas feitas na rua, vendedores ambulantes, lavagem de vidros de carro sem permissão nos faróis, entre outros. Estas ações são geralmente

mas de baixo impacto ou teor violento, que geralmente não geram intervenção policial ou punição, mas geram o temor da população local bem como uma percepção de impunidade e decadência, o que seria um campo fértil para o florescimento de práticas criminosas mais sérias e de maior risco. Conforme afirmam os autores:⁷³

A resposta reside no temor imediato que tal comportamento desordenado gera na comunidade local ao atingir uma massa crítica, bem como no potencial de crimes mais graves, de declínio urbano e da decadência que pode suceder à desordem irrestrita (KELLING; COLES, 1996, p. 16).

A teoria das “*Broken Windows*” usou a metáfora das janelas quebradas para atestar a relação entre desordem e crime, assim, a sensação de declínio ou decadência deixada por “uma janela quebrada” abriria espaço para o encorajamento de práticas criminais e, por este motivo, as “janelas” precisam ser reparadas rapidamente e práticas de desordem precisam ser permanentemente inibidas para evitar que a região seja percebida como locus para a prática de crime e com baixo policiamento e baixa presença estatal. Como afirmam os autores:⁷⁴

Se uma janela em um prédio está quebrada e for deixada sem reparo, todas as demais janelas logo estarão quebradas. Uma janela quebrada é um sinal de que ninguém se importa e, assim, quebrar mais janelas não custaria nada (KELLING; COLES, 1996, p. 19, tradução nossa).

O aspecto interessante dessa teoria é que, ao se deslocar das teorias *mainstream*⁷⁵, Kelling projeta os holofotes para o ambiente deteriorado, que carece de presença mais ampla do Estado, e, ao mesmo tempo, diagnostica que este cenário diminui os custos para a prática de crimes. Da mesma forma, a teoria traz críticas às respostas militaristas e punitivas- pois elas sozinhas não trazem modificações mais profundas no ambiente, para que este não se torne celeiro de práticas criminosas, ou para que os criminosos não se tornem “heróis” para os adolescentes locais (KELLING; COLES, 1996, p. 247). Como se nota em:⁷⁶

vistas como pequenas infrações e não suscitam ação policial, mas sim ações da assistência social, quando estas existem e estão presentes. (KELLING; COLES, 1996:15)

⁷³ No original: *The answer lies in the immediate fear that such disorderly behavior engenders in the local community when it reaches a critical mass, and in the potential for more serious crime, urban decline, and decay that may ultimately follow on the heels of unconstrained disorder.*

⁷⁴ No original: *If a window in a building is broken and is left unrepaired, all the rest of the Windows will soon be broken...One unrepaired broken window is a signal that no one cares and so breaking more Windows costs nothing.*

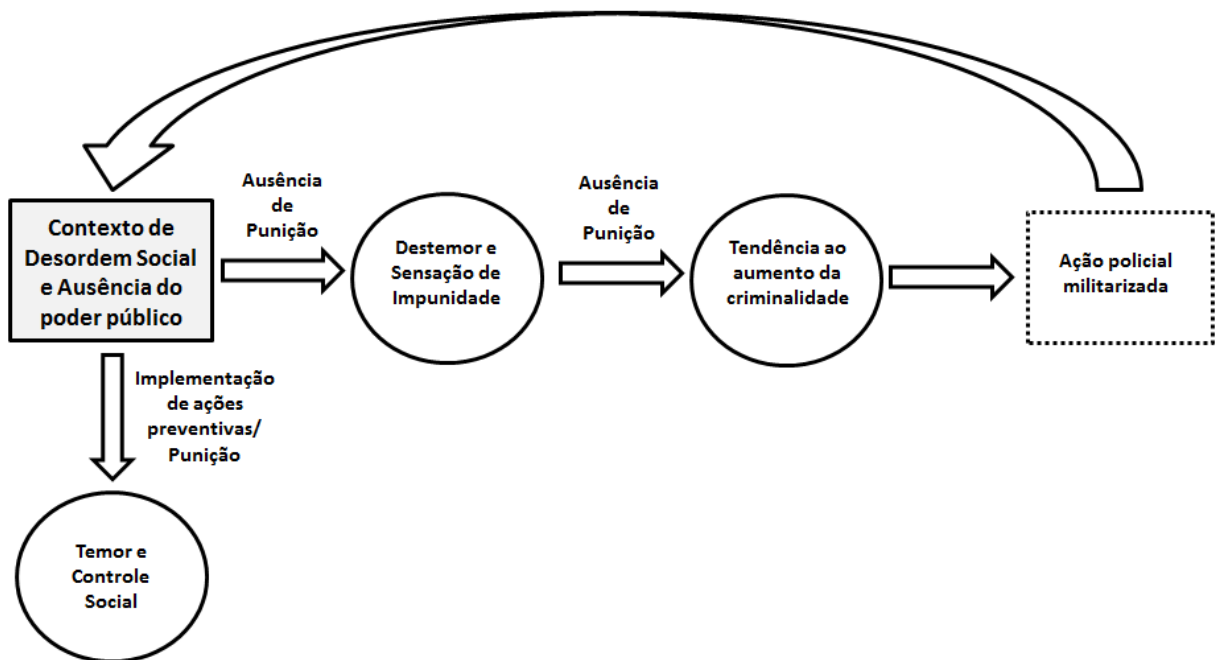
⁷⁵ Como a teoria ecológica e a teoria da escolha racional.

⁷⁶ No original: *Hard core predators and gang members wreak havoc with other youths, especially in poor and ghetto neighborhood. Education suffers and jobs flee the neighborhood both making a tough situation worse for inner city youth. (...) It's furthered worsened by a police and criminal justice strategy that abdicates*

Grandes predadores e membros de gangue provocam estragos junto a outros jovens, especialmente em bairros e guetos pobres. A educação é afetada e os empregos desaparecem do bairro, tornando a situação ainda pior para a juventude do interior da cidade. [...] O caso é ainda agravado por uma estratégia da polícia e da justiça criminal que abdica do controle sobre as ruas diante daqueles mais preparados para intimidar e agredir. Estas são as consequências inaceitáveis política e moralmente. (KELLING; COLES, 1996, p. 247)

Assim, Kelling aponta como necessário um maior controle e presença policial, mas não de forma truculenta e armada, mas sim de policiais que fazem patrulhas cotidianas, se envolvem com a população local, conheçam as pessoas pelo nome e sejam vistos, de fato, como fonte de proteção, bem como maior presença de programas sociais. Desta maneira, as práticas de desordem seriam coibidas, e com elas, o medo e a prática de crimes, como se pode observar no esquema abaixo:

Figura 7 – “Broken Windows”



Fonte: Elaborado e traduzido pela autora, baseado em Kelling & Coles (1996, p. 24)

A partir do que foi aqui exposto, é importante fazer a devida ressalva de que tais teorias foram desenvolvidas principalmente nos Estados Unidos, e tinham sua atenção para a prática de crimes locais e comunitários e não tinham qualquer dimensão regional, internacional ou mesmo transnacional de tal prática. Entretanto, em razão da inauguração

control over the streets to those more prepared to intimidate and bully. Politically and morally these are unacceptable consequences.

desse debate e da apresentação de conceitos seminais à discussão do por que os crimes ocorrem e atores ilegais atuam em determinados locais, em detrimento de outros, optou-se por resgata-las na presente reflexão.

Assim, retomando os aspectos centrais apresentados anteriormente por Picarelli (2008, p. 462), segundo o qual os chamados Crimes Organizados Transnacionais (COT) têm trazido uma série de impactos políticos, econômicos e sociais e, estes podem ser observados a partir de três níveis de análise, sejam eles:

- a) nível internacional: os crimes corroem as normas e instituições vitais à manutenção do sistema internacional;
- b) nível nacional: os crimes desestabilizam a coesão interna do Estado e rompem a relação de confiança entre a sociedade e Estado;
- c) nível individual ou segurança humana: os crimes transnacionais são uma ameaça direta aos indivíduos mais vulneráveis e submetidos a condições socioeconômicas frágeis, levando ao recrutamento forçado, extorsões, escalada da violência, entre outras consequências.

A partir desses níveis apresentados pelo autor, percebe-se que a dimensão local e individual é onde, de fato, o crime se materializa e se consolida e, nesse sentido, as teorias do crime apresentadas acima oferecem um importante panorama ao buscar as possíveis causas de tais crimes ocorrerem em determinados espaços, em detrimento de outros. Em com esta reflexão, questiona-se: ora, quando e de que forma os crimes se tornam transnacionais?

Rensselaer Lee (1999) ao apresentar um panorama sobre o crime transnacional mostra que o contexto da globalização, acompanhado do movimento de globalização do capital, com maior fluxo de bens e de pessoas, foi um fenômeno chave para a identificação do crime transnacional contemporâneo. Essa chamada “nova face” do crime organizado se apoiou na gradual diminuição da presença estatal e até mesmo na expansão democrática em países periféricos do sistema internacional, como na América Latina e nos países ex-províncias soviéticas. Assim, Lee nos apresenta três características principais do crime organizado: (LEE, 1999, p. 1) (i) continuidade das operações (alguma previsibilidade e estabilidade); (ii) prática de corrupção (utilização de aparatos legais para a impunidade) e (iii) capacidade de incitar a violência. Em muitos casos, as organizações criminosas assumem estruturas organizacionais muito parecidas com corporações legais.

Nesse sentido, ao incorporar novas tecnologias e ao expandir suas operações para outros locais, o crime organizado tradicional passou gradualmente a operar na dimensão

transnacional, conforme afirma Lee:⁷⁷ “A criminalidade moderna organizada, capitalizando-se sobre as tendências da economia global (reduzido controle das fronteiras e aduanas, crescente mudança tecnológica, dentre outras questões similares), está adquirindo características transnacionais” (LEE, 1999, p. 2, tradução nossa).

Dessa forma, o crime organizado que começa a manter células operacionais permanentes em outros países, que se beneficiam de práticas de corrupção nas células estrangeiras e que mantém alianças com outros grupos criminosos organizados em outros países, bem como transgrida não só as leis e boas práticas econômicas no âmbito nacional, mas também em outras localidades, já pode ser considerado como um grupo que pratica o COT (LEE, 1999, p. 2, tradução nossa).

Assim como corporações multinacionais legais, que buscam expandir seus negócios, diminuir seus custos e riscos e aumentar seus lucros, as organizações ligadas ao COT mantêm práticas parecidas e, apresentam para Lee, as seguintes características principais (LEE, 1999, p. 15):

- (i) Estabelecimento e Manutenção de Células operacionais em outros países;
- (ii) Práticas de corrupção em outros países;
- (iii) Alianças Estratégicas Transnacionais;

Dos atores mais importantes, Lee evidenciou que os grupos criminosos colombianos, mexicanos, italianos (sicilianos mais especificamente), chineses e russos, sendo esses últimos os mais pronunciados e com maior alcance e sua estratégia tem sido competir, em diversas frentes, pelo mercado europeu. Tais grupos divergem em tamanho, capacidade material, estrutura interna e coesão, principais atividades desenvolvidas e conexões internacionais (LEE, 1999, p.12).

Phil Williams (2005) apresenta uma dimensão central para a prática do COT que se materializa, sobretudo, na manutenção (tanto quanto seja possível) de alianças e relações estratégicas entre diferentes grupos criminosos organizados ao redor do mundo. Tal prática tem por objetivo, entre outros fatores:⁷⁸

⁷⁷ No original: “... *modern organized crime, capitalizing on trends in the global economy (reduced border and customs controls, increased rapid technological change, and the like), is acquiring transnational characteristics.*”

⁷⁸ No original: *Los nexos cooperativos pueden ser particularmente importantes en los intentos de entrar en nuevos mercados o de extender el alcance geográfico de las propias operaciones. [...] también ayudan a compartir los riesgos, sobretudo cuando una organización criminal tiene patrones muy establecidos de corrupción que ofrecen un alto grado de inmunidad y ayudan a proteger sus operaciones de la prohibición o la disolución por las agencias de aplicación de la ley.*

Os vínculos cooperativos podem ser particularmente importantes nas tentativas de ingressar em novos mercados ou de estender o alcance geográfico das próprias operações. [...] também ajudam a compartilhar os riscos, sobretudo quando uma organização criminosa possui padrões bem estabelecidos de corrupção que oferecem um elevado grau de imunidade e ajudam a proteger suas operações da proibição ou da dissolução pelos organismos de aplicação da lei (WILLIAMS, 2005, p. 116, tradução nossa).

Assim a *rationale* de tais grupos seria essencialmente de reduzir os custos de operação, aproveitando-se de canais já obtidos e dominados por diferentes grupos. O conceito de ganhos absolutos aqui pode ser empregado, pois a destruição mútua e competitividade nociva faria com que todas as organizações fossem prejudicadas. Torna-se importante, entretanto, evidenciar que os padrões de cooperação podem ser frágeis e flexíveis e variam entre si, segundo determinados aspectos, são eles (WILLIAMS, 2005, p. 117):

- (i) Tempo: as relações de cooperação podem variar de uma só ação a uma cooperação com longo tempo de duração;
- (ii) Tipo de Atividade: a cooperação pode se dar dentro da cadeia de uma mesma atividade, como a produção, retirada, e distribuição de drogas, ou pode se dar em formato de trocas, como de drogas por armas, ou até mesmo sob o formato de prestação de serviços específicos, como transporte, lavagem de dinheiro ou corrupção, entre outros;
- (iii) Nível de Cooperação: a cooperação pode ser eventual, contínua, ou mesmo crucial para os grupos criminais.

Nota-se que, eventualmente, tais laços podem se romper e, em se tratando de organizações criminosas, não há o estado de direito contratual para resolver litígios entre as partes. Geralmente, quando há competição, disputas, causadas por desconfiança, ou mesmo por ações de exclusão de algum grupo dos negócios, a violência é, na maioria das vezes, um recurso utilizado. As relações de confiança, base da cooperação entre tais grupos, é de fato frágil, pois se sabe que tais grupos querem, a todo custo, diminuir os custos de transação, mesmo que, para isso, tenham que: “eliminar algum grupo intermediário da transação, mesmo que este que lhe tenha aberto inicialmente o mercado em questão” (WILLIAMS, 2005, p. 127).

Torna-se interessante notar que em áreas onde atuam grupos criminosos, sob a forma de cooperação, a violência é um meio, *a priori*, indesejado; embora sua ameaça seja constante, pois estes não desejam os holofotes policiais ou militares apontados para si. É, portanto, quando os laços de cooperação se rompem e tais grupos entram em disputa direta,

que os índices de violência aumentam e há maior intervenção estatal, de forma, em sua maioria, reativa e tardia ao fenômeno (WILLIAMS, 2005, p. 127).

Assim, a tendência observada por Williams é a formação de uma rede cada vez maior de grupos criminosos que ofereçam serviços especializados e atuem sob o guarda-chuva de organizações com alcance global, como se observa em:⁷⁹

O resultado não será uma *pax mafiosa* promovida por algumas organizações importantes, mas uma rede global de organizações criminosas que serão tão difíceis de combater como já o são de rastrear. No mundo dos negócios lícitos, é muito provável que as organizações prósperas sejam aquelas que estão efetivamente ligadas em rede umas com as outras. Infelizmente, muitas organizações criminais também atendem a este requisito (WILLIAMS, 2005, p. 128, tradução nossa).

Portanto, o que se procura argumentar é que o impacto internacional ou mesmo transnacional, a partir de conexões internacionais de grupos criminosos, apenas ocorre enquanto um conjunto de várias operações locais. O chamado crime organizado transnacional torna-se, portanto, o resultado final de uma cadeia bem-sucedida de atividades criminosas interligadas entre si, mas, muitas vezes, os laços entre diferentes os grupos ilegais são volúveis e altamente cambiantes, assim como os próprios grupos e seus membros.

Torna-se, portanto, necessário vislumbrar as motivações que fazem com que atividades ilegais floresçam em determinados espaços e transbordem para outras localidades. Assim, metaforicamente, a somatória de “janelas quebradas”, mesmo que de tamanhos e tipos diferentes, podem também gerar “pontes quebradas” e transbordamento para outras sociedades, sobretudo em regiões fronteiriças, e estas podem apresentar alcances e arquiteturas distintas. E se torna, pois, a somatória de cada caso, com suas especificidades, o que constrói gradualmente o quadro analítico geral.

Entretanto, não é objetivo da presente Tese exaurir o conceito de Crime Organizado Transnacional, exercício já desenvolvido em pesquisas desenvolvidas previamente no país⁸⁰, mas sim identificar características que tornam um espaço profícuo ao crime, e, por vezes, este espaço pode, até mesmo, trazer possibilidades de conexões entre diferentes grupos armados

⁷⁹ No original: “*El resultado no será una pax mafiosa de unas cuantas organizaciones importantes, sino una red global de redes criminales que serán tan difíciles de combatir como lo son de rastrear. En el mundo de los negocios lícitos, es muy probable que las organizaciones prósperas sean las que están más efectivamente en red unas con otras. Desafortunadamente, muchas organizaciones criminales también cumplen con este requisito.*”

⁸⁰ Para saber mais sobre o Crime Organizado Transnacional, LER: PEREIRA, Paulo. *Securitização do Crime Organizado Transnacional nos Estados Unidos na década de 1990*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Campinas. 2011.

ilegais (VNSAs), tornando ou não o crime praticado transnacional. Ocorre que para que um crime seja transnacional é necessário, como condição *sine qua non*, a sua materialização local - e é esta dimensão que especialmente aqui nos interessa e se busca explorar. Ora, é no local que se torna possível equalizar e mensurar determinadas variáveis ou mesmo repudiar receitas universais generalizantes e intervencionistas que têm sido formuladas em nome da “normalização” ou “neutralização” de áreas não governadas. É, portanto, ao trazer à luz condições específicas do espaço e a identificação dos atores que ali atuam que se podem traçar diagnósticos e eventualmente sugerir algum tipo de solução que seja de fato coerente e condizente com determinada realidade em específico.

4 ZONAS ESTRATÉGICAS E ESTRUTURAIS PARA OS TRÂNSITOS ILÍCITOS (ZEETI): UMA PROPOSTA CONCEITUAL

O objetivo deste capítulo é oferecer uma conceptualização à luz da importância do espaço como discussão central para a Segurança Internacional, e trazer uma discussão conceitual sobre as fronteiras e seu papel diante de um contexto de fluxos intensos de capital, bens e pessoas, trazendo importantes desafios aos Estados que ainda apresentam fragilidades. Dessa forma, deseja-se colocar em perspectiva uma proposta conceitual e metodológica para que sejam analisados espaços profícuos à permanência e trânsito de VNSAs e para a prática de crimes na América do Sul. Busca-se assim delinear no presente capítulo uma nova categoria de análise, qual seja as Zonas Estratégicas e Estruturais para os Trânsitos Ilícitos (ZEETI) como um conceito eficaz para analisar a presença de nódulos espaciais com vocação para se tornarem refúgio para atores ilegais, sob uma necessária e orgânica presença do Estado. E tal contribuição pode tornar-se uma possível explicação hipotética para os impasses quanto à consolidação de uma Zona de Paz efetiva na América do Sul, hipótese central da presente Tese.

4.1 Espacialidades: aspecto chave para a segurança internacional

A reconhecida Consultoria norte-americana Bloomberg publicou em seu site, em 2015, um mapa interativo chamado “O Mundo Não Governado”⁸¹, no qual apresenta o que aqui se discutiu como mundo neomedieval, fragmentado ou dotado de espaços sem lei; e o mapa elencou, listou e classificou vinte diferentes regiões do mundo, dentre as quais aparecem duas pertencentes ao Hemisfério Ocidental e uma especificamente à América do Sul: quais sejam o México e a Colômbia. E tal mapa apresenta a seguinte apresentação inicial:⁸²

⁸¹ Mapa georreferenciado: “The Ungoverned World”. É possível visualizar alguns outros espaços não governados, como no Afeganistão, Líbia e Síria, listados pelo Mapa Interativo. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/graphics/2015-ungoverned-world/>>. Acesso em 10/01/2016.

⁸² No original: “*The violence and chaos inside Syria, where Islamic State terrorists and other rebel groups control large portions of the country, is so dire that millions of people have fled and the U.N. has stopped trying to keep count of the dead. Yet Syria is just one of many places across the globe where warlords, separatists, drug cartels, or terror groups have seized territory within a sovereign nation, leaving the government with little or no power—and the people to fend for themselves.*”

A violência e o caos na Síria, onde os terroristas do Estado Islâmico e outros grupos rebeldes controlam grandes porções do país, são tão extremas que milhões de pessoas abandonaram o país e a ONU deixou de tentar realizar a contagem do número de mortos. Contudo, a Síria é apenas **um dos muitos lugares do globo em que senhores da guerra, separatistas, cartéis de drogas ou grupos terroristas aproveitaram o território de uma nação soberana, deixando o governo com pouco ou nenhum poder – e abandonando as pessoas para se defenderem sozinhas.** (Bloomberg. “The Ungoverned World”, tradução nossa e grifo nosso)

Torna-se interessante observar as motivações que fizeram uma Consultoria de grande alcance como a Bloomberg se debruçar em tais questões. Entretanto, quando se retomam, sejam os discursos de Robert Gates, feitos em 2010, sejam os alertas publicados por Robert Lamb, em 2008, percebe-se que tais empresas estão, na realidade, suprimindo uma necessidade levantada, sobretudo pelos Estados Unidos, qual seja a de mapear tais territórios, identificar os atores que ali atuam e quais são as conexões entre eles e com o mundo exterior. Tal como se pode observar na quinta recomendação ao governo norte-americano, apontada por Robert Lamb em seu Relatório:⁸³

Requeira “Georreferenciamento” na coleta de dados:

Áreas não governadas são ambientes operacionais complexos. Portos/Abrigos seguros que emergem de um conjunto complexo de condições as quais interagem de formas imprevisíveis. Geógrafos que mapeiam ambientes complexos e cientistas sociais que analisam sistemas e redes sociais complexos exigem dados de boa qualidade. Quando os dados dos quais eles dispõem não são “georreferenciados” (específicos do local) ou não estão disponíveis sob a forma de “microdados” (dados sobre pessoas, famílias ou outras pequenas unidades), muitas de suas técnicas analíticas não podem ser utilizadas com todo o seu potencial – e formuladores de políticas (*policy makers*) não podem se beneficiar das análises sofisticadas que de outra forma poderiam ser produzidos. A análise de UGA/SH⁸⁴ e outros ambientes complexos seria aprimorada – por exemplo, com melhor mapeamento, alerta precoce e inteligência tática – caso um número maior e melhor de microdados georreferenciados estivessem disponíveis aos analistas. Recomendação: Trabalhar para estabelecer um requisito e desenvolver capacidades associadas, com vistas ao **“georreferenciamento”** de todos ou da maior parte dos dados obtidos pelo Departamento de Defesa. Trabalhar para desenvolver um mecanismo capaz de reunir

⁸³ No original: *“Require ‘geo-referencing’ in data collection: Ungoverned areas are complex operating environments. Safe havens emerge from complex sets of conditions that interact in unpredictable ways. Geographers who map complex environments and social scientists who analyze complex systems and social networks require good-quality data. When the data they have are not “georeferenced” (location-specific) or not available as “microdata” (data about individuals, households, or other small units), many of their analytic techniques cannot be used to their full potential — and policy makers cannot benefit from the sophisticated analyses they otherwise could produce. Analysis of UGA/SH and other complex environments would be improved — e.g., better mapping, early warning, and tactical intelligence — if more and better georeferenced microdata were available to analysts. Recommendation: “Work to establish a requirement, and to develop associated capabilities, for the “georeferencing” of all or most data collected by DoD. Work to develop a mechanism for making such data available within DoD and the Intelligence Community as needed to facilitate spatial, social network, and complex systems analyses. Leads: USD (I) and National Geospatial-Intelligence Agency.” (NGA). (LAMB, 2008: 9-10)*

⁸⁴ UGA: Ungoverned Areas, SH: Safe Havens.

no Departamento de Defesa e na Comunidade de Inteligência esses dados disponíveis, conforme a necessidade, visando facilitar a análise de redes espaciais e sociais bem como de sistemas complexos. Ligações: Subsecretaria de Defesa (USD) e Agência Nacional de Informação Geoespacial (NGA) (LAMB, 2008, p. 9-10, tradução nossa e grifo nosso)

Robert Lamb, em seu intuito de trazer a geografia e os espaços para o centro prioritário da estratégia norte americana, identifica características gerais dos “safe havens” e na sequencia mostra quais áreas poderiam ser utilizadas como tais⁸⁵, como se observa em:⁸⁶

Raramente trata-se de uma simples questão de identificar precisamente as fronteiras geográficas de uma UGA/SH específica. Um porto/abrigo seguro físico pode existir em parte ou na totalidade de uma cidade ou vila, de uma província ou país, em partes de múltiplos países (ou áreas de fronteira), em rios, litorais ou mar. Uma área de uma região ou país pode ter vários portos/abrigos seguros de diferentes tipos (sem governo, subgovernados, virtuais, urbanos etc.) que se sobrepõem geograficamente. Às vezes, conhecer precisamente as fronteiras não é uma questão fundamental para a tarefa em questão. Às vezes, as fronteiras são razoavelmente claras. **De qualquer modo, o lugar específico que um ator ilícito utiliza como porto/abrigo seguro frequentemente depende em parte da existência de características geográficas particulares que atenderão às suas necessidades** – diferentes tipos de lugares são úteis para os atores ilícitos, por razões diferentes, em momentos diferentes (LAMB, 2008, p. 24, tradução nossa e grifo nosso).

Assim, Lamb aponta para possibilidades de verificação de um “safe haven” e, ao mesmo tempo, reclama a ausência de aparatos conceituais e sistemáticos competentes para tais regiões, a fim de acessá-las e compreendê-las de forma mais bem-sucedida, o que pode justificar, portanto, iniciativas de consultorias como a Bloomberg ao desenvolver tais mapeamentos. As principais possibilidades para que se desenvolva UGA/SH em determinado território são, para Lamb (LAMB, 2008, p. 24- 25):

- (i) Regiões remotas: baixa presença estatal, ínfima densidade populacional e densa vegetação. Casos típicos deste tipo de “safe havens” são para Lamb espaços fronteiriços. Nesses espaços é possível criar esconderijos

⁸⁵ Para saber mais sobre o conceito de “safe haven” e seus impactos para a agenda internacional, LER: FERREIRA, Marcos Alan. *A Política de Segurança dos Estados Unidos e a Tríplice Fronteira no Pós 11 de setembro: Uma análise dos Interesses Norte-Americanos e o Posicionamento Brasileiro*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Campinas. 2010.

⁸⁶ Do original: “It is rarely a simple matter to identify the precise geographical boundaries of any particular UGA/SH. A physical safe haven might exist in part or all of a city or village, part or all of a province or country, parts of multiple countries (as in border areas), or rivers, littorals, or the sea. A country or region area might have multiple safe havens of different types (ungoverned, under-governed, virtual, urban, etc.) that overlap geographically. Sometimes knowing the precise boundaries is not critical to the task at hand. Sometimes the boundaries actually are reasonably clear. In any case, the specific place an illicit actor uses as a safe haven often does depend in part on whether the place has particular geographical characteristics that will meet their needs — different kinds of places are useful to illicit actors for different reasons at different times.”

ou buscar apoio em vilarejos locais e se tornam ainda mais atrativos quando há possibilidades de comunicação e de transportes. Em tais casos, quanto mais ausente é o Estado, mais possibilidades se abrem para o exercício de governança alternativa.

- (ii) Espaços Urbanos: Atores como gangues e grupos criminosos organizados podem operar em espaços urbanos ou em vilas rurais com maior densidade populacional e impor suas regras a blocos, bairros ou mesmo a distritos inteiros. Tais grupos se beneficiam da infraestrutura local e muitas vezes criam estruturas de governanças alternativas.⁸⁷
- (iii) Espaços Marítimos: O mar, a costa, pequenas ilhas e rios podem fornecer uma gama de possibilidades para o crime organizado ocorrer, tais como grupos ligados ao terrorismo, à pirataria, ao tráfico de drogas, de armas e de pessoas.
- (iv) Espaços Virtuais: A internet, a telefonia móvel, comunicação e imagens via satélite, entre outros, abriu uma grande possibilidade de conexão e comunicação entre grupos ilegais, favorecendo sua nova face transnacional. Para Lamb, esta realidade torna possível não só a expansão e diversificação das atividades, como tornou menos hierárquicas e mais pulverizadas as relações de cooperação entre tais grupos.

De forma consonante, em relatório produzido em 2004, pelo *Washington Office for Latin America*, em que se discutiam as tendências da política de segurança norte-americana para a América Latina; houve um consenso de que as chamadas áreas não governadas seriam o foco principal das atividades conduzidas na região e é citado um discurso do General James Hill, então comandante do Comando Sul⁸⁸:

⁸⁷ Para saber mais sobre as cidades enquanto locus de operações de grupos organizados criminosos, LER: NORTON, Richard J. "Feral Cities: The New Strategic Environment," *Naval War College Review*, 56 (4). 2003.

⁸⁸ Do original: "Today, the threat to the countries of the region is not the military force of the adjacent neighbor or some invading foreign power. Today's foe is the terrorist, the narco-trafficker, the arms trafficker, the document forger, the international crime boss, and the money launderer. This threat is a weed that is planted, grown and nurtured in the fertile ground of ungoverned spaces such as coastlines, rivers and unpopulated border areas. This threat is watered and fertilized with money from drugs, illegal arms sales, and human trafficking. This threat respects neither geographical nor moral boundaries."

Atualmente, a ameaça aos países da região não é a força militar do vizinho adjacente ou algum poder estrangeiro invasor. O inimigo atual é o terrorista, o narcotraficante, o traficante de armas, o falsificador de documentos, o chefe do crime internacional e os promotores da lavagem de dinheiro. **Esta ameaça é uma erva daninha plantada, cultivada e nutrida na terra fértil dos espaços sem governo, tais como litorais, rios e áreas de fronteira despovoadas.** Esta ameaça é regada e fertilizada com dinheiro obtido por meio das drogas, venda ilegal de armas e tráfico de seres humanos. Esta ameaça não respeita fronteiras geográficas ou morais (LAWG; CIP; WOLA, 2004, p. 6, tradução nossa e grifo nosso)

Assim, após citar o então General Hill, o Relatório observa e confirma a tendência intervencionista, durante a administração do presidente George W. Bush (2001-2008) mediante tais espaços, e reclama a ausência de políticas de governança mais amplas e mais profundas em tais espaços, como se nota em: ⁸⁹

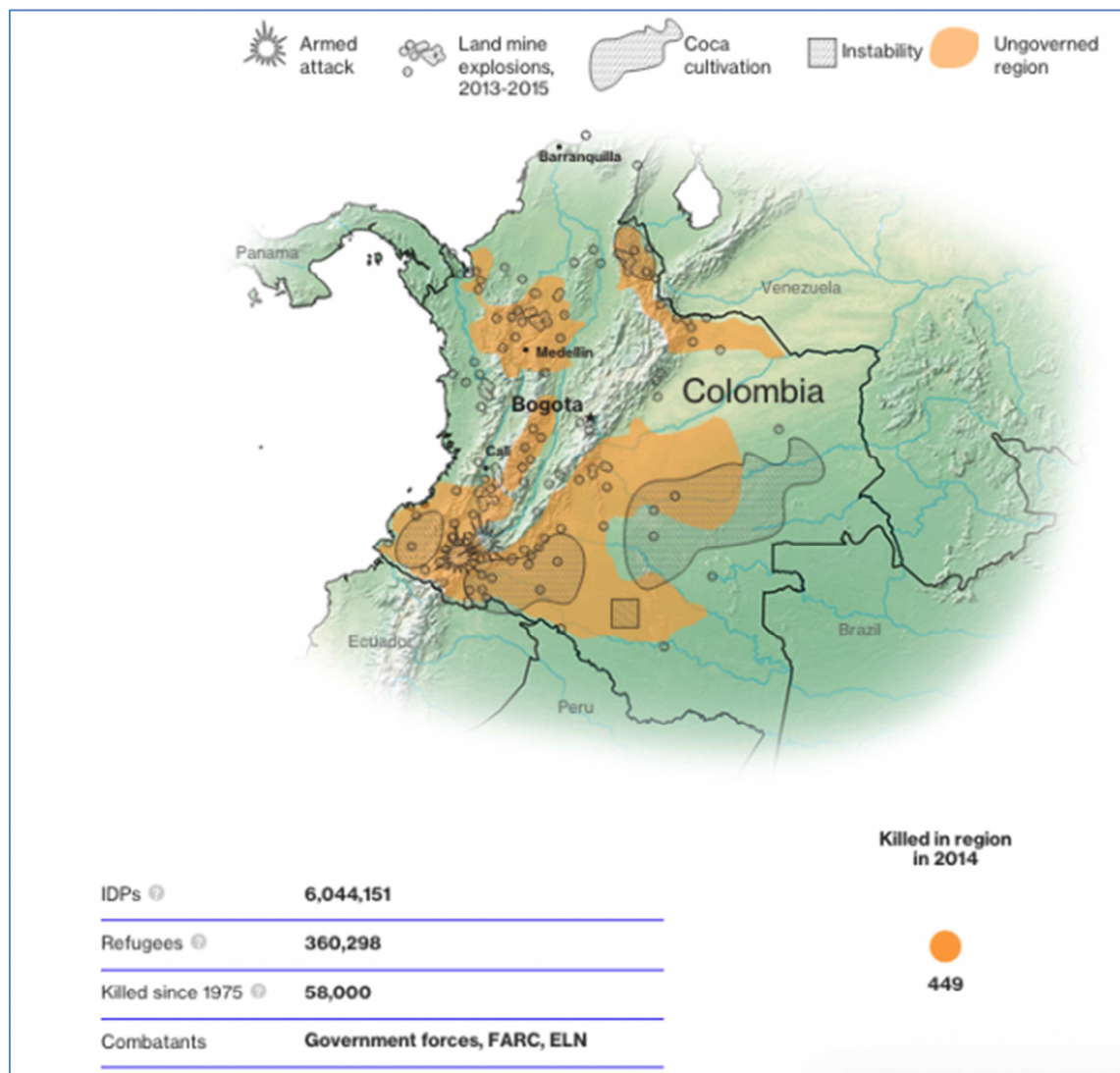
A indefinição dos papéis da polícia e dos militares na região é fortemente encorajada por uma doutrina que a administração do presidente Bush tem desenvolvido para controlar seu esforço de combate ao terrorismo na região. Apelidada de “Soberania Efetiva”, esta política argumenta que a segurança nacional dos Estados Unidos está ameaçada pela falha dos governos latino-americanos em exercer controle sobre os vastos espaços sem governo dentro de suas fronteiras. [...] **A declaração de que estes “espaços sem governo” são uma ameaça garante um fluxo constante de ajuda militar norte-americana com a missão de manter uma presença militar em áreas sem a presença do Estado, tão vastas e diversas como a bacia amazônica, a região de Mosquitia na América Central ou as favelas de cidades repletas de gangues** (LAWG; CIP; WOLA, 2004, p. 6-7, tradução nossa e grifo nosso)

O fato mais importante a se notar é que tais preocupações, tanto por parte de grandes consultorias internacionais, quanto de setores governamentais, como os Departamentos de Defesa e de Estado norte-americanos, refletem primeiramente que esta é sem dúvida uma tendência prioritária para a segurança internacional e, em segundo lugar, reflete uma ausência de aparato conceitual e metodológico para mapear e interpretar tais espaços e, a partir de sua identificação, como traçar as melhores estratégias políticas, seja no sentido de coibir a ação de VNSAs que ali atuam, seja no sentido de criar bases mais sólidas de governança em tais regiões; que não sejam unilaterais ou intervencionistas como têm sido em determinados locais.

⁸⁹ Do original: “*The blurring of police and military roles in the region is being strongly encouraged by a doctrine the Bush Administration has developed to govern its counter-terror effort in the hemisphere. Dubbed “Effective Sovereignty,” this policy contends that the United States’ national security is threatened by Latin American governments’ failure to exercise control over the vast “ungoverned spaces” within their borders.(...) Declaring “ungoverned spaces” themselves to be threats guarantees a steady flow of U.S. military aid with the open-ended mission of maintaining a military presence in stateless areas as vast and diverse as the Amazon basin, Central America’s Mosquitia, or gang-ridden city slums. The emphasis so far appears to be on improving military mobility and coverage in these areas. The appropriate solution for lawless, ungoverned territory must be an extension of coverage of civilian government services, including courts, police, health clinics, schools, road-building and agricultural services, rather than a strengthened military.*”

Quando, portanto, Lamb conclama a importância da geografia e da atividade de mapear os espaços geográficos é justamente um apelo para trazer novamente para o centro das discussões sobre segurança os espaços, suas características e a identificação dos atores que em seu seio atuam (governança alternativa) e como estes interagem entre si.

Ocorre que se torna imprescindível que a comunidade latino-americana, tanto acadêmica quanto política, crie seus próprios aparatos conceituais de identificação e mapeamento, a fim de buscar autonomia para construir soluções endógenas a tais questões, caso contrário, ficar-se-á a mercê de atores estrangeiros, ao identificar, definir e mapear tais regiões da América Latina, e especificamente na América do Sul. Observa-se, por exemplo, um Mapa georreferenciado da Colômbia, construído pela Bloomberg, em que se identificam os espaços não governados, onde há cultivos de folha de coca, minas explosivas, e onde atuam VNAs, como o ELN e as FARC:

Figura 8 – A Colômbia e seus “Rogue Spaces” (2015)⁹⁰

Fonte: “The Ungoverned World” Colômbia. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/graphics/2015-ungoverned-world/>>. Acesso em 10/01/2016.

Phil Williams (2010, p. 36-39), ao traçar um diagnóstico dos principais desafios à segurança internacional também alega serem os espaços em suas vertentes geográfica, funcional, social, econômica, legal e regulatória; o principal foco de problemas para o século XXI. O autor considera, portanto, o termo “*dangerous spaces*” ou espaços perigosos como um termo competente para identificar locais que podem ser fonte de insegurança e instabilidade. Para tanto, apresenta alguns parâmetros referentes aos espaços:

- (i) Os espaços podem ser controlados;

⁹⁰ Título da Imagem criado e adaptado pela autora, a partir da observação do Mapa interativo “The Ungoverned World”. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/graphics/2015-ungoverned-world/>>. Acesso em 10/01/2016.

- (ii) Os espaços podem ser preenchidos, com pessoas e objetos;
- (iii) O principal problema dos espaços é que, muitas vezes, estes não são totalmente preenchidos, deixando espaços vazios em alguma vertente (geográfica, funcional, social, econômica, legal ou regulatória);
- (iv) Os espaços podem ser contestados. Quando estes não são totalmente preenchidos, formas alternativas de governança (*bottom-up*) podem surgir para suprir as lacunas deixadas pelo Estado⁹¹;
- (v) Os espaços são locais de trânsito, por onde circulam dinheiro, bens, pessoas, commodities, informações, mensagens e serviços;
- (vi) Os espaços podem também ser considerados como *locus* de possibilidade econômica e de oportunidades sociais, mas podem ir a dois extremos sob tal perspectiva, desde “zonas de exclusão econômica” a “zonas de oportunidades e riqueza”;
- (vii) Os espaços são encontros entre tempos distintos, qual seja o locus de embate entre agrupamentos sociais que se encontram em estágios distintos de desenvolvimento;
- (viii) Finalmente, os espaços podem ser zonas de embates entre governanças distintas (regiões fronteiriças), onde há espaços parcialmente regulados, onde se observam assimetrias institucionais e econômicas, bem como trânsitos de ilícitos, entre outros. Nesses casos, pode haver o embate entre as “zonas de exclusão” e as “zonas de oportunidade” citadas acima.

Ao apresentar tais parâmetros referentes aos espaços, Williams avança em sua conceptualização, ao definir os “*dangerous spaces*” como: ⁹²

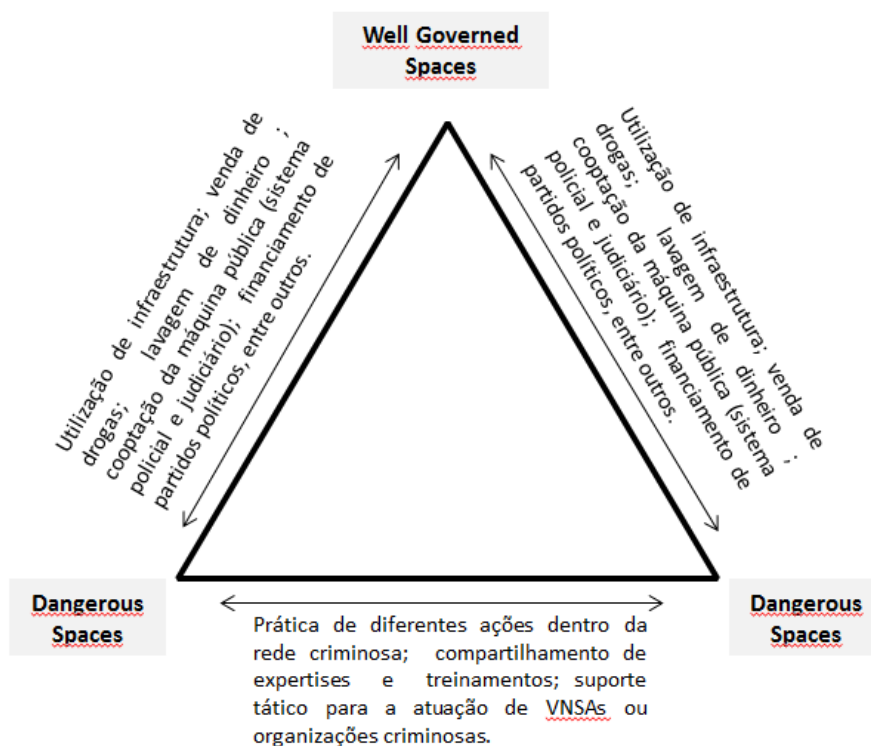
⁹¹ O autor cita como exemplo: “*When top-down governance is inadequate, we often witness the emergence of nascent or bottom-up forms that grow out of local communities and often fulfill the needs of these communities. In some cases, such as the Brazilian favelas, there is what might be termed “hybrid forms of governance”* (WILLIAMS, 2010, p. 38).

⁹² No original: “*Contiguous spaces of divergent governance (borderlands/frontiers); spaces of partially regulated, unregulated, and illegal flows, and sharply juxtaposed spaces- whether in cities, states, or regions- between zones of opportunities and zones of exclusion. (...) “dark networks”, which often operate from dangerous spaces, exploit these opportunities.(...) In effect, jurisdictional asymmetries encourage jurisdictional arbitrage, provide market incentives, and offer safe havens for dark networks”*

Espaços contíguos de governança divergente (zonas de fronteira/fronteiras); espaços de fluxos parcialmente regulados, desregulados ou ilegais, e espaços acentuadamente justapostos – quer seja em cidades, estados ou regiões – entre zonas de oportunidades e zonas de exclusão. [...] “redes obscuras”, que frequentemente operam em espaços perigosos, exploram essas oportunidades. [...] Efetivamente, as assimetrias jurisdicionais incentivam a arbitragem jurisdicional, fornecem estímulos de mercado e oferecem portos/abrigos seguros às redes obscuras (WILLIAMS, 2010, p. 39- 40, tradução nossa).

O autor, portanto, se refere aos “*dangerous spaces*” como sendo espaços de oportunidade para a permanência de VNSAs e para a prática ilegal, e entende as assimetrias entre regulação/não regulação, controle/não controle, oportunidade/exclusão, como sendo um aspecto chave desses espaços. Ademais, prevê que existem conexões entre “*dangerous spaces*”, para a prática de diferentes ações dentro da rede criminosa, para efeitos de pulverizar expertises e treinamentos em diferentes regiões, para oferecer suporte tático para atores e organizações por ali circularem, entre outros; e também relações entre “*dangerous spaces*” e “*well governed spaces*” como para a prática de venda de drogas, lavagem de dinheiro e cooptação da máquina pública, como sistema judiciário, ou mesmo o financiamento de partidos políticos, entre outros (WILLIAMS, 2010, p. 40).

Figura 9 – Os “*Dangerous Spaces*”



Fonte: Adaptado e traduzido pela autora, baseado em Williams (2010, p. 40)

Um terceiro aspecto importante para a presente reflexão, apresentado pelo autor, é o deslocamento da relação automática, geralmente feita pelos *policymakers*, entre os “*dangerous spaces*” e os Estados frágeis. Para Williams (2010, p. 40) nos Estados fortes e estáveis também há as “*no-go areas*”, as “regiões perigosas”, como na periferia de Paris⁹³ ou de Nova Iorque, por exemplo.

Entretanto, vale ressaltar, são nos Estados frágeis ou falidos que os “*dangerous spaces*” encontram seu campo fértil, segundo o autor. Pois, em espaços onde há ausência funcional do Estado, economia informal e baixas condições de segurança social, a prática de crimes é favorecida, o que, segundo o autor gera um ciclo vicioso, onde o crime organizado, uma vez fruto da fragilidade estatal, acaba por perpetuar e intensificar tal situação de fragilidade, e, no pior dos casos, acaba por transbordar (*spill over effect*) para outras sociedades, levando consigo violência e práticas de corrupção (WILLIAMS, 2010, p. 42).

Os locais onde melhor podem ser identificados os “*dangerous spaces*” são as fronteiras, as regiões fronteiriças e as prisões⁹⁴. Para Williams, as fronteiras são espaços onde:⁹⁵ “*A estratégia da territorialidade do Estado é dramatizada e a soberania de Estado transforma-se em espetáculo. É também aqui que muitas estratégias compensatórias, contestando a territorialidade do Estado, estão reunidas*” (WILLIAMS, 2010, p. 44, tradução nossa)).

⁹³ O autor destaca que a tendência que se observa, mesmo nos Estados fortes, é a presença, cada vez maior, de espaços contestados. E cita, como exemplo, o episódio da queima de carros nos subúrbios de Paris, em 2005. Como se observa em: “Comunidades alienadas e marginalizadas de imigrantes muçulmanos do norte da África tornaram-se comuns em grande parte da Europa Ocidental e podem cada vez mais impor desafios similares à autoridade do Estado em outros países europeus. [...] Além disso, a radicalização dos imigrantes da segunda e terceira geração levou à emergência daquilo que foi intitulado “terrorismo doméstico”. E tal fenômeno surpreende ao observarmos seus desdobramentos em 2015 com os atentados em Paris. (WILLIAMS, 2010, p. 42, tradução nossa). No original: “*Alienated and marginalized communities of Muslims immigrants from North Africa have become common through much of Western Europe and could increasingly pose similar challenges to state authority in other European countries. [...] Moreover, the radicalization of second and third generation immigrants has led to the emergence of what has been termed “home-grown” terrorism.*”

⁹⁴ Não é objeto desta pesquisa explorar as prisões como “*dangerous spaces*”, mas sim as fronteiras e regiões fronteiriças. De toda forma, sobre as prisões, o autor afirma que: “Em alguns casos, os líderes encarcerados de organizações criminais continuam a gerir os seus negócios ilícitos da prisão. [...] algumas prisões tornaram-se de facto a sede corporativa para as empresas criminosas que continuam a operar no mundo exterior. [...] Redes internas podem ser muito mais formidáveis do que redes externas” (WILLIAMS: 2010: 45,46, tradução nossa). No original: *In some cases, incarcerated leaders of criminal organizations continue to run their illicit businesses from prison. [...] some prisons have become de facto corporate headquarters for criminal businesses that continue to operate in the outside world. [...] Networks from inside can prove very formidable on the outside.*

⁹⁵ No original: “*the strategy of the state territoriality is dramatized and state sovereignty is paraded. It is also here that many countervailing strategies contesting state territoriality are clustered.*”

Assim, nota-se que, para o autor, as fronteiras são barreiras a serem transpostas, e uma vez transpostas, abre-se uma infinidade de oportunidades, desde empregos informais para imigrantes ilegais, ou lucros advindos da comercialização de produtos que aumentam de valor do outro lado da fronteira, até práticas como contrabando, tráfico, entre outros. Neste caso, quanto menos houver coesão e simetrias entre os Estados fronteiriços, mais oportunidades de lucros para o crime, e, se houver deficiências estatais funcionais, o campo se torna fértil para práticas ilegais, conforme destaca o autor:⁹⁶

Contrabandistas exploram uma tributação diferenciada entre os países; eles também buscam atender às demandas por produtos ilegais, regulados, proibidos ou roubados. [...] Fronteiras são áreas particularmente críticas quando envolvem espaços contíguos juxtapondo diferentes formas e níveis de governança. Fluxos transfronteiriços dependem não apenas da oferta e da demanda, mas também das assimetrias dos sistemas regulatórios legais, das taxas de câmbio e das diferenças de preços entre os dois lados da fronteira. [...] Consequentemente, zonas de fronteira se tornam ímãs para os fluxos ilegais que exploram as assimetrias e disparidades de valor (WILLIAMS, 2010, p. 44, tradução nossa).

A partir da existência desses espaços fronteiriços que se revelam como “dangerous spaces”, além dos espaços urbanos ou carcerários, como aponta o autor, ele destaca dois desafios inextrincáveis: (i) implosão e (ii) contágio, sendo o primeiro a explosão de violência, seja por meio da competição entre VNSAs, ou embate entre estes e o Estado, sendo as principais vítimas os civis que se encontram nestas localidades; e o segundo o já aqui referido transbordamento ou *spill over effect* em que sociedades vizinhas passam a ser atingidas pelo mesmo fenômeno e as consequências dele advindas.

Finalmente, torna-se claro o quanto o espaço se tornou, para efeitos de agenda de segurança internacional do século XXI o ponto nevrálgico das formulações estratégicas e percebe-se a partir desta breve análise que receitas advindas de parâmetros apenas estadocêntricos estarão longe de se identificar as reais forças de governança alternativa que operam nestas regiões. Torna-se, para a presente pesquisa, especialmente importante destacar as fronteiras da América do Sul como espaços de possibilidade fértil para o florescimento de áreas não governadas com atuação sistemática de VNSAs e, por vezes, ligados à prática de COT. Ora, uma vez que se constata que implosão e contágio são, de fato, latentes em

⁹⁶ No original: *Smugglers exploit differential tax rates among countries; they also seek to meet the demands for products that are illegal, regulated, prohibited, or stolen. [...] Borders are particularly acute when they involve contiguous spaces juxtaposing different forms and levels of governance. Cross-border flows are a function not only of supply and demand, but also of asymmetries in legal regulatory systems, currency exchange rates, and price differentials between the two sides of the border. [...] Consequently, border zones become magnets for illegal flows that exploit asymmetries and disparities of value.*

determinadas fronteiras, torna-se premente aglutinar aparatos analítico-conceituais a fim de melhor construir medidas efetivas no que concerne, ao menos, à mitigação de tais práticas.

4.2 Fronteira: possível locus de atuação para atores ilícitos

Hannerz (1997) aponta como palavras chave para a compreensão do fenômeno do transnacional os (i) fluxos, os (ii) limites e os chamados (iii) híbridos. Para ele, os fluxos se referem aos objetos e pessoas que não são estáticos, ao contrário, estão sempre em movimento, podem ser fluxos de capital, trabalho, mercadorias, informações e imagens, por isso, hoje quase todos os campos do conhecimento e da atividade humana lidam com os fluxos. A observação que se faz é que os fluxos têm direção e refletem naturalmente relações centro-periferia, deslocando-se a partir da lógica de mercado, e vão levando consigo a concepção de uniformidade ou padronização, mas que, na realidade carregam consigo os valores ou padrões do centro para a periferia (HANNERZ, 1997, p. 12-14).

O fato é que, conforme ocorrem os fluxos, o espaço vai se modificando também, adquirindo novas formas, como alega o autor:

A metáfora dos fluxos deve ser vista como originando uma série infinita de deslocamentos no tempo, às vezes alterando também o espaço, entre formas externas acessíveis aos sentidos, interpretações e, então, formas externas novamente; uma sequência ininterrupta carregada de incertezas, que dá margem a erros de compreensão e perdas, tanto quanto a inovações (HANNERZ, 1997, p. 15).

Quanto aos limites (margens, fronteiras, praias), Hannerz nos sugere que: “Se “fluxo” sugere uma espécie de continuidade e passagem, “limites” têm a ver com descontinuidades e obstáculos” (HANNERZ, 1997, p. 15). Para o autor, basicamente não importa tanto de onde tenham vindo os fluxos, mas sim a sua interpretação local (mas não isolada), que, na prática se tornam as barreiras linguísticas, culturais, econômicas, entre outros.

As fronteiras, nesse sentido, podem ser econômicas, intelectuais, culturais, que criam, por si, as zonas de exclusão, e geram os processos de descontinuidade. Segundo o autor: “[...] esses termos não implicam linhas nítidas e sim regiões, nas quais uma coisa gradualmente se transforma em outra, onde há indistinção, ambiguidade e incerteza” (HANNERZ, 1997, p. 20).

Assim, Hannerz resgata dois pensadores que investigam a fronteira dos Estados Unidos com o México: Michael Kearney (1991) e Renato Rosaldo (1988) de maneiras distintas, porém complementares.

Kearney preocupa-se com a fronteira política, onde em torno dela existe uma área “cinzenta” de predadores e vítimas e, como esta área não está sob o controle total de nenhum dos lados, nela predominam o terror e a evasão. A figura chave identificada por Kearney são os “coiotes” - facilitadores da entrada de imigrantes ilegais do sul rumo ao norte. A ambiguidade aqui se revela no sentido de que, enquanto para o norte, o “coiote” é um “fora da lei”, para o sul, os “coiotes” passam a ser considerados heróis culturais (KEARNEY *apud* HANNERZ, 1997, p. 22).

Já para Rosaldo (1988) o que chama atenção não é tanto o embate pela sobrevivência, mas sim a fronteira como um espaço “entre lugares estáveis”, como uma área de liminaridade. O personagem em destaque para o antropólogo torna o “selvagem”, não como alguém que se encontra em posição muito afastada do centro dominante, para quem “suas chances de sobrevivência não dependiam nem do acúmulo de bagagem cultural nem da adesão às normas culturais, mas da capacidade de mudar, adaptar-se, improvisar⁹⁷” (ROSALDO, *apud* HANNERZ, 1997, p. 23).

Finalmente, Kearney apresenta-nos o conceito de hibridismo e este se refere à emergência, em situações de contato entre realidades distintas, de “um genuíno terceiro sistema sociocultural através de um processo de fusão” (KEARNEY, 1997, p. 25). Nesse sentido, pode-se entender que as fronteiras, ou os espaços de descontinuidade apresentam padrões de hibridismo no que se referem aos aspectos culturais, sociais e normativos.

De forma consonante com Kearney, Maria Teresa Arcila (2014) entende as fronteiras como “entrelugares” ou como “terceiros espaços”, que oferecem uma alternativa entre a relação binária que se impõe entre uma realidade e outra. Assim, as fronteiras oferecem também uma liminaridade de tempo, aos quais chama de “destempos” e, segundo a antropóloga:⁹⁸

⁹⁷ Neste aspecto o autor avança e apresenta o estudo desenvolvido por Dening (1980) (*apud* HANNERZ, 1997: 24), quem fez uma investigação nas ilhas Marquesas, na Polinésia. Em contato com os locais, o antropólogo criou as chamadas “ilhas culturais” e afirmou que ao conhecê-las chegava não a uma “terra selvagem”, mas sim a “outros mundos bem estabelecidos e autossuficientes”. Em resumo, isso ocorre em razão de um processo de “deculturação”: que significa se livrar de uma sobrecarga de cultura para ganhar liberdade de movimento. Entretanto, aponta o autor, que a “deculturação” em excesso traz o risco da desumanidade, e de se tornar um “animal perigoso”. Tal discussão pode se relacionar com o conceito aqui já exposto, de “vida nua” apresentado por Agambem (2014). Tais reflexões são importantes para este trabalho a fim de se identificar os parâmetros, padrões de convivência entre VNSAs e dinâmicas próprias das regiões de fronteira.

⁹⁸ No original: “*Esos destiempos se producen porque en las fronteras entran en una interacción compleja diferentes historicidades; es decir, formas distintas de concebir, experimentar y organizar el tempo. [...] La contradictoria diversidad de las fronteras es, más que nada, diversidad de relaciones sociales marcadas por*

Esses inconvenientes ocorrem porque diferentes historicidades iniciam uma interação complexa nas fronteiras; ou seja, formas distintas de conceber, experimentar e organizar o tempo. [...] A contraditória diversidade das fronteiras é, mais que nada, uma diversidade de relações sociais marcadas por tempos históricos diversos e, ao mesmo tempo, contemporâneos. [...] São também diferentes os níveis de desenvolvimento econômico que, associados aos níveis e modalidades de desenvolvimento e aos estilos de vida, sugerem épocas/histórias distintas e opostas que, no entanto, são contemporâneas (ARCILA, 2014, p. 3-4, tradução nossa).

Assim, a autora propõe uma perspectiva que entenda as fronteiras como “descentramentos”, onde se delimitam e consolidam diferentes tipos de espacialidades, periferias, lugares longínquos dos seus respectivos centros de poder político, econômico e, como um produto dessa distância, observa-se nas fronteiras uma diluição do poder estatal, porém, embora possam ser áreas indefinidas, porosas, de difícil demarcação, e haja esta percepção de pulverização do papel do Estado; são também o espaço onde há a materialização do limite de circunscrição estatal e, geralmente, se tornam os espaços onde o Estado tende a demonstrar sua força nos momentos em que for necessário, deslocando-se, assim, o centro para a periferia (ARCILA, 2014, p. 4).

Torna-se, a fim de complementar a reflexão apresentada por Arcila, interessante resgatar a discussão apresentada por Clara García (2006, p. 79-80) segundo a qual, para se referir a um determinado território, é imprescindível, *a priori*, pensar nas representações sociais do território, e para tanto, é preciso pensa-lo enquanto quatro principais dimensões:

- (i) O território é onde se encontram e, por vezes, se chocam diferentes experiências, ideias e valores compartilhados; e é, sobretudo nos espaços de fronteira em que se reconhecem os “de dentro” e os diferenciam dos “de fora”;
- (ii) As representações sociais do território não são monolíticas ou estáticas, ao contrário, por ser fruto de inúmeras interações, estão em constante movimento;
- (iii) As representações sociais são o resultado, muitas vezes, do embate entre forças distintas que querem fazer valer uma determinada visão sobre o território, detrimento de outras;
- (iv) Finalmente, a autora chama a atenção para a eficácia de determinadas representações sociais do território que podem, por vezes, forjar a realidade, por exemplo, representações que destacam o “caos” em determinada região

tempos históricos diversos y, a la vez, contemporáneos. [...]También diferentes niveles de desarrollo económico que, asociados con niveles y modalidades de desarrollo y de modos de vida sugieren épocas/historias distintas y contrarias y, sin embargo, contemporáneas.

podem reforçar o estigma sobre determinado espaço, podendo assim tornar “invisíveis” os reais problemas e as reais vítimas de certos problemas que uma região pode apresentar.

Ao se refletir sobre as comunidades locais fronteiriças, é importante destacar que estas são diretamente afetadas pelo que ocorre no país vizinho, por vezes até mais do que elementos da política e economia centrais. Além de analisar a fronteira política, Zartman (2010, p. 4) convida a refletir sobre a fronteira social, onde algumas atividades só começam a existir por ser uma região específica de fronteira, tais como a extorsão, tráfico, contrabando, fugas, e, assim, vão se criando papéis sociais intrinsecamente ligados à sua natureza. As fronteiras, portanto, não são agentes passivos de determinada realidade, mas sim operam ativamente na natureza das ações que ali são praticadas, auxiliando na identidade social daquela região, que vai sendo definida a partir da maior ou menor relação com o centro. Assim, para o autor, as fronteiras são:⁹⁹

Áreas subnacionais cuja vida econômica e social é direta e significativamente afetada pela proximidade de uma fronteira internacional [...] territórios inabitados localizados à margem de um centro de poder, ou entre centros de poder, sendo tal poder entendido enquanto aspecto civilizacional, bem como compreendido nos sentidos econômico e político. [...] Elas estão continuamente em movimento, rápido e lento, e qualquer representação estática do movimento contém em si os elementos de sua própria mudança (ZARTMAN, 2010, p. 2, tradução nossa).

E é justamente a relação com o centro de poder, cuja força, autoridade e legitimidade, além da disposição permanente em manter a divisão territorial em uma área populosa, que irá determinar a natureza da fronteira. Tais regiões podem pertencer a Estados fracos, ser mal delimitadas e mal administradas, ou podem ser fortemente militarizadas e mantidas por respectivos poderes centrais fortes, ou podem se mostrar medianamente posicionadas entre esses dois extremos. O fato é que a comunidade local, de ambas as nacionalidades, será sempre afetada pelas políticas praticadas por ambos os Estados (Zartman, 2010, p. 6).

Os impactos e reflexos serão sentidos de formas diferentes a partir de cada nacionalidade, e como analisou Zartman (2010, p. 6), a comunidade fronteiriça binacional está sempre em movimento, e seu movimento se modifica conforme o tempo passa tanto de forma sincronizada (para ambas as nacionalidades) quanto de forma diacrônica. E é

⁹⁹ No original: *Subnational areas whose economic and social life is directly and significantly affected by proximity to an international boundary [...] inhabited territories located on the margins of a power center, or between power centers, with power understood in the civilizational as well as the politico-economic sense.[...] They are continually in movement; both fast and slow, and any static depiction of the movement contains within it the elements of its change.*

justamente dessa complexidade que surge uma percepção de caos incompreensível, de desordem e de fatores que parecem, à primeira vista, ser “indecifráveis”.

Para a presente reflexão, busca-se, portanto, chamar a atenção para os espaços fronteiriços sul-americanos, à luz dos processos de liberalização econômica, integração e inserção em fenômenos ligados à globalização, e buscar uma compreensão do que ocorre em espaços fronteiriços onde tais fenômenos são materializados de maneira incompleta, disfuncional, e acabam por intensificar a presença de VNSAs, ligados ao crime organizado que pode, por vezes, se conectar ao COT.

Jaskoski, Sotomayor e Trinkunas (2015, p. 4-6) refletem sobre o conceito de fronteiras e regiões fronteiriças e as definem como espaços de convergência de quatro principais domínios:

- (i) Fronteiras como espaço geopolítico: os Estados buscam proteger suas fronteiras e a cooperação com Estados vizinhos só será possível quando disputas fronteiriças forem resolvidas;
- (ii) Fronteiras como instituições econômicas: sob a perspectiva liberal, é nas fronteiras onde se materializa o livre-comércio, por onde transitam os bens comercializados, com baixa inspeção e trâmites de facilitação de comércio;

Sob este aspecto os autores antecipam uma preocupação no que concernem assimetrias regulatórias e legais, que podem gerar cálculos de risco *versus* oportunidade para o trânsito ilícito de mercadorias, como contrabando, por exemplo, aproveitando-se dos lucros obtidos na venda de um produto ilegal do outro lado da fronteira, ou que tem preços maiores no outro país, como se observa em:¹⁰⁰

Cabe destacar como pode ser altamente lucrativo participar de fronteiras precisamente onde elas são ilegais; quando os Estados definem certas atividades como ilegais, eles criam um prêmio de risco para a realização destas atividades. Assim, a oportunidade de ganho adicional naturalmente induz os agentes a participarem de transações legais e ilegais, com vistas a influenciar as políticas de controle das fronteiras e, portanto, as regras que regem as trocas econômicas (JAKOSKI; SOTOMAYOR; TRINKUNAS, 2015, p. 5, tradução nossa).

- (iii) Fronteiras como Demarcações Policiais e Jurisdicionais: Os limites fronteiriços de um país são o último espaço onde seu domínio e soberania se fazem

¹⁰⁰ No original: *It is noteworthy how it can be highly lucrative to participate in crossings precisely where they are illegal; when states define certain activities as illegal, they create a risk premium for undertaking the activity. The opportunity for increased gain naturally leads actors engage both legal and illegal transactions to seek to influence the politics of border control, and thus rules governing economic exchanges.*

presentes, portanto se tornam espaços propícios à coerção e extradição, como práticas de “demonstração de força” por parte dos Estados.

- (iv) Fronteiras como Comunidades Identitárias: A forma como os indivíduos interpretam e vivem as fronteiras pode ou não coincidir com a “fronteira material” do Estado, por isso, muitas vezes etnias, tribos, clãs, entre outros, alocam-se em espaços de fronteiras, ocupam duas nacionalidades e podem não reconhecer tais diferenças “materiais”.

Ao identificarem estes domínios nos espaços de fronteira, os autores convergem seu olhar sobre as fronteiras do Hemisfério Ocidental, onde identificam debilidades em todos eles. Inicialmente, entendem que as mudanças abruptas no cenário político e econômico, tais como o processo de democratização, liberalização econômica e integração regional trouxeram importantes impactos para as fronteiras da região. Estados que apresentavam fragilidades, como o México, os países parte do Triângulo Norte da América Central (Honduras, Guatemala, El Salvador), os países fronteiriços com a região amazônica, países fronteiriços com a Colômbia e a tríplice fronteira (Brasil, Paraguai, Argentina) ao sul do continente são exemplos de onde ainda se observam dificuldades, por parte dos Estados, em monitorar e gerar o efetivo desenvolvimento em seus entornos fronteiriços. Por exemplo, sob o domínio geopolítico, os autores atestam:¹⁰¹

Sob uma perspectiva de policiamento, diversas fronteiras no hemisfério experimentam grande insegurança internacional, em uma esfera de interseção com as relações internacionais; em muitos casos, os conflitos em zonas de fronteira têm aumentado em meio ao banditismo fronteiriço e ao tráfico de pessoas, drogas e armas, criando tensões entre os países e entre os agentes nas zonas de fronteira. Outras zonas de fronteira são pacíficas precisamente devido às ações dos atores ilegais que estabelecem e mantêm a ordem (JAKOSKI; SOTOMAYOR; TRINKUNAS, 2015, p. 5, tradução nossa).

Basicamente, ainda sob o primeiro domínio, os autores já expressaram o que é, para a presente Tese, o ponto nevrálgico de problematização: qual seja a remanescente presença de conflitos e hostilidades nas fronteiras do Hemisfério Ocidental, e da América do Sul em especial, decorrentes de diversas razões, mas em sua maioria resultantes dos processos de

¹⁰¹ No original: *From a policing perspective, several borders in the hemisphere experience great international insecurity, which has intersected with international relations, in many cases conflicts in border zones have escalated amid border banditry and the smuggling of people, drugs, and guns, creating tensions both between countries and among actors in borderlands. Other border zones are peaceful precisely because of the actions of illegal actors that establish and maintain order.*

intensificação dos fluxos, e principalmente pela presença de VNSAs e da prática de atividades ilegais ligadas ao tráfico de drogas e de armas e ao contrabando.

Nesse sentido, o termo “*black spots*” foi aqui o escolhido para ser referenciado, pois nos parece ser o mais atual e lapidado cientificamente, e este se soma às importantes definições, aqui também apresentadas, tais como “*brown areas*”, apresentada por Guilherme O’Donnel (1992), “*dangerous spaces*”, de Phil Williams (2010), e à metáfora aqui proposta, as “pontes quebradas”¹⁰². Em paralelo, identificaram-se aqui outras definições, tais como “*ungoverned areas*” ou “*safe havens*”, as quais carregam consigo um alto teor político e tendem a gerar, também em maior ou menor grau, o *enforcement* e militarização da agenda em tais regiões.

Tais definições apresentam importantes potenciais analíticos, entretanto, observa-se que todas se apresentam sob uma perspectiva liberal, a qual tende, em maior ou menor grau, a gerar agendas de fortalecimento estatal. Verifica-se que, na prática, tais conceitos acabam por deixar de lado questões endógenas e estruturais, aspecto central da presente análise, podendo, por vezes, camuflar, os padrões históricos de violência em determinadas regiões.

A presença mínima ou utilitária do Estado nestas regiões faz com que agentes estatais, em determinados momentos, favoreçam o estoque, proteção e trânsito de drogas ou de armas ilegais no país, ou mesmo, em alguns casos, faz com que agentes oficiais possam participar do negócio, formando uma estrutura criminal.

Assim, para abranger, por um lado, a percepção de baixa presença do Estado, mais aproximado com o que aqui se chamou de “*black spots*” e, por outro lado, destacar a presença quase visceral do Estado, que, por um lado propicia que tais espaços se desenvolvam, e, por outro lado, seus agentes podem até mesmo se beneficiar de tais práticas, se propõe o conceito de Zonas Estratégicas e Estruturais para os Trânsitos Ilícitos - ZEETI.

Entendemos ser de suma importância a proposição de um aparato conceitual próprio, que dê destaque a fenômenos intrínsecos à região da América do Sul, que poderão ocasionalmente ser usados para outras regiões, mas, diferentemente do conceito de “*black spots*” que praticamente não se debruça nas condições históricas de violência que fizeram de determinada área um “*black spot*”, aqui pretende-se destacar o papel do Estado, tal como

¹⁰² O conceito metafórico de “pontes quebradas” foi aqui discutido quando analisamos a teoria das “janelas quebradas” ou “*Broken Windows*”, de Kelling e Cole (1996) e se revelou o processo pelo qual os crimes foram adquirindo caráter transnacional e, por isso, de forma a enfatizar esta dimensão, propôs-se o termo “pontes quebradas”.

revelar a violência estrutural que fornece um contexto propício ao crime e à governança alternativa presentes em determinada região.

Objetiva-se, portanto, na presente Tese oferecer um conceito que seja, *a priori*, endógeno, ou seja, construído a partir de uma reflexão desenvolvida *in loco* e que traga consigo uma elaboração mais enfática no que tange à presença da violência estrutural como aspecto determinante das “áreas não governadas”, com seus padrões históricos de violência, conflito e exclusão.

A partir da relação de causalidade entre, de um lado, a concepção de fragilidade estatal e violência estrutural, e de outro, a provável existência de áreas não governadas, torna-se relevante discutir a contribuição específica desta preocupação para as discussões contemporâneas de segurança internacional, a partir da América do Sul.

Neste aspecto se pode identificar uma importante característica do conceito de ZEETI, pois em regiões fronteiriças do Hemisfério Ocidental, por exemplo, o Estado exerce um importante papel, pois demanda justamente uma ação originária estatal, de debilidade e exclusão, bem como sua presença deficitária, mínima e/ou corrupta, tornando o local mais vulnerável às atividades ilegais e à corrupção; aspecto chave de diferenciação entre o que aqui se propõe, a ZEETI, com relação aos conceitos apresentados por *policymakers* ou pela literatura até o momento analisada, que pouco salienta os aspectos históricos de formação gradual das áreas não governadas.

Esta perspectiva sobre as comunidades que vivem em regiões de fronteira traz à tona o desafio de compreender o quanto uma determinada comunidade fronteiriça é afetada por determinadas políticas implantadas pelo país vizinho, em outras palavras, o quão determinante um conflito civil, e presença de atores ilegais, por exemplo, que incide em uma ZEETI fronteiriça pode transbordar para o país vizinho, seja pela intensificação da pressão e da violência, ou pelo aumento da evasão de deslocados, sendo que tais deslocados podem ser, entre outros:

- a) vítimas diretas de extorsão, recrutamento forçado e perseguição;
- b) vítimas indiretas, atores sociais marginalizados que acabam por entrar em atividades ilegais, em decorrência da falta da presença eficaz institucional do Estado;
- c) guerrilheiros ou combatentes, a fim de buscarem esconderijo, longe da pressão militar estatal;

- d) grupos de traficantes que começam a desbravar novas rotas por entre os espaços “não governados” no país vizinho.

A partir desta reflexão, é importante notar que os chamados Estados frágeis, com suas ZEETI, apresentam uma ameaça primeiramente para sua própria comunidade, e, a partir de então, passam a ameaçar as comunidades fronteiriças e, eventualmente, toda uma região. E é a partir de um prisma crítico que se deve interpretar esta conceptualização, pois tem sido em nome da “Segurança da Comunidade Internacional” ou mesmo da segurança norte-americana e da consequente adequação de agendas locais, que muitas ações de cunho intervencionista têm sido praticadas.

Argumenta-se, portanto, que a presença de ZEETI na América do Sul faz com que, mesmo que esta região não apresente guerras convencionais, a mesma apresenta de forma sistemática e estrutural *bolsões territoriais* para os crimes transnacionais, presença e trânsito de VNSAs e pode gerar desafios à agenda de segurança regional, tais como deslocamentos forçados e fluxos ilegais de drogas, armas e pessoas; além de gerar, de forma frequente, mobilização de Forças Armadas em regiões de fronteira, sobretudo na região andina, o que obstaculiza, assim, uma efetiva Zona de Paz.

Dessa forma, a fim de identificar aspectos determinantes da presente variável dependente, propõe-se, de forma hipotética, ao conceito **ZEETI** as seguintes características constitutivas:

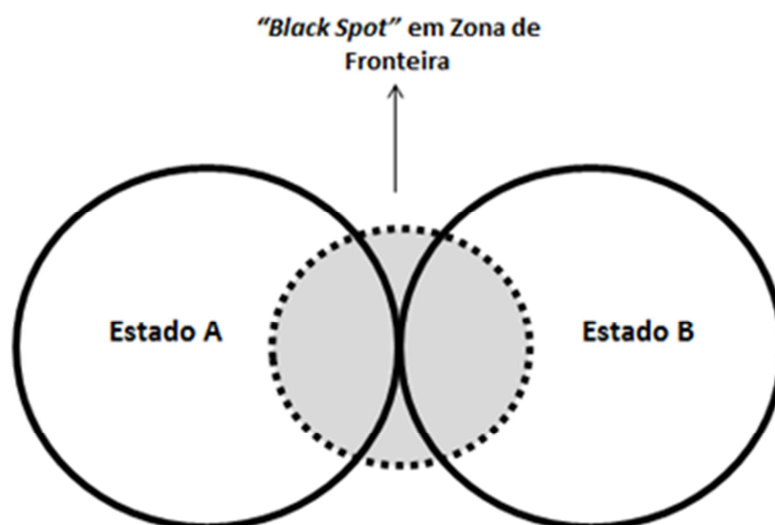
- a) são mutáveis e flexíveis: estão em constante movimento, seja como reação à ação do governo, seja pelo surgimento de novos grupos ilegais, ou pelo surgimento de novos produtos comercializáveis, esta capacidade polivalente está presente em tais zonas;
- b) são pragmáticas e operacionais: necessitam de infraestrutura, com rede interligada de transportes via mar, rios, terra ou ar; bem como utilizam o sistema de telecomunicações via internet, satélite ou rádio; se beneficiam da presença de agentes estatais e judiciais corruptos, bem como utilizam regras bancárias e cambiais flexíveis para lavar dinheiro;
- c) exportam insegurança: as atividades ilegais ali desenvolvidas podem se intensificar, transbordar e encontrar novos mercados, ou mesmo novas rotas internacionais, no caso do tráfico de drogas, por exemplo; ou ali se podem treinar e organizar atentados terroristas para qualquer outro lugar do mundo, portanto, estas zonas podem fazer com que a violência ascenda da dimensão regional para a dimensão transnacional.

Assim, para se estruturar a presença de uma ZEETI, foram definidas as seguintes variáveis independentes:

- (i) Baixa presença efetiva do Estado;
- (ii) Posição geográfica estratégica;
- (iii) Altos índices de corrupção de agentes locais;
- (iv) Presença de economia informal;
- (v) Subdesenvolvimento econômico;
- (vi) Presença de governança alternativa.

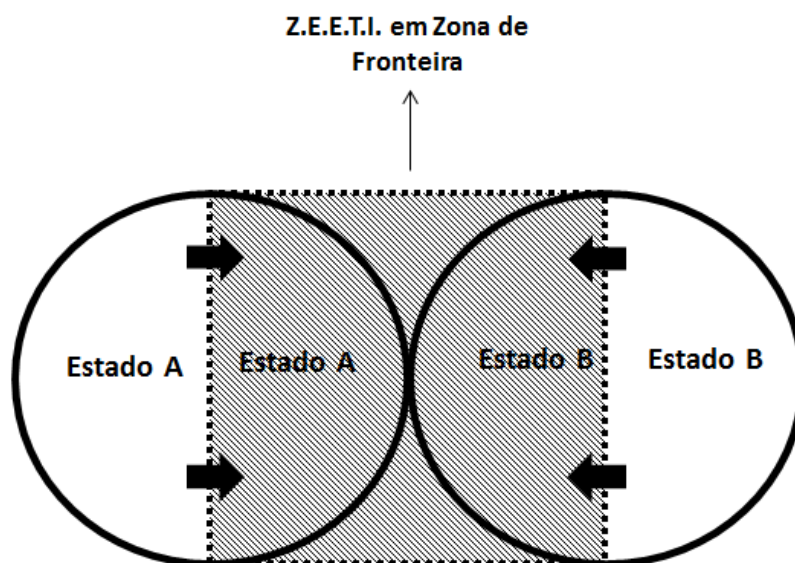
Tais variáveis, bem como as características principais elencadas acima foram admitidas como um parâmetro inicial de análise, a fim de que a presente construção hipotético-conceitual seja competente para a análise e investigação das ZEETI na América do Sul. Isso posto, será importante apresentar uma metodologia de análise que permita, ao mesmo tempo em que se investiga o estudo de caso, complementar, enriquecer e detalhar, de forma gradual, a construção hipotético-conceitual, e este parece-nos ser um caminho razoável de consolidação teórica e metodológica do objeto de análise. Oferecem-se, portanto, dois esquemas visuais, Figuras X e XI, onde é possível observar uma Zona de Black Spot onde há mínima presença do Estado, e uma Zona de ZEETI, onde o Estado exerce papel gerador e de mantenedor:

Figura 10 – “Black-Spots” em Zona de Fronteira



Fonte: Ilustração desenvolvida pela autora, com base na literatura analisada

Figura 11 – Zonas Estratégicas para o Trânsito Ilícito (Z.E.E.T.I.) em Zona de Fronteira



Fonte: Ilustração desenvolvida pela autora, com base na literatura analisada

Propõe-se finalmente, apresentar um quadro analítico-explicativo, com os principais conceitos aqui desenvolvidos, a fim de compilar suas ideias-chave, bem como destacar os aspectos constitutivos que são aqui propostos ao conceito de ZEETI:

Tabela 8 – Panorama analítico-conceitual perante a baixa presença estatal

Quadro analítico relativo à baixa presença estatal	Zonas Estratégicas e Estruturais para os Trânsitos Ilícitos (ZEETI)
Black Spots: referem-se a áreas localizadas dentro de um Estado, sobre as quais o governo formal não exerce governança. O tipo de ordem vigente nestes territórios é desconhecido tanto por parte das autoridades governamentais como pela comunidade internacional.	O conceito de ZEETI refere-se a regiões que apresentam baixa presença estatal e onde é possível observar deslocamentos de grupos armados ilegais, bem como de atores e organizações ligadas a crimes de dimensão local e, por vezes, transnacional. Tais lugares são fruto de um espectro de violência estrutural , com históricas disparidades institucionais e socioeconômicas, com tendência à militarização estatal. Em geral, estão distantes dos pólos de ordenamento jurídico central e apresentam governanças alternativas, com emprego ou ameaça de violência por parte de VNSAs. Podem ser vistos como locais de “expulsão” de civis, gerando deslocamentos internos, bem como refugiados em outros países, principalmente fronteiriços.
Brown Zones: regiões em que os Estados tem baixa presença, tanto funcional quanto territorial. São democracias, mas apresentam espaços de (des) funcionalidade e baixa ou quase nula presença do Estado central, onde as forças políticas que operam em tais regiões se guiam pelo patrimonialismo e clientelismo e não se debruçam em trazer desenvolvimento efetivo para a localidade.	
Dangerous Spaces: Espaços contíguos de governança divergente (zonas de fronteira/fronteiras); espaços de fluxos parcialmente regulados, desregulados ou ilegais, e espaços acentuadamente justapostos – quer seja em cidades, estados ou regiões – entre zonas de oportunidades e zonas de exclusão.	
Área não Governada: Um lugar onde o Estado ou governo central é incapaz ou indisposto a estender o controle, governar efetivamente ou influenciar a população local, e onde um governo provincial, local, tribal ou autônomo não governa completa ou efetivamente, devido à sua capacidade inadequada de governança, vontade política insuficiente, lacunas na legitimidade, presença de conflito ou normas restritivas de comportamento.	
Safe Haven: lugar ou situação que permite aos atores ilícitos operarem de modo impune ou evitarem a descoberta ou captura, incluindo áreas desgovernadas, subgovernadas, mal governadas ou contestadas (remotas, urbanas, marítimas) ou áreas exploráveis não físicas (virtuais) onde atores ilícitos podem organizar, planejar, angariar fundos, comunicar-se, recrutar, treinar e operar em relativa segurança.	
Janelas Quebradas/Pontes Quebradas: A teoria das “Broken Windows” usou a metáfora das janelas quebradas para atestar a relação entre desordem e crime, assim, a sensação de declínio ou decadência deixada por “uma janela quebrada” abriria espaço para o encorajamento de práticas criminais e, por este motivo, as “janelas” precisam ser reparadas rapidamente e práticas de desordem precisam ser permanentemente inibidas para evitar que a região seja percebida como lócus para a prática de crime e com baixo policiamento e baixa presença estatal.	

Fonte: Tabela desenvolvida pela autora, baseada em Guillermo O’Donnel (1992), Bartoz Stanilawski (2008), Robert Lamb (2008), Phil Williams (2010) e Kelling e Cole (1996).

4.3 A metodologia comparativa estrutural focada: uma contribuição possível

Alexander George (1979) foi o precursor da chamada Metodologia Comparativa Estrutural Focada e sua contribuição teve um grande impacto não só nas áreas de ciência política e ciências sociais, como também na área de psicologia. Basicamente, a preocupação

inicial de George era em como transformar o conhecimento histórico em uma compreensão sistemática da realidade. Assim, sua indagação inicial foi: ¹⁰³

Se já é perigoso retirar lições da aplicabilidade mais ampla de casos históricos individuais, então quão perigoso pode ser a utilização da experiência histórica para entender melhor e lidar efetivamente com situações contemporâneas que apresentam certa semelhança histórica com casos do passado? [...] Em outras palavras, existe a tarefa de converter “lições da história” em uma teoria abrangente que englobe a complexidade do fenômeno ou atividade em questão de uma forma sistemática e diferenciada (GEORGE, 1979, p. 43, tradução nossa).

Ao longo das décadas de 60 e 70, Alexander George observou uma dicotomia entre, por um lado, os tradicionalistas, aqueles que tinham por preocupação aglutinar conhecimento histórico e tratar, a partir de eventos aleatórios, de fazer generalizações; e, por outro lado, os *behavioristas*, cientistas políticos que se preocupavam com a construção de modelos teóricos capazes de superar a história. O que previa o autor era que esta dicotomia tenderia ao apaziguamento e a tendência seria a mescla ou associações metodológicas para se chegar a resultados de impacto.

Ao refletir sobre esta tensão, George evidencia que seria possível construir teorias, a partir da observação histórica, mas não de uma determinante e geral, mas sim focando na escolha e delineamento das variáveis independentes, fazendo com que a variável dependente pudesse ser continuamente lapidada. Assim, fazia-se justiça às inúmeras possibilidades trazidas pelas interpretações históricas, mas, ao mesmo tempo, a construção teórica iria, gradualmente, sendo edificada, como se evidencia em: ¹⁰⁴

Desse modo, a “singularidade” da explicação é reconhecida, mas é descrita em termos mais gerais, ou seja, como um valor particular de uma variável geral contemplada por uma estrutura teórica de variáveis independentes, intervenientes e dependentes. Um evento histórico único não pode ser ignorado, mas deve ser considerado como parte de uma classe de tais eventos “mesmo que apenas aconteça apenas uma vez” (GEORGE, 1979, p. 43, tradução nossa).

Dessa forma, ao reconhecer o potencial histórico para o desenvolvimento teórico, George une, de forma competente, a história à ciência política, e o faz de maneira ampla e não

¹⁰³ No original: *If it is hazardous to draw lessons of broader applicability from single historical cases, how then can historical experience be utilized to understand better and to deal effectively with contemporary situations that bear a certain resemblance to past historical cases? (...) In other words, the task is to convert “lessons from history” into a comprehensive theory that encompasses the complexity of the phenomenon or activity in question in a systematic and differentiated way.*

¹⁰⁴ No original: *In this way, the “uniqueness” of the explanation is recognized but it is described in more general terms, that is, as a particular value of a general variable that is part of a theoretical framework of independent, intervening, and dependent variables. The unique historical event cannot be ignored, but it must be considered as one of a class of such events “even if it happened only once.*

limitante, tal como seriam com modelos fechados, que mais excluem do que incluem. Esta contribuição parece-nos especialmente importante, pois ao propormos uma construção conceitual, também nos dispomos a evidenciar um caminho metodológico que seja autoconstruído, ou seja, que a partir do momento em que se inicia o processo de construção teórica, este avança a partir dos diferentes estudos de caso.

A importância, nesse sentido, desloca-se do modelo em seu sentido geral, e foca na solidez das variáveis, para que estas sejam falseáveis e amplamente dialogáveis com o meio acadêmico, a fim de que o próprio modelo seja sempre melhorado e complementado:¹⁰⁵

É por este motivo que os investigadores fariam bem ao desenvolver categorias que descrevam as variações em cada uma de suas variáveis não de forma apriorística, mas sim de forma indutiva, por meio de um exame detalhado do valor de cada variável e da forma como estas se comportam em diferentes casos. (GEORGE, 1979, p. 47)

O autor propõe assim uma construção teórica que seja analítico-indutiva e que seja capaz de medir e analisar as variáveis e como estas se comportam em distintos estudos de caso, sob quais condições algumas se manifestam mais que as outras e assim por diante. Ele indica, portanto, três pré-requisitos para esta metodologia:

- (i) Um número reduzido de estudos de casos, mas que sejam bem analisados, a fim de testar a relação entre as variáveis, o que chamou de “*disciplined-configurative*”¹⁰⁶
- (ii) O investigador deve definir adequadamente a classe ou tipo de eventos que deseja investigar;
- (iii) O investigador deve ser seletivo e focado ao analisar um estudo de caso, a fim de que comparações e considerações possam ser feitas a partir da análise de outros estudos de caso.¹⁰⁷

¹⁰⁵ No original: *It is for this reason that investigators would do well to develop the categories for describing the variance in each of their variables not on an a priori basis but inductively, via detailed examination of the value of a particular variable varies in many different cases.*

¹⁰⁶ O autor diferencia a metodologia chamada de “*configurative-idiographic*”, da chamada “*disciplined-configurative*”, como se observa em: “*Para distinguir entre a explicação de um caso único, expresso em termos idiossincráticos que são específicos apenas a este caso, e aqueles expressos em termos de variáveis gerais, cientistas políticos cunharam os termos “configurativo-idiográfico” e “disciplinado-configurativo”* (GEORGE: 1979: 47). No original: *To distinguish between explanation of a “unique” case couched in idiosyncratic terms that are specific only to that case, and those couched in terms of general variables, political scientists have coined the terms= “configurative-idiographic” and “disciplined-configurative”.*

¹⁰⁷ O autor cita como exemplo estudos de caso marcantes que se evidenciam como multidimensionais, abrindo uma série de possibilidades de pesquisa, como se nota em: O tratamento dado à crise dos mísseis de Cuba

Com uma perceptível crítica aos demasiado cientificistas, ou mesmo ao emprego generalizado do método estatístico, o autor apresenta seus pré-requisitos, alertando assim para que o investigador esteja atento à escolha do estudo de caso, como uma legítima forma de aprimorar a teoria, sob uma perspectiva indutiva, onde aqui que sumariza: ¹⁰⁸

Uma observação científica é concebida para utilizar dados seletivos, ao invés de simplesmente qualquer dado obtido: tal estudo se destina a monitorar ou explicar algum fenômeno mais amplo e, portanto, deve ser planejado sob a dinâmica da teoria, em substituição à acumulação excedente de quaisquer dados que surjam (GEORGE, 1979, p. 51, tradução nossa).

Abre-se, portanto, a possibilidade de o investigador escolher primeiramente um único estudo de caso, mas que seja importante e competente no sentido de oferecer as bases teóricas e conceituais preliminares de forma suficiente ao desenvolvimento teórico inicial, ao que o autor chama de “*heuristic case*”, e na sequência, os estudos de caso subsequentes que servem para julgar o potencial explicativo das variáveis, oferecer novas variáveis e mesmo testar as hipóteses, o autor chamou de “*plausibility-probe case studies*”. E é essencialmente a junção dos dois tipos de estudos de casos que se vai dando forma à teoria, como revela o autor em ¹⁰⁹.

procedendo-se desta forma, pode-se considerar uma “teoria” como um conjunto de hipóteses funcionais que foram formuladas e refinadas conforme necessário, de acordo com resultados de testes individuais que colocaram em questão hipóteses iniciais (GEORGE, 1979, p. 52, tradução nossa).

Assim, o autor nos apresenta uma série de passos a serem seguidos a fim de conduzir a pesquisa por meio da metodologia comparativa, estrutural e focada e, em três fases distintas e propõe-se aqui demonstrá-las de forma resumida (GEORGE, 1979, p. 54-57):

(I) Desenho Teórico-conceitual:

em um estudo de caso deve ser seletivamente focado de acordo com o tipo de teoria que o investigador está buscando desenvolver: dissuasão *versus* diplomacia coercitiva *versus* gestão da crise *versus* negociação *versus* influência política doméstica *versus* personalidade (GEORGE, 1979: 51, tradução nossa). No original: *Treatment of the Cuban Missile Crisis in a case study must be selectively focused in accord with the type of theory that the investigator is attempting to develop: deterrence X coercive diplomacy X crisis management X negotiation X domestical political influence X personality (GEORGE, 1979: 51).*

¹⁰⁸ No original: *A scientific observation is designed to use selective data rather than merely whatever data is obtained: Such a study is intended to monitor or explicate some larger phenomenon and thus is to be planned under the impetus of theory rather than the excrescent accumulation of whatever data happen to come up.*

¹⁰⁹ No original: *...proceeding in this fashion, one could regard “theory” as a set of working hypotheses which have been reformulated and refined as necessary in accord with results of individual probes that called into question the initial hypotheses.*

- (a) Delimitação do problema de pesquisa e dos objetivos do estudo;
- Que tipo de fenômeno será investigado?
 - Qual a teoria ou teorias existentes, se é que existe alguma, que aborda aspectos do fenômeno em questão?
 - Quais aspectos da teoria existente que necessitam de refinamento e complementação?
- (b) Especificação dos elementos (condições e variáveis) que serão inseridos na análise do fenômeno em questão.
- Qual é a variável dependente?
 - Quais serão as variáveis independentes e intervenientes?
 - Como as variáveis relacionam-se entre si?
- (c) Selecionar os estudos de casos adequados, dentro do universo de casos, e justificar a escolha feita.
- (d) Descrição detalhada das variáveis, de modo que possibilite estudos de caso posteriores.
- (e) Seleção dos dados e documentos, a fim de analisar o estudo de caso, a fim de responder a “perguntas gerais”, para estruturar e possibilitar a futura comparação com outros estudos de caso.

Assim, após apresentar os cinco primeiros passos desta primeira empreitada, qual seja o desenho teórico, Alexander George reconhece não ser uma tarefa fácil lidar com todas estas tarefas e satisfazê-las de maneira plena, ocorre que um primeiro esforço que seja honesto já é válido no sentido de trazer uma contribuição teórica a determinado fenômeno, como se pode observar no seguinte trecho:¹¹⁰ *“Apesar dos esforços do investigador, é provável que a formulação do projeto se mantenha imperfeita em alguns aspectos. Será difícil desenvolver um projeto de pesquisa que lide com todas essas cinco tarefas de uma maneira ideal”* (GEORGE, 1979, p. 57, tradução nossa).

(II) Análise do Estudo de Caso

¹¹⁰ No original: *Despite the investigator's best efforts the formulation of the design is likely to remain imperfect in some respects. It will be difficult to develop a research design that deals with all of these five tasks in an optimal manner.*

Cabe ao investigador, após o desenho teórico-conceitual, se aproximar do Estudo de Caso, a partir de dados históricos que sejam orientados pelas variáveis e pela estrutura explicativa proposta, o que o autor chamou de “*disciplined-configurative case study*” conforme fora já aqui mencionado (GEORGE, 1979, p. 58).

(III) Implicações do Estudo de Caso ao Desenho Teórico

O fato de a teoria, ao menos no campo das ciências sociais, necessitar, na maioria das vezes, de aprimoramento e novas confirmações, faz com que os estudos de caso sejam importantes instrumentos de lapidação e refinamento teórico. O que pode, à primeira vista, parecer uma fraqueza ou debilidade da área, torna-se a sua maior riqueza: o próprio reconhecimento do caminho teórico é, no limite, um caminho sem fim. Nesse sentido, à medida que novos estudos de casos forem desenvolvidos, é possível traçar padrões de similaridades, identificar as variáveis mais responsáveis por esta aferição, ou mesmo identificar diferenças e, da mesma forma, identificar quais variáveis tornaram-se mais responsáveis por esta aferição contrária. Assim, o autor afirma:¹¹¹

Entre as razões pelas quais o teste decisivo de teorias em estudos comparativos controlados frequentemente não é possível, destaca-se o fato de que poucas teorias disponíveis na política internacional são ainda clara ou totalmente formuladas para permitir testes rigorosos. Em vez disso, a maior parte das teorias carece de uma formulação mais nítida e de demonstrações mais completas da estrutura de parâmetros. [...] É importante reconhecer que a acumulação teórica, sob esta perspectiva, torna-se uma atividade que tende ao **infinito** (GEORGE, 1979, p. 59, tradução nossa e grifo nosso).

A contribuição de Alexander George causou uma série de impactos para a área de ciência política e talvez a principal expoente de seu método seja a autora Margareth Hermann¹¹² (1989) conhecida por suas contribuições no campo da liderança política, e quem fez uso da metodologia proposta pelo autor e que atualmente, em paralelo com as pesquisas

¹¹¹ No original: *Among the reasons why decisive theory testing in controlled comparison studies is often not possible is the fact that few available theories in international politics are as yet clearly or fully enough formulated to permit rigorous testing. Rather, most theories are in need of sharper formulation and a fuller statement of the network of the parameters. (...) It is important to recognize that accumulation of theory in this fashion is **open-ended**.* (grifo nosso)

¹¹² A professora e pesquisadora Margareth G. Hermann, Diretora do *Moynihan Institute of Global Affairs*, da *Maxwell School, Syracuse University*, foi quem coordenou o Programa de *Short Term Research* no qual participei, no âmbito do *Global Black Spots Group*, em fevereiro de 2015, onde pude ter contato com a presente metodologia e sua aplicação para os “*black spots*”, e por este motivo, evidencio sua importância para a presente pesquisa. Ao fim desta seção, será apresentado parte do Manual proposto pelo grupo a fim de identificar os Black Spots. Para saber mais sobre o grupo de pesquisa, acesse o *Global Black Spots Group*: <<http://www.maxwell.syr.edu/moynihan/gbs/Welcome/>>.

sobre liderança política, criou um Guia, seguindo esta metodologia, para identificação dos *black-spots*.

Na análise desenvolvida por Kaarbo e Beasley (1999), eles retomam a contribuição de Alexander George, reiteram a importância de Margareth Hermann como uma precursora na utilização de tal metodologia, tanto na área de psicologia quanto de ciência política, e propõem, para fins práticos, a construção de um guia ou manual, que operacionalize e sistematize as variáveis, por meio de perguntas gerais, a fim de facilitar o aperfeiçoamento teórico, tema que se torna vital para a presente pesquisa.

Um aspecto que se torna interessante nesta metodologia é que é possível utilizar uma série de fontes para o estudo de caso, tais como: manuscritos, diários (no caso de análise de liderança), pesquisas, entrevistas, jornais, revistas, arquivos, dados estatísticos e entrevistas se tornam todos compatíveis e complementares e não competitivos, como o seriam no caso de um modelo teórico fechado; como afirmam em:¹¹³ “*O uso de múltiplas fontes é uma forma de ampliar a validade da construção das definições operacionais*” (KARBO; BEASLEY, 1999, p. 384, tradução nossa).

Assim, cabe ao investigador construir uma narrativa que evidencie as variáveis, bem como os parâmetros do guia/manual tornando assim possível que outros investigadores percorram o mesmo caminho, em outros estudos de casos e façam, gradualmente, novas aferições à teoria (KARBO; BEASLEY, 1999, p. 384).

Alexander George e Andrew Bennet, em momento posterior, 2004, detalham a proposta metodológica do método da Comparação Estruturada e Focada, e adicionam alguns complementos que nos parecem interessante aqui revelar, principalmente no que concerne a narrativa do estudo de caso.

Em um primeiro momento, a fim de se aproximar do estudo de caso, os autores sugerem o que chamaram de “*soaking and poaking*”¹¹⁴, que seria uma primeira aproximação aos dados, para que na sequencia haja o tratamento segundo as variáveis e a estrutura proposta de pesquisa. Ao longo deste processo, os autores entendem como primordial que o

¹¹³ No original: *The use of multiple sources is one way to enhance the construct validity of operational definitions.*

¹¹⁴ Os autores definem brevemente a breve descrição a que chamam de “*soaking and poking*”: “*Um breve resumo do caso no início da análise, que apresente aos leitores os fatos essenciais sobre o desenvolvimento e o desfecho do caso*” (GEORGE, BENNET: 2004, p. 94, tradução nossa). No original: *A brief résumé of the case at the beginning of the analysis, which gives readers the essential facts about the development and outcome of the case.*

investigador deixe claro quais dados deixou de encontrar, com o objetivo de mostrar como chegou a determinadas conclusões, bem como abrir espaço para serem supridos por novas pesquisas. (GEORGE; BENNET, 2004, p. 90) E, a este respeito, remetem a King, Keohane e Verba, segundo os quais: "A regra mais importante para toda a coleta de dados é relatar como os dados foram criados e como passamos a possuí-los" ¹¹⁵ (KING; KEOHANE; VERBA *apud* GEORGE; BENNET, 2004, p. 106, tradução nossa).

Finalmente, no que se refere à escolha das fontes para a o estudo de caso os autores alertam para a utilização de documentos oficiais e fontes primárias, como discursos oficiais, entre outros. Tal alerta se faz necessário para que se contextualize a emissão dos documentos oficiais, enquanto atos políticos e que a utilização de fontes como jornais, a fim de ambientar o investigador no contexto em questão, para que se entenda o contexto no qual documentos oficiais foram emitidos e discursos foram pronunciados, se torna uma atividade primordial. É, portanto, a mescla de fontes que torna o estudo de caso mais completo e com maiores possibilidades de compreensão de seu entorno mais amplo, como se observa em: ¹¹⁶

Jornais ajudam a mostrar as informações de que dispunham as autoridades políticas e fornecer pistas com relação aos eventos que elas consideraram importantes. Desta forma, jornais nos ajudam a recuperar a perspectiva dos agentes oficiais em um dado momento (GEORGE; BENNET, 2004, p. 108, tradução nossa).

Os autores concluem seu raciocínio reafirmando a relevância da metodologia de estudos de caso e afirmam assim que esta se torna uma oportunidade para incrementar e refinar a teoria existente ou o conjunto de aparatos conceituais que nem mesmo chegam a se consolidar enquanto teoria, ou mesmo podem servir para questionar sua aplicação e alcance, ou, por fim, podem introduzir novas variáveis e reposicionar a relação existente entre essas (GEORGE; BENNET, 2004, p. 123).

A partir do que foi até este momento exposto, enquanto a apresentação de uma metodologia que se mostra plausível para a análise do presente objeto, retoma-se aqui aspectos que foram explorados ao se obter contato com a metodologia desenvolvida no âmbito do grupo *Global Black Spots Group*, em Maxwell School, coordenado pelos professores Margareth G. Hermann, Stuart Brown, Isaac Kfir; em fevereiro de 2015.

¹¹⁵ No original: "*the most important rule for all data collection is to report how the data were created and how we came to possess them*".

¹¹⁶ No original: *Newspapers help to show what information policymakers had and provide clues as to what events they regarded as important. In this way, newspapers help us to recapture the perspective of officials at the time.*

Margareth Hermann, muito reconhecida na área de Relações Internacionais e Ciência Política, tem uma extensa bibliografia em análises de liderança e baseou seus estudos sobremaneira na metodologia desenvolvida por Alexander George. De forma paralela, e aqui se identifica mais um aspecto positivo deste método, ela desenvolveu o mesmo caminho metodológico para a identificação e posterior comparação entre áreas não governadas no sistema internacional.

Durante o *short term research* desenvolvido em Maxwell Scholl, em fevereiro de 2015, houve uma série de Oficinas para entrar em contato com a metodologia e com os estudos de caso já decodificados pelo grupo. A partir de então, foi possível conhecer a literatura metodológica básica, aqui já apresentada, bem como com as técnicas de pesquisa e de decodificação, fato que se torna relevante para a presente pesquisa, em que se busca incorporar este empreendimento metodológico, ampliando as possibilidades para pesquisa metodologicamente guiada sobre segurança na América do Sul.

Torna-se relevante aqui demonstrar o que tem sido desenvolvido no âmbito deste grupo de pesquisa e, dentro do que for possível¹¹⁷, abarcando aspectos principais do Manual desenvolvido com trinta e duas variáveis, a fim de guiar os estudos de caso; o que se revela de suma importância para a presente pesquisa.

Inicialmente, o grupo entende os *Black Spots* como áreas que estão fora do alcance e controle estatal, sob o controle de estruturas alternativas e ilícitas, capazes de exportar insegurança e que visam à invisibilidade. Os *Black Spots* podem ocupar diversas posições na cadeia do crime, como planejamento e treinamento, sedes de organizações criminosas, refúgio ou esconderijo, base de operações, entre outros. Podem ser um local para a troca de ideias, informação e expertise, bem como um local onde seja fácil o grupo “desaparecer” ou dispersar.

O Grupo Global Black Spots, existe desde 2005, e teve como influência inigualável a experiência da profa. Margareth G. Hermann, e, sob a metodologia comparativa, estrutural e focada, da qual ela é uma das maiores expoentes, a equipe começou a definir algumas variáveis as quais seriam continuamente aprimoradas e complementadas, conforme novos estudos de caso fossem desenvolvidos. Já foram identificados mais de **150 Black Spots** e **81** já

¹¹⁷ Não foi autorizada a divulgação do material produzido pelo grupo, embora seja possível narrar e descrever o material de forma mais ampla, a fim de demonstrar e adaptar a metodologia à necessidade desta e de futuras pesquisas. Conforme já foi aqui exposto, para saber mais sobre o trabalho do grupo, acesse o *Global Black Spots Group*: <<http://www.maxwell.syr.edu/moynihan/gbs/Welcome/>>.

foram decodificados. O processo de identificação e decodificação ocorre em quatro etapas principais:

- (i) Identificação de espaços que cumprem os pré-requisitos: (fora do alcance e controle estatal, sob o controle de estruturas alternativas e ilícitas, capazes de exportar insegurança e que visam à invisibilidade)

Nesta fase, o investigador baseia-se em “fontes abertas”, como jornais, artigos, entre outros¹¹⁸.

- (ii) Decodificação das variáveis, organizar e sistematizar as informações, de forma a responder a perguntas gerais¹¹⁹;
- (iii) Se possível, realizar pesquisa de campo para realizar entrevistas e fazer a “validação” dos dados pesquisados, bem como obter novos “insights” e informações;
- (iv) Finalmente, são realizadas novas pesquisas de campo e novas pesquisas sobre um mesmo “Black Spot” a fim de “atualizar” e revalidar as informações coletadas;

O processo de decodificação do Manual passa por constante aprimoramento e conta hoje com 32 parâmetros que, ao serem identificados, gera-se uma caracterização e tipificação do *Black Spot*, que podem ser:

- (i) Estáveis ou pulsantes, estáticos ou mutáveis;
- (ii) Desempenhar papel de produção, trânsito e/ou distribuição;
- (iii) Podem apresentar composição étnica homogênea ou heterogênea¹²⁰;
- (iv) Podem estar perto ou distante de conflitos históricos (e terem ou não relação com tais conflitos),
- (v) Geram impactos de insegurança que podem ser de cunho militar, econômico, social ou uma mescla desses;

¹¹⁸ O processo metodológico do “*soaking and poaking*”, apresentado por George e Bennet (2004).

¹¹⁹ O processo metodológico chamado de “*disciplined-configurative*”, apresentado por Alexander George (1979).

¹²⁰ Tal composição étnica se faz especialmente importante para a identificação dos Black Spots no Oriente Médio, como por exemplo, na fronteira da Síria, Iraque, Paquistão, Afeganistão; no Leste Europeu, ou mesmo na América Latina, no México, Colômbia, Bolívia e Peru, onde há comunidades indígenas por exemplo.

- (vi) Relacionar-se com diferentes tipos de fluxos ilícitos, que podem ser: drogas, armas convencionais, componentes de WMD, tráfico de pessoas, atividades ligadas ao terrorismo internacional, entre outros.

A seguir, reproduz-se um breve trecho da apresentação do *Global Black Spot Group*, que nos parece interessante:¹²¹

Utilizando materiais publicados, softwares de rastreamento de notícias, entrevistas formais e informais e, sempre que possível, visitas às áreas, nós conseguimos formular um quadro dos *Black Spots* globais, sua natureza e suas interações com o mundo externo. Nossa pesquisa nos sugere, até agora, que os *Black Spots* potencialmente atuam como nós de uma rede global de criminosos e terroristas transnacionais. Nós acreditamos que os perversos atores não estatais transnacionais utilizam os *Black Spots* como locais entre os quais eles podem operar sem perturbações ou longe da vista da aplicação da lei no nível internacional, da inteligência e das agências de segurança. [...] **O que é transferido para dentro, fora ou entre os *Black Spots* são fluxos de insegurança, definidos como movimentos de ativos, pessoas, serviços ou conhecimentos sensíveis destinados à busca de ganhos ilícitos criminosos e políticos, com a intenção de desviar-se da aplicação da lei, da inteligência e de agências nacionais e internacionais relacionadas.** Ser capaz de identificar e monitorar *Black Spots* de forma contínua oferece a possibilidade de rastrear a movimentação de criminosos e terroristas, seus ativos financeiros e armas ilegais, bem como suas habilidades e competências. Essa capacidade é fundamental para a coleta de informações e condição necessária para a interceptação de ameaças e a prevenção da escalada de insegurança.¹²² (GBSG) (tradução nossa e grifo nosso)

Na Tabela a seguir são apresentados alguns estudos de caso já desenvolvidos pelo *Global Black Spots Group*:

¹²¹ No original: *Using published materials, news-scanning software, formal and informal interviews, and, where feasible, visits to the areas, we piece together a picture of the Global Black Spots, their nature, and their interactions with the outside world. Our research so far suggests that Black Spots potentially serve as nodes for a global network of transnational criminals and terrorists. We believe that transnational vicious non-state actors use Black Spots as locations between which they can operate undisturbed and out of sight of international law enforcement, intelligence, and security agencies. (...) What they transfer in, out, and between Black Spots are insecurity flows, defined as movements of assets, people, services, or sensitive knowhow in pursuit of illicit criminal or political gain, and with intention of evading law enforcement, intelligence, and related national and international agencies. Being able to pinpoint and monitor Black Spots on an ongoing basis offers the possibility of tracking the movement of criminals and terrorists, their financial assets and illegal weapons, and their skills and expertise. Such a capability is critical to intelligence gathering and necessary precondition for threat interception and the prevention of the escalation of insecurity.*

¹²² Disponível em: <http://www.maxwell.syr.edu/moynihan/gbs/Ongoing_Research_and_Monitoring/>. Acesso em 12/11/2015.

Tabela 9 – Exemplos de alguns Black-Spots que já foram decodificados pelo grupo

América do Sul	Ásia
Lago Agrio, Equador	Chu Valley, Cazaquistão-Quirguistão
San Pedro Sula, Honduras	Estreito de Malaca
Leticia-Tabatinga, Colômbia -Brasil	Estado Wa- Myanmar
Europa	África
Ceuta e Melila, Espanha	Ilemi/Triângulo Elemi, Quênia-Sudão-Etiópia
Pankiski Gorge, Georgia	Lumbumbashi, República Democrática do Congo
Scampia, Itália	Tríplice Fronteira Mali-Algéria e Niger
América do Norte	Oriente Médio
Reserva Akwesasne	Vale Bekaa-Líbano
Reserva Tohono Oodham	El Arish-Egito
	Erzurum-Turquia

Fonte: Tabela adaptada pela autora, com base no material de consulta. Para saber mais sobre o trabalho do grupo, acesse o *Global Black Spots Group*: <<http://www.maxwell.syr.edu/moynihan/gbs/Welcome/>>

As pesquisas do grupo já alcançaram alguns resultados importantes, como foi sintetizado na seguinte Tabela:

Tabela 10 – Principais Resultados obtidos pelo “*Global Black Spots Group*”:

Principais Resultados Parciais Obtidos
• 90% dos Black Spots estão localizados próximos ou em fronteiras internacionais;
• 76% se localizam em rotas tradicionais de comércio;
• Estão equilibrados entre áreas urbanas e áreas rurais;
• 86% estão localizados em áreas próximas a conflitos recentes (de ordem étnica, separatista, independentista, acesso à terra, entre outros)
• 81% lidam com múltiplos produtos (como drogas, armas, pirataria, entre outros)
• 90% evidenciam forte presença de corrupção com agentes estatais;
• 86% têm impacto regional ou global;
• 81% estão engajados em atividades ligadas ao tráfico de produtos ilícitos;
• 84% estão sendo governados por organizações criminais transnacionais;
• 54% apresentaram evidências de ligação entre crimes e atividades ligadas ao terrorismo;
• 34% estão engajados em tráfico de drogas, armas e pessoas;
• 46% são ligados à produção de drogas (principalmente coca, marijuana e papoula);
• 85% são ligados ao trânsito de VNSAs;
• 41% são considerados “hubs”, ou nós, em que coincidem várias atividades e a atuação de diferentes grupos

Fonte: Tabela adaptada pela autora, com base no material de consulta

Percebe-se que os *Black Spots* variam em sua tipificação e, quanto mais estudos de casos são decodificados, mais variáveis são adicionadas e aperfeiçoadas. Cabe aqui, portanto, para fins de posteriormente incorporar aquilo que julgamos mais adequado para a presente pesquisa, apresentar alguns dos parâmetros, variáveis e perguntas gerais que constituem o Manual do *Global Black Spots Group*:

Tabela 11 – Questões Iniciais para pesquisar um *Black Spot*

Principais Questões
• Quais são as condições que levam ao desenvolvimento e manutenção de um Black Spot?
• Quais são os fatores que contribuem para o enfraquecimento da autoridade estatal em um Black Spot?
• Quais são os tipos de insegurança exportados por um Black Spot?
• Quais ações defensivas as autoridades nacionais e internacionais precisam fazer para lidar com o Black Spot?

Fonte: Tabela adaptada pela autora, com base no material de consulta

As perguntas iniciais são demarcadores temáticos e juntos constituem o enquadramento mais amplo que se pode, até o presente momento, obter de um *Black Spot*. A partir das perguntas iniciais e de seus respectivos temas, apresentam-se as variáveis separadas pelos temas. Vale notar que a pesquisa empírica se materializa mesmo quando algumas variáveis não são analisadas, seja por falta de fonte, acesso aos dados, ou por proteção individual do investigador. O importante nessa empreitada é buscar sentido e interpretação aos dados, para que um quadro explicativo, com seus atores e suas interações, possa ser, gradualmente, construído.

Das questões apresentadas acima, a primeira, quais sejam as condições que levam ao desenvolvimento de um *Black Spot* nos parece ser primordial, pois é por meio de uma perspectiva histórica, com uma investigação do fenômeno da violência e da gradual presença de VNSAs em região é que se possibilita identificar a real dimensão de um Black Spot e, feito isso, torna-se possível investigar os questionamentos seguintes, como a dimensão da exportação da segurança, bem como das ações defensivas em vistas à neutralização do Black Spot, e, finalmente, julgar tais ações como adequadas ou não, tendo em vista a perspectiva das raízes do conflito e da manutenção da violência estrutural em uma região.

Dessa forma, a Tabela a seguir reproduz a Parte I, e elenca as condições geográficas, climáticas e socioeconômicas que constituem, de maneira originária, um *Black Spot*:

Tabela 12 – Condições que levam ao desenvolvimento e manutenção de um *Black Spot*

Parte I: Quais são as condições que levam ao desenvolvimento e manutenção de um <i>Black Spot</i>?
1. Região Geográfica em que está situado?
2. Proximidade com Fronteiras;
3. Tipo de população (urbana, rural, mesclada);
4. Aspectos topográficos do terreno;
5. Vegetação;
6. Tipo Climático;
7. Linhas de Comunicação e Sistemas de Transporte;
8. Economia Ilícita;
9. Invisibilidade Internacional (exposição na mídia);
10. Coesão Interna;
11. Tipo de <i>Black Spot</i> (estável/pulsante);
12. Tempo de existência;

Fonte: Tabela adaptada pela autora, com base no material de consulta

Na sequência, a Parte II busca entender os aspectos históricos e políticos que levaram ao florescimento de um *Black Spot*, ou seja, que tipo de ausência estatal levou ao surgimento de uma área com baixa presença estatal?

Tabela 13 – Fatores que contribuem para o enfraquecimento da autoridade estatal em um *Black Spot*

Parte II. Quais os fatores que contribuem para o enfraquecimento da autoridade estatal em um <i>Black Spot</i>?
13. Tipo de governo do país anfitrião;
14. Corrupção existente na região do <i>Black Spot</i>;
15. Corrupção no Estado anfitrião;
16. Área de conflito recente;
17. Próximo a conflito recente;
18. Tipo predominante de crime;
19. Tipo de motivação para a violência;
20. Tipo predominante de VNSAs;
21. Presença de líderes de grupos criminosos;
22. Nexos entre crime e terrorismo;
23. Tipo de organização dos grupos;

Fonte: Tabela adaptada pela autora, com base no material de consulta

Percebe-se que, mesmo ao se constituir como fatores históricos para o Black Spot, não é dada ênfase suficiente em aspectos históricos, bem como à atuação do Estado como um ator “gerador” e, em muitos casos, “mantenedor” do *status quo* de área não governada em uma localidade.

Já a Parte III tem por objetivo qualificar e tipificar um *Black Spot*, o que significa buscar entender que tipo ou quais tipos de VNSAs atuam em uma região e quais tipos de crime praticam, bem como quais bens são comercializados na região. Entende-se que, a depender do tipo de atuação e atores, uma região tem potencial para exportar mais ou menos insegurança. Como se pode observar na Tabela a seguir:

Tabela 14 – Tipos de insegurança exportados pelo *Black Spot*

Parte III. Quais são os tipos de insegurança exportados pelo <i>Black Spot</i>?
24. Tipo de insegurança;
25. Alcance de impacto;
26. Divisão de trabalho na rede criminosa;
27. Tipo de Fluxo;
28. Papel da atividade ilícita;
29. Deslocamento/Transbordamento.
30. Frequência dos Fluxos;
31. Quantidade de Fluxos;

Fonte: Tabela adaptada pela autora, com base no material de consulta

Ressalta-se que sob este aspecto do tipo de insegurança exportada pelo *Black Spot*, *chama a atenção* não haver quaisquer questionamentos quanto ao caráter “exportador” de insegurança das áreas não governadas.

Finalmente, a Parte IV apresentada pela metodologia do *Global Black Spots Group* preocupa-se com o tipo de respostas dadas pelo(s) Estado(s) anfitrião ou vizinho do Black Spot bem como pela comunidade internacional, se esta é militar ou não, multilateral ou unilateral, a longo ou a curto prazo, fazendo com que seja possível traçar tendências sobre uma possível evasão e transbordamento de um Black Spot para outra região ou para o outro lado da fronteira, aspecto especialmente importante para o presente estudo de caso. Pode se observar, portanto, a Parte IV, na Tabela a seguir:

Tabela 15 – Ações defensivas das autoridades nacionais e internacionais

Parte IV. Quais ações defensivas as autoridades nacionais e internacionais precisam fazer para lidar com o *Black Spot*?

32. Natureza das respostas nacionais e internacionais.

33. Identificação de potenciais novos *Black Spots*. (Transbordamento)

Fonte: Tabela adaptada pela autora, com base no material de consulta

Esta última dimensão apresentada pela metodologia dos *Black Spots* torna-se aqui interessante, já que a variável interveniente da presente pesquisa é justamente a implantação de programas que passam pela militarização como uma reação aos *Black Spots*, bem como por um caráter intervencionista na região. Em paralelo, observa-se que tais respostas intensificam os deslocamentos de fluxos e atores ilícitos e se tornam estimulantes à geração de novos *Black Spots*.

Compreende-se que, para a presente pesquisa, a metodologia proposta por Alexander George, e aqui complementada pela contribuição de Kaarbo, Kearsley e Bennet, oferece um grande potencial para a empreitada de analisar os espaços como fonte de insegurança, de forma científica, à medida que se observa que o tema das “áreas não governadas” tem sido amplamente debatido entre os *policymakers*, *think tanks* e consultorias internacionais.

Nesse sentido, por meio da presente metodologia, à medida que a empiria vai sendo desenvolvida, constitui-se, gradualmente, a teoria; o que possibilitará, em um momento posterior, a aplicação desta metodologia em outros espaços potenciais na América do Sul.

Assim, ao se verificar na prática a metodologia utilizada pelo *Global Black Spots Group* percebemos que se trata de um importante reforço para o presente objeto, mesmo com a ressalva de que aqui se opta por fundamentar o arcabouço teórico do conceito hipotético ZEETI, bem como trazer luz ao contexto específico da América do Sul. Isso posto, as variáveis principais que aqui se pretende explorar são:

- (i) Baixa presença efetiva do Estado;
- (ii) Posição geográfica estratégica;
- (iii) Altos índices de corrupção de agentes locais;
- (iv) Presença de economia informal;
- (v) Subdesenvolvimento econômico;
- (vi) Presença de governança alternativa.

Essas são as variáveis escolhidas de forma anterior ao contato com o grupo de Maxwell e entende-se que estas são as que, por hora, podem fornecer e identificar aspectos chave para a presente pesquisa: quais sejam os fundamentos da violência estrutural existentes na América Latina, problematização central da presente pesquisa. Optou-se, portanto, pela manutenção dessas variáveis e, de toda forma, o contato com as variáveis de Maxwell serão fundamentais para fortalecer e certificar que se estava no caminho certo ao procurarmos identificar as variáveis independentes para o presente objeto, já que são muito parecidas com aquelas propostas pelo grupo.

De forma paralela, optou-se por manter as características constitutivas propostas ao ZEETI, pois também haviam sido formuladas antes do contato com Maxwell e entende-se que podem trazer um panorama conectado com a realidade da América do Sul. O interessante, sob este aspecto, foi notar que o desenho de pesquisa formulado pela autora foi também muito próximo do que se desenhava em Maxwell, trazendo, portanto, um alcance comparativo internacional para a presente pesquisa.

O reforço se traduziu, sobretudo, no contato com a literatura base da presente metodologia, transmitida pelos professores da Instituição, e este embasamento teórico-metodológico será fundamental para que se estruture uma metodologia comparativa estrutural e focada para o entendimento dos “espaços não governados” na América do Sul.

5 O CONFLITO ARMADO E O PROBLEMA DAS DROGAS: UM INEVITÁVEL TRANSBORDAMENTO?

Este capítulo tem por objetivo analisar raízes históricas para o conflito armado colombiano, bem como compreender o surgimento de grupos armados em um país que foi marcado, durante a segunda metade do século XIX e todo século XX, pela violência como instrumento de luta e disputas políticas. Feito isso, é necessário averiguar a incidência de produção e tráfico de drogas a partir da segunda metade do século, o que intensificou o fenômeno da incidência dos grupos armados ilegais (GAIs) no país. Ademais, as ações de combate às drogas, que se sobrepuseram às ações de contra insurgência, praticadas pelo Estado, sob apoio dos Estados Unidos, por meio do Plano Colômbia, também serão investigadas, pois acredita-se que estas intensificaram o processo de transbordamento e pressões nas fronteiras do país, sendo este fenômeno aqui interpretado como a variável interveniente da presente pesquisa.

5.1 Conflito armado e o surgimento de fontes alternativas de autoridade

Em seu retrato do isolado povoado de Macondo em “Cem Anos de Solidão”, Gabriel García Márquez assinalou um aspecto fundamental, senão o principal da formação político-geográfica e histórica da Colômbia, simbolizada no relato ficcional da aldeia Macondo. Durante a maior parte de sua história, a população foi escassa e se desenvolveu de forma fragmentada em comunidades pequenas e isoladas entre si. Os relatos históricos de viajantes dos séculos XVIII e XIX descrevem grandes extensões de terras quase sem habitantes. Esta escassez e dispersão da população dificultou o desenvolvimento das vias de comunicação e integração econômica da Colômbia (SAFFORD; PALACIOS, 2012).

Ao longo de sua história, a zona de maior povoamento foi a Costa Atlântica. Sob a dominação espanhola, a região do Caribe concentrou a população e foi a principal região de saída para o exterior. As cidades costeiras de Cartagena, Santa Marta e Riohacha e, posteriormente Barranquilla, se tornaram centros de importação e exportação ao longo dos séculos XVIII e XIX. Mais ao sul, três Cordilheiras que nascem na fronteira com o Equador atravessam o país: a Cordilheira Central, Oriental e Ocidental. As três cadeias montanhosas se tornaram barreiras naturais e em seus altiplanos diferentes regiões se desenvolveram de forma isolada, política, econômica e culturalmente (SAFFORD; PALACIOS, 2012, p. 14).

Tal realidade de isolamento se manteve até meados do século XX, e o transporte de pessoas e de cargas era dificultoso não só entre os altiplanos, mas também entre as próprias cidades nos espaços interiores. Tais dificuldades impediram a imediata ascensão de uma região e cidade dominante. A imposição da Cordilheira Central acabou por dividir o país entre Ocidente e Oriente, o que espelhou, gradualmente, a polarização política. A rivalidade entre estas populações foi uma característica contínua da política colombiana. Cartagena rivalizava com Cali na Era Colonial, tal como Medellín, centro financeiro e industrial que no século XIX competiu com Bogotá até o início do século XX (SAFFORD; PALACIOS, 2012, p. 14).

Como era de se prever, o comércio entre as três regiões era escasso. Os fretes para transporte terrestre eram proibitivos, sobretudo em decorrência do clima e topografia. A construção de estrada e linhas férreas era muito custosa e a dispersão da população trouxe mercados restritos e pouco atrativos para os investimentos em infraestrutura ou para criar um Plano de Desenvolvimento de Alcance Nacional. Tal como ocorreu em outros países da América do Sul, as diferentes regiões se voltaram ao comércio externo, e este não trouxe integração, senão ajudou a fomentar a competição entre as distintas localidades. Como se observa no seguinte trecho:¹²³

Nunca houve na Colômbia um sentido civil da ética pública. Os processos históricos de construção da nação são cheios de fracionamentos regionais e há um amplo movimento de povoamento, particularmente nas planícies de costas e dos grandes rios, que escaparam da tentativa de unificação administrada pelos governos (ROUX, 2009, tradução nossa).

Mesmo com o florescimento de centros econômicos e com relativo desenvolvimento até meados de 1850, até o início do século XX, a Colômbia continuou sendo um país de numerosas pequenas cidades sem conexão efetiva entre si e com intensas disputas entre os grandes centros: Bogotá, Medellín, Cali e Barranquilla (SAFFORD; PALACIOS, 2012, p. 28).

Para além das condições geográficas e topográficas que impediram uma maior integração entre as regiões, é importante ressaltar que a exploração espanhola perpetuou e acentuou tais divisões, entre outras razões porque os conquistadores, à medida que iam adensando o domínio territorial, marcavam sua posição de domínio, o que gerava disputas

¹²³ Do original: *En Colombia nunca se hubo un sentido civil de la ética pública. Los procesos históricos de formación de la nación están llenos de fraccionamientos regionales y hay un amplio movimiento de poblamiento, particularmente en las planicies de las costas y de los grandes ríos, que escapo del intento de unificación administrado desde los gobiernos.*

entre eles também. Tais disputas se resvalavam em disputas também entre as colônias: a Gran Colômbia passou a assistir uma fragmentação entre Colômbia, Venezuela, Nova Granada e Equador.

Assim, a partir das ações militares e políticas de Símon Bolívar, no séc. XIX, a Colômbia se tornou independente, e em meados do século XX se encontra em situação similar a outros países da América do Sul: por um lado, aumento populacional, urbanização, industrialização tardia e, por outro, o fracasso das políticas de redistribuição do acesso a terras, fazendo com que campesinos avançassem a uma ocupação territorial desordenada. Foi dessa forma que a ocupação desequilibrada das terras causou o surgimento de movimentos guerrilheiros, paramilitares e, no limite, narcotraficantes, que disputam territórios produtores de coca, café, banana, ou ricos em ouro, petróleo, entre outros (SAFFORD; PALACIOS, 2012, p. 429).

O período entre 1850-1950, em que forças conservadoras *versus* liberais disputaram entre si e a guerra civil, golpe de Estado e períodos de populismo desembocaram em um Estado nacional moderno profundamente marcado pela violência de Estado e pela presença de grupos resistentes distribuídos pelo território colombiano. Nesse período, o Clientelismo foi uma prática conhecida nas disputas eleitorais nas regiões do campesinato, não restando lugar para políticas públicas e programas sócio educacionais mais amplos. Como observa Correa-Lugo:¹²⁴

Historicamente, na Colômbia, o uso da força tem sido quase "obrigatório" no exercício da política ou, pelo menos, a tem acompanhado de perto, basta rever a história ao longo do século XX, a partir da década de 40 (CORREA-LUGO, 2007, p. 101, tradução nossa).

De tal período, a fase histórica conhecida como “*La Violencia*”¹²⁵ se refere a uma série de conflitos provinciais e locais sucedidos entre 1946-1964. Dentre as variações estatísticas, o saldo de mortos neste período pode ter sido entre 80.000 a 400.000 mortos. Este

¹²⁴ Do original: *Históricamente en Colombia el uso de la fuerza ha sido casi “obligatorio” en el ejercicio de la política o, por lo menos, la ha acompañado muy de cerca, basta revisar la historia a lo largo del siglo XX, desde comienzos de los años 40.*

¹²⁵ Para Palacios: A violência na Colômbia, entendida como uma combinação de luta partidária endêmica, banditismo, guerrilhas, protestos sociais e rurais que drenaram o país sem permitir que a sociedade e o Estado fossem capazes de se reconstruir, é uma tragédia nacional, uma manifestação essencialmente destrutiva da violência, uma revolução frustrada, o fracasso coletivo da Colômbia (PALACIOS, 2012, p. 29, tradução nossa). No original: “*La Violencia en Colombia, entendida como una combinación de lucha partidista endémica, bandidaje, guerrillas, protesta social rural que desangró el país sin que pudieran reconstruirse la sociedad y el Estado, es entonces tragedia nacional, una manifestación fundamentalmente destructiva de la violencia, una revolución frustrada, el fracaso colectivo de Colombia.*”

período foi marcado por disputas pelo poder entre elites conservadoras e liberais, por um lado, e, por outro, por grupos sectários locais pertencentes a diferentes classes sociais. De toda forma, a Guerra Fria exacerbou a polarização entre conservadores e liberais e adquiriu um significado difuso ou ambíguo, muitas vezes pelas mudanças que ocorriam, ora na população que se tornava gradualmente urbanizada, ora pela desorientação das elites governantes (SAFFORD; PALACIOS, 2012, p. 494).

Este foi um período fértil para o surgimento dos atores irregulares, tal como fora observado por Bushnell:¹²⁶

Nenhuma região do país esteve fora do confronto, embora o fenômeno fosse predominantemente rural e não urbano. Algumas regiões, como planícies costeiras do norte e o departamento de Nariño, sofreram menos do que o restante do país, onde os incidentes isolados que vinham ocorrendo desde 1946 provocaram reações em cadeia de represálias e retaliações, enquanto nas planícies orientais e em alguns outros lugares surgiram grupos organizados de guerrilheiros liberais que perseguiram os agentes de governo e os seus apoiadores, e protegiam os liberais sitiados. No grupo oposto, conjuntos de justiceiros governistas com nomes pitorescos como “chulavitas” e “pájaros” cometiam assassinatos e assaltos em série com **aparente impunidade** (BUSHNELL, 2013, p. 292, tradução nossa e grifo nosso)

O autor retrata o surgimento e atuação de VNSAs neste período da “La Violencia” e reitera que, para além das causas políticas que motivaram a ação de tais grupos, a sensação de impunidade, que já fora aqui discutida, levou a atuação, em paralelo, de grupos ligados à delinquência, praticantes da violência como atividade “normal”, como se observa em¹²⁷:

Alguns dos atos violentos não foram mais do que atos de puro banditismo, realizados por criminosos profissionais ou por liberais e conservadores que anteriormente haviam sido expulsos das suas fazendas por adeptos do partido opositor e que adotaram a vida criminosa como uma maneira mais prática de sobrevivência diante das circunstâncias do país (BUSHNELL, 2013, p. 292, tradução nossa).

Para Safford e Palacios, o período de violência pública na Colômbia se estende até os dias atuais e pode ser subdividida em quatro fases principais: (I) Primeira Fase 1945-53:

¹²⁶ No original: *Ninguna región del país estuvo ajena a la confrontación, aunque el fenómeno fue principalmente rural y no urbano. Algunas regiones, como las planícies costeras del norte y el departamento de Nariño, sufrieron menos que el resto del país, donde incidentes aislados que venían ocurriendo desde 1946 provocaron reacciones en cadenas de represalias y contra represalias, mientras en los Llanos Orientales y en algunos otros lugares surgieron bandas organizadas de guerrilleros liberales que acosaban a los agentes del gobierno y a sus simpatizantes y protegían a los sitiados liberales. En el grupo opuesto, grupos de vigilantes gobiernistas con nombres pintorescos como “chulavitas” y “pájaros” perpetraban asesinatos y asaltos en serie con aparente impunidad.*

¹²⁷ No original: *Algunos de los hechos violentos no fueron más que actos de bandidaje puro, llevados a cabo por delincuentes profesionales o por liberales y conservadores que previamente habían sido expulsados de sus fincas por adherentes del partido contrario y que adoptaron la vida criminal como manera más práctica de supervivencia en las circunstancias del país.*

marcada pelo sectarismo bipartidista; (II) Segunda Fase 1954-64: lutas agrárias e comunistas e disputas “faccionais” nas regiões produtoras de café; (III) Terceira Fase 1960-80: luta armada guerrilheira sob influência leninista, maoísta e guevarista; por fim (IV) Fase: 1980-dias atuais: combinação de guerra insurrecional de baixa intensidade mesclada com guerras mafiosas ligadas ao narcotráfico (SAFFORD; PALACIOS, 2012, p. 496).

Assim, o período da La Violencia torna-se um divisor de águas na história do país e, sobretudo em sua história agrária. Fecha-se o diálogo com as mobilizações políticas rurais que estavam em curso ao longo da década de 30. A reação do governo foi, sem dúvida, uma tentativa definitiva de intimidação de grupos reformistas no campo do país, o que acabou por marcar um padrão posterior de incerteza jurídica quanto ao acesso a terra. Como se observa em Smith:¹²⁸

Em meio a essas condições caóticas, em que homens, mulheres e crianças são assassinados aos milhares, em que a segurança pessoal da maioria da população está seriamente ameaçada, é evidente que há pouca chance de progresso real na resolução do conflito de filosofias sobre os direitos de propriedade da terra. Isso só pode ser alcançado nos tribunais ou no Congresso e, em qualquer caso, requer um esforço longo e conjunto dos líderes colombianos. Assim, podemos dizer com segurança que as incertezas sobre os direitos de propriedade da terra continuarão a atormentar a Colômbia e os colombianos ainda por muitos anos (SMITH, 1958, p. 384 *apud* PALACIOS, 2011, p. 97, tradução nossa).

Por estes motivos, o conflito armado na Colômbia refere-se ao surgimento de grupos insurgentes, emergidos no seio deste período da “La Violencia” e fazem parte deste conflito importantes atores, entre eles: as Forças Armadas Revolucionárias de Colômbia (FARC), o Exército de Libertação Nacional (ELN) e as Autodefensas Unidas de Colômbia (AUC) e as próprias Forças Armadas colombianas (CORREA-LUGO, 2007, p. 1).

Este conflito revela, segundo Palacios (2012) fissuras ainda abertas na sociedade colombiana, pois este expõe que as instituições e o Estado de Direito no país não funcionam igualmente para todas as classes sociais e que as classes marginalizadas não tiveram qualquer

¹²⁸ No original: *En medio de estas condiciones caóticas, en que hombres, mujeres y niños son asesinados por miles, en que la seguridad personal de la mayoría de la población está seriamente amenazada, es evidente que hay muy pocas probabilidades para un verdadero progreso en la resolución del conflicto de filosofías sobre los derechos de propiedad de la tierra. Esto solamente puede lograrse en los tribunales o en el Congreso y, en cualquier caso, requiere un largo y concentrado esfuerzo de parte de los dirigentes colombianos. Por eso podemos decir con seguridad que las incertidumbres sobre los derechos de propiedad de la tierra, continuarán afligiendo a Colombia y a los colombianos todavía durante muchos años.*

concessão do Estado, quem sempre respondeu com violência e repressão às reivindicações, sobretudo camponesas. Conforme pode se observar nesta análise:¹²⁹

O conflito armado inconcluso dos últimos sessenta anos é uma prova inequívoca de que o monstro que enfrentam os colombianos não é o Leviatã de Hobbes, que exige igualdade matricial de todos perante ele, mas um Leviatã imaginário justamente porque essa igualdade matricial não existe e nunca existiu na Colômbia. [...] As instituições colombianas parecem funcionar corretamente dentro do quadro do Estado de Direito apenas para aqueles grupos sociais integrados ao mercado por meio dos direitos de propriedade. [...] Do lado de fora das regras do Estado de Direito estão as populações de significativo peso demográfico, distribuídas em uma ampla geografia: aqueles que trabalham na economia informal, e os deslocados pelo fogo cruzado do conflito. (PALACIOS, 2012, p. 27, tradução nossa)

O ELN surgiu na década de 50 e se baseou em doutrinas leninistas e foquistas para buscar o acesso a terras e contestar o poder central. Sua organização rege-se pelo militarismo e dogmatismo, bem como se assemelha mais a uma federação de células militarizadas, que apresentam muitas diferenças entre si. As FARC, diferente de outras guerrilhas latino-americanas, nascem dos movimentos de autodefesas camponesas, mantêm importante parte do território colombiano sob seu controle e têm alta capacidade militar.

As Autodefensas Unidas da Colômbia (AUC) são unidades de paramilitares, formadas por ex-militares e policiais, que usam da violência para impor a ordem e combater guerrilheiros, tanto das FARC quanto do ELN. Muitas vezes os paramilitares atuam sob o aval do Estado. (CORREA-LUGO, 2007, p. 104-106)

As contradições do modelo de desenvolvimento da Colômbia acabaram por gerar tanto a violência política e territorial, quanto a violência marginal decorrente da economia paralela do tráfico de drogas. No campo econômico, prevaleceu na Colômbia a opção pelo mercado aberto e a uma economia exportadora de produtos primários. Esta dicotomia entre liberalismo comercial e violência no cenário político do país, tornou conhecida a expressão “A Economia vai bem, mas o país vai mal”.

Para Palacios, o fortalecimento de uma visão de desenvolvimento nacional e o processo eleitoral distrital “escancararam” os hiatos e fissuras que, desde a Conquista

¹²⁹ No original: *El conflicto armado inconcluso de los últimos sesenta años, prueba inequívocamente que el monstruo que enfrentan los colombianos no es el Leviatán de Hobbes, que exige de entrada la igualdad matricial de todos frente a él, sino un Leviatán imaginario precisamente porque esa igualdad matricial no existe ni ha existido en Colombia. [...] Las instituciones colombianas parecen funcionar adecuadamente dentro de los marcos del Estado de derecho para aquellos grupos sociales integrados al mercado por los derechos de propiedad. [...] Por fuera de las reglas del Estado de derecho quedan poblaciones de considerable peso demográfico distribuidas en una amplia geografia: los que trabajan en la economía informal, las poblaciones y desplazadas por el fuego cruzado del conflicto.*

espanhola separam os distintos níveis territoriais do Estado, como se estes estivessem separados hierarquicamente. A União, os departamentos e municípios não funcionavam segundo os princípios da Constituição, seguindo um projeto de desenvolvimento nacional. O mecanismo político de funcionamento do Estado era na percepção de Palácios:¹³⁰

Um mecanismo localista, contratualista e clientelista que permitia que cada um desrespeitasse as regras e disposições legais. [...] Se as abordagens socioeconômicas e geográficas tendem a formar macrorregiões (as regiões costeira, de Antioquia, de Cauca e a “faixa oriental”), a política é parte parteira de fragmentações: os departamentos dentro das macrorregiões; as províncias dos departamentos, os municípios das províncias, as calçadas ou bairros rurais dos municípios. [...] Isto significa que a base institucional da política municipal se mantinha firme (PALACIOS, 2011, p. 102, tradução nossa).

Sob as perspectivas dos autores aqui compartilhadas, se percebe que o Estado colombiano, e mais especificamente, seu processo de “modernização” e urbanização ao longo do século XX se deu de forma fragmentada, exclusivista, sectária e não inclusiva, gerando assim, os espaços periféricos sem governo, e sem modelo econômico definido, cada qual com suas próprias estruturas clientelistas e paroquiais, deixando “flancos” para a ação de grupos insurgentes e paramilitares e gradualmente, para a produção e tráfico de drogas.

Portanto, esta frágil estrutura foi desnudada na década de 80 quando a Colômbia, ao lado de vários países da América Latina foi afetada pela crise econômica gerada pela deterioração das relações econômicas com o exterior, e pela má administração interna, porém não tanto nos índices econômicos, mas sim político-sociais (BUSHNELL, 2013, p. 353). A subsequente década de 90 foi, portanto, marcada pela globalização e expansão do narcotráfico, sem que as guerrilhas tivessem desaparecido, ao contrário, resistiam ao tempo e, por muitas vezes, se viam envolvidas com os narcotraficantes, como forma de se financiarem. Em um paralelo com outros países da América Latina, que passaram entre as décadas de 40 a 80 por processos populistas reformistas, guerras civis, e até mesmo por ditaduras reformistas, tais fatos não se passaram com a Colômbia, que manteve a mesma estrutura política conservadora sem abrir concessões às camadas marginalizadas da sociedade, sobretudo à população campesina, e seguiram fragmentadas e imersas na estrutura de violência vigente no país (PALACIOS, 2012, p. 27).

¹³⁰ No original: *Un mecanismo localista, contractualita y clientelar que dejaba que cada cual regateara las normas y disposiciones. (...) Si los enfoques socio-económicos y geográficos tienden a formar macro-regiones (las regiones costeña, antioqueña, caucana y la “faja oriental”), la política es partera de fragmentaciones: los departamentos dentro de las macro-regiones; las provincias en los departamentos, los municipios en las provincias, las veredas o vecindarios rurales en los municipios. (...) Esto quiere decir que en la base institucional de la política municipal se mantenía firme.*

Nesse sentido, Vargas e Barragán mostram aspectos fundamentais, que serão explorados com maior detalhe na sessão subsequente, para a Colômbia ter se tornado o maior produtor mundial de cocaína e um importante produtor de heroína do mundo, já no final da década de 80, início da década de 90 (VARGAS; BARRAGÁN, 1995, p. 25). Para os autores, os múltiplos fenômenos podem ser sintetizados em:

- (i) A diversificação internacional do mercado de cocaína, que buscou penetrar nos mercados europeu e asiático, contexto este em que se possibilitou formar alianças com grupos ilegais presentes nesses mercados;
- (ii) Aumento substancial do consumo de drogas nos Estados Unidos, o que alavancou a produção e tráfico em regiões de cultivo;
- (iii) A ruptura de um modelo de comportamento de demanda e de entrega das drogas em diferentes modalidades, (pasta condensada, por exemplo) e de seu uso também;
- (iv) Uma “revolução” do mercado das drogas, com um incremento e maior variedade na oferta, o que resultou em um “condicionamento” das regras do jogo, segundo parâmetros de pureza e qualidade da substância oferecida.

Um dos aspectos levantados por Vargas e Barragán que aqui nos parece ser de suma importância, para além da saída pela economia informal, por parte dos grupos marginalizados, foi também uma reação à insegurança jurídica sobre o uso e posse da terra no país colombiano. Esta percepção trouxe mobilidade aos grupos rurais ligados ao cultivo da folha de coca, como única alternativa econômica rentável e organizada disponível, que reagem às ações de erradicação com mudanças contínuas das áreas de cultivo. Esta característica “nômade”, com grandes movimentos de deslocamento, trouxe forte resistência aos grupos ligados ao cultivo. Como se pode notar em:¹³¹ “*A mobilidade da economía ilegal em seus diferentes níveis, que no caso da produção se expressa em um rápido deslocamento de cultivos ilícitos*” (VARGAS; BARRAGÁN, 1995, p. 27, tradução nossa).

Ainda com relação aos impactos, os autores apontam:¹³²

¹³¹ No original: *La movilidad de la economía ilegal en sus distintos niveles, que para el caso de la producción se expresa en un rápido desplazamiento de los cultivos ilícitos.*

¹³² No original: *En efecto, asistimos a una dinámica de traslado de los cultivos ilícitos hacia distintos puntos geográficos, lo que se traduce en la imposibilidad de obtener mapas confiables y “durables” de ese tipo de*

Na verdade, assistimos a uma dinâmica de transferência dos cultivos ilícitos para distintas localizações geográficas, resultando na impossibilidade de obter mapas confiáveis e “duráveis” desses tipos de cultivos. Isso afeta seriamente o desenho de políticas que abordam o fenômeno. Assim ocorre tanto com as respostas repressivas de erradicação, bem como com as propostas de dinâmicas de desenvolvimento alternativo (VARGAS; BARRAGÁN, 1994, p. 27, tradução nossa).

Gradualmente, na Colômbia o problema da produção e tráfico de drogas foi se justapondo ao remanescente conflito armado, com a presença dos grupos aqui mencionados e, nesse contexto, o uso dos espaços e o trânsito por entre tais localidades parece ter sido o ponto nevrálgico da relação que começou a se estabelecer entre tais grupos: proteção, resguardo, logística e financiamento, entre uma série de atividades de apoio entre tais grupos.

A estrutura econômica das drogas foi, assim, se moldando conforme sua necessidade, e, lacunas econômicas foram sendo “supridas” pela cadeia movimentada pela produção das drogas, como se pode observar em:¹³³

O caráter diversificado das substâncias produzidas e comercializadas na economia da droga e sua tradução em uma subcultura de ilegalidade e internalização do sentido criminal deste tipo de produção (VARGAS; BARRAGÁN, 1994, p. 27, tradução nossa).

A situação tornou-se cada vez mais complexa, uma vez que no âmbito da ilegalidade desenvolveu-se o contrabando de bens de consumo e armas, e conflitos entre os grupos ilegais, em competição por mercados, se tornaram cada vez mais comuns, gerando mais insegurança local. É possível perceber que a ausência de políticas sólidas para o setor agropecuário exerceu forte pressão sobre camponeses para praticar o cultivo de coca, expondo-os a um contexto de violência, como parte da cadeia ligada ao tráfico de drogas.

É, portanto, sobre a cadeia ligada à produção e tráfico de drogas que incide traços mais intensos da violência no país, com suas atividades correlatas e seu intenso dinamismo. Aos grupos insurgentes remanescentes no país, coube ao longo das décadas de 80 e principalmente 90, se beneficiarem de financiamentos e trocas por apoio tático, o que acabou por desgastar politicamente tais grupos, abrindo espaço para respostas cada vez mais militaristas do Estado

cultivos. Esto repercute gravemente en el diseño de las políticas de tratamiento del fenómeno. Así acontece tanto con las respuestas represivas de erradicación como las propuestas de dinámicas de desarrollo alternativo.

¹³³ Do original: *El carácter diversificado de las sustancias que se producen y comercializan en la economía de las drogas, y su traducción en una subcultura de ilegalidad e internalización del sentido criminal de ese tipo de producción.*

e sua diminuição em termos numéricos, sendo que, em paralelo, a economia ilegal das drogas segue como uma das maiores do mundo. Os autores observam, portanto, que:¹³⁴

Um tratamento diferenciado da violência presente nas regiões ajuda a esclarecer até onde o narcotráfico gera novas formas de violência e até onde ativa outras formas enraizadas em dinâmicas explicáveis por razões distintas à existência da economia ilegal. Neste espectro situamos o lugar das guerrilhas, cujas expressões regionais e sua inter-relação com outros fenômenos, como o narcotráfico, não podem ser definidas sem que sejam estabelecidas com clareza as formas de relacionamento regional com este tipo de dinâmica (VARGAS; BARRAGÁN, 1994, p. 29, tradução nossa).

A seguir, observa-se o Mapa político da Colômbia, com seu formato atual:

¹³⁴ Do original: *Un tratamiento diferenciado de la violencia presente en las regiones contribuye a aclarar hasta donde el narcotráfico genera nuevas formas de violencia, y hasta donde activa otras que tienen sus raíces en dinámicas explicables por razones distintas a la existencia de la economía ilegal. Allí situamos el lugar de las guerrillas, cuyas expresiones regionales y su interrelación con otros fenómenos como el narcotráfico no puede ser definido sin establecer con claridad las formas de relacionamiento regional con este tipo de dinámicas.*

Figura 12 – Mapa Político da Colômbia



Fonte: <<http://espanol.mapsofworld.com/continentes/sur-america/colombia/colombia-mapa.html>> Acesso em 08/11/2014.

Observa-se, portanto, a partir desta breve introdução histórica ao presente Estudo de Caso, que grande parte dos problemas atuais apresentados pela Colômbia, como a pressão e conflitos existentes nas regiões de fronteira, ou os deslocados internos, bem como o atual processo de paz com as FARC devem ser compreendidos sob uma perspectiva histórica enraizada nas profundas desigualdades em que se fundou e em que se modernizou o Estado,

sem que se tenha criado um pacto social mais amplo, abarcando distintos agrupamentos sociais.

Será necessário, portanto, averiguar os desdobramentos da ação do Estado, tanto de combate às drogas, as quais se mesclaram e se sobrepuseram às ações de contra insurgência, ao longo, sobretudo, dos anos 2000, para que seja possível compreender as motivações da crescente pressão exercida nas fronteiras do país, seja por parte dos VNSAs, seja por parte das Forças Armadas colombianas.

5.2 A reação do Estado colombiano: um confronto ambivalente?

A partir da década de 80, a Colômbia ganhou expressão internacional por ser o principal produtor de cocaína do mundo, assim como foi neste período que os acadêmicos locais, além de se preocuparem com o fenômeno da violência, começaram a buscar mecanismos de medição dos efeitos econômicos da droga. Como por exemplo, passaram a calcular a produção de drogas, a partir dos números da compra no exterior, bem como começaram a identificar novas fortunas e aumento de circulação de dólares ilegais no país, o que estava gerando um “PIB” paralelo, e fez com que a administração tivesse que valorizar a moeda, gerando uma percepção de que a economia apresentava índices positivos. Conforme já fora aqui mencionado, a violência trazida pelo narcotráfico trouxe a destruição de propriedades rurais, com cultivos ilegais, deslocamentos forçados, cooptação de grupos guerrilheiros, aumento da extorsão e de homicídios (BUSHNELL, 2013, p. 369).

Durante a década de 90, com a queda da União Soviética, o Partido Comunista colombiano se enfraqueceu e as FARC começaram a intensificar seu papel de ator autônomo e se fortaleceram através do binômio proteção-extorsão das cadeias do narcotráfico que percorriam o país (PALACIOS, 2012, p. 99).

Foi neste período em que se proliferaram os paramilitares com apoio tácito do governo, bem como se intensificaram as disputas pelo mercado de tráfico que se polarizaram em dois grandes cartéis: Medellín e Cali. Os grupos ilegais negociavam um “equilíbrio” para manter uma margem de lucro alta e as despesas com “segurança”, o que muitas vezes gerava uma percepção de não haver violência, porém quando os “equilíbrios” eram rompidos, seja pela entrada de novos competidores, ou maior nível de extorsão por parte de paramilitares,

guerrilheiros ou agentes do Estado, entre outros, a violência se deflagrava novamente (PALACIOS, 2012, p. 100).

Ainda na década de 90, o Estado colombiano desarticulou os Cartéis de Medellín e de Cali e extraditou seus chefes. Porém, um dos resultados diretos foi o “*spread effect*” do narcotráfico em células operacionais menores, mais ágeis e flexíveis, com apoio logístico dos grupos combatentes locais. Ademais, não se percebeu uma redução drástica da produção de cocaína, que ainda tinha como sua principal produtora mundial a Colômbia, ao lado do Peru e Bolívia; mas se percebeu uma redução militar das FARC, um incremento das atividades de paramilitares, bem como um incremento do uso de forças de segurança privada no país (PALACIOS, 2012, p. 166).

Desde Reagan, na década de 80, e Clinton, durante a década de 90, a mensagem dos Estados Unidos para a Colômbia era clara: era preciso priorizar o combate ao cultivo e ao tráfico de drogas no país. Neste período, a Colômbia mantinha as negociações com a guerrilha no plano político e a combatia por meio do aparato militar, quando necessário; já para o combate às drogas, recebia apoio dos Estados Unidos e mobilizava tais recursos tanto para seu aparato policial quanto judicial. Porém esta estratégia de combater dois inimigos por meio de forças diferentes começou a dar sinais de desgaste, quando se observava o incremento do cultivo e dos recursos gerados pelo tráfico, bem como o incremento das armas utilizadas pela guerrilha, quando esta estava buscando apoio financeiro pelo narcotráfico.

Os Estados Unidos, portanto, na figura do então presidente Bill Clinton, protagonizou um papel vital no combate às drogas na Colômbia ao longo da década de 90. O Departamento de Estado foi o órgão responsável pelos programas para a América do Sul, subdivididos entre a Região Andina e a sub-região da Tríplice Fronteira.¹³⁵ Nesse período, importantes relatórios e documentos foram divulgados, no sentido de prestar contas ao Congresso sobre o Orçamento gasto ou para demonstrar a importância de tais programas para a segurança norte-americana.

Um marco da gestão Clinton foi a emissão dos Relatórios da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos e o primeiro a ser publicado foi em 1993, em que são

¹³⁵ Os Programas norte-americanos durante os governos Clinton (93-2000) e Bush (2001-2008) para o combate às drogas já foram anteriormente analisado em minha Dissertação de Mestrado, e, para a presente Tese, tornou-se fundamental retomar os dados e análises e aqui reproduzi-los na íntegra sob um recorte focado na Região Andina, e mais especificamente na Colômbia. De toda forma, para saber mais sobre tais Programas e suas implicações para a América do Sul como um todo, LER: SOUZA, Marília Carolina B. *Análise da Política Estratégica dos Estados Unidos para a América do Sul: de Clinton a George W. Bush*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). São Paulo. 2010.

apresentados os países da América do Sul, em ordem alfabética, e é apresentado seu status na luta contra as drogas, nível de cooperação com o governo americano e as principais iniciativas do governo americano. Como se nota na Tabela 16:

Tabela 16 – Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos: América do Sul

Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos: América do Sul. 1993.			
País	Status	Cooperação local	Iniciativas do governo americano
Argentina	Rota internacional/ precursores químicos	Alta	Alertar o governo para o problema do tráfico de drogas e aumentar sua capacidade de combate.
Bolívia	Produtor de cocaína	Alta	Fornecer apoio técnico e financeiro para apoiar programas locais de combate à produção de cocaína.
Brasil	Rota internacional/ precursores químicos	Média	Fiscalização e assistência no combate ao tráfico de drogas.
Colômbia	Produtor de Cocaína	Muito Alta	Programas de fortalecimento do sistema jurídico e treinamento militar.
Paraguai	Rota internacional/ Lavagem de dinheiro	Baixa	Fortalecimento das instituições para prevenção da corrupção.
Peru	Produtor de cocaína	Baixa	Diminuição e produção de cocaína.
Uruguai	Lavagem de dinheiro	Média	Controle das instituições financeiras
Venezuela	Rota internacional/ Lavagem de dinheiro	Alta	Fortalecimento do governo no combate ao tráfico de drogas

Fonte: Esta Tabela foi elaborada a partir do Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos de 1993. Disponível em: International Narcotics Control Strategy Reports. 1993 <<http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/law/INC/1993/03.html>>

A Colômbia, segundo o relatório, era a maior produtora de cocaína do mundo e mantinha uma política sistemática de combate ao tráfico, apesar do crescimento de complexos grupos violentos de tráfico de drogas que agiam em comunhão com grupos políticos insurgentes. O governo colombiano era visto como um parceiro próximo dos Estados Unidos em programas de controle de drogas, e demonstrou, segundo o que consta no relatório, vontade política de combater a produção e tráfico de drogas em seu território. O governo americano, através da USAID transferia recursos significativos ao governo da Colômbia para lidar com o problema. O foco principal dos programas no país foi voltado para a reforma do sistema jurídico e para os treinamentos militares.

A Venezuela¹³⁶ foi vista como um eixo central da passagem das drogas oriundas da Colômbia que tinham como destino os Estados Unidos. O relatório indicou registros de operações de lavagem de dinheiro feitas por grupos italianos e cartéis de drogas colombianos na região. Segundo o relatório, crises políticas estavam impedindo uma atuação mais efetiva do governo, embora este tivesse negociado com o governo americano acordos na área de controle de drogas, operações de lavagem de dinheiro, e do fortalecimento das leis no país. As iniciativas do governo norte-americano para o país, portanto, tinham por objetivo fortalecer a capacidade do governo venezuelano em combater o trânsito das drogas.

O Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos, de 1995, por sua vez, apresentou uma continuidade das iniciativas e programas do governo norte-americano para a América do Sul, porém revelou sensíveis modificações com relação ao Relatório de 1993, sobretudo com relação aos status dos países, ou à cooperação dos governos locais, como se pode verificar na Tabela 17:

¹³⁶ Interessante aqui notar como a Venezuela vai sendo retratada pelos documentos oficiais norte-americanos, como um país trânsito das drogas com destino aos Estados Unidos e à Europa, pois tal percepção nos será útil nos itens subsequentes.

Tabela 17 – Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos: América do Sul. 1995

Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos: América do Sul. 1995.			
País	Status	Cooperação local	Iniciativas do governo americano
Argentina	Rota internacional/tráfico de drogas/lavagem de dinheiro	Alta	Aumentar a capacidade do governo no combate ao tráfico de drogas
Bolívia	Aumento da produção de cocaína	Baixa	Combater a produção de cocaína e fortalecer a democracia
Brasil	Rota internacional/ Lavagem de dinheiro	Alta	Assistência no combate ao tráfico de drogas e treinamento às polícias locais.
Colômbia	Produção de cocaína, maconha, ópio e heroína.	Baixa	Reduzir o fluxo de narcóticos, reduzir a produção de cocaína e heroína e fortalecer o sistema jurídico.
Paraguai	Rota internacional/ Lavagem de dinheiro	Baixa	Redução do tráfico de drogas e lavagem de dinheiro e fortalecimento das instituições democráticas.
Peru	Cultivo de coca/ Produtor de cocaína,	Média	Eliminar a produção de drogas.
Uruguai	Centro de lavagem de dinheiro/ Tráfico de drogas	Alta	Combater a lavagem de dinheiro e reduzir o tráfico de drogas.
Venezuela	Rota internacional/ Cultivo de coca.	Média	Redução do tráfico de drogas e lavagem de dinheiro/Assistência na implantação de estratégia antidrogas.

Fonte: Elaborada a partir do Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos de 1995. Disponível em: <<http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/law/INC/1995/03.html>>

A Colômbia continuava sendo o principal centro de produção de cocaína, porém se tornou também um centro de cultivo de maconha, produção de ópio e de heroína, e, por esta razão, se tornou o principal foco do combate norte-americano ao tráfico de drogas. Além disso, o relatório indicou que havia registros de lavagem de dinheiro presente no país. O governo da Colômbia obteve poucos resultados em suas políticas de combate ao tráfico, pois, segundo o documento, a legislação fraca, a corrupção política e ineficiência diminuíram os efeitos dos esforços de fortalecer o sistema jurídico e as medidas de combate à produção de drogas no país. O foco das iniciativas do governo americano para o país tendia a reforçar o sistema jurídico e a reforçar medidas antidrogas no país, as quais foram subdivididas em:

- (i) Reduzir o fluxo de narcóticos da Colômbia para os Estados Unidos.
- (ii) Reduzir a produção de cocaína e de heroína na Colômbia, através da erradicação aérea.

- (iii) Encorajar e assistir o governo colombiano a programar reformas legislativas, além de assistir o Departamento de Segurança colombiano a detectar operações de lavagem de dinheiro.

A Venezuela, segundo o relatório, tornava-se uma rota para o tráfico internacional, porém passou a apresentar também cultivos de coca. O governo venezuelano cooperou para o reforço do combate ao tráfico de drogas, entretanto, não apresentou, segundo o relatório, uma estratégia com objetivos e metas, pela qual se poderia medir com mais facilidade os avanços no país. As iniciativas norte-americanas para o país, portanto, tinham por objetivos aumentar a capacidade do governo em conduzir operações de combate ao tráfico e a lavagem de dinheiro, e assistir o governo a desenvolver uma estratégia nacional de combate às drogas.

A partir da análise desses quadros, pode-se afirmar que houve poucas diferenças entre o Relatório de 1993 e o Relatório de 1995 com relação aos problemas dos países e ao nível de cooperação local com o governo norte-americano, embora alguns países que apresentavam tráfico de drogas passaram a registrar lavagem de dinheiro, como é o caso da Argentina e do Brasil, enquanto outros países passaram a conviver com o cultivo ilegal de coca, como é o caso da Venezuela. Houve, portanto, como se pôde observar, um dinamismo e *transbordamento* da cadeia das drogas na região, em razão da própria natureza transnacional da ameaça das drogas, a qual não reconhece fronteiras nacionais.

Cabe assim, finalmente analisar o relatório do último ano do governo Clinton, o Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos, de 2000, para posteriormente ser possível traçar um panorama de suas políticas no combate às drogas para a Colômbia, de forma específica:

Tabela 18 – Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos: América do Sul, 2000

Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos: América do Sul, 2000.			
Pais	Status	Cooperação local	Iniciativas do governo americano
Argentina	Tráfico de cocaína e heroína/ lavagem de dinheiro	Muito alta	Assistência no combate ao tráfico de drogas e na vigilância de suas fronteiras.
Bolívia	Produtor de cocaína e cultivo de coca	Alta	Programas de auxílio no Combate ao cultivo e produção de coca
Brasil	Tráfico de drogas/ Lavagem de dinheiro	Média	Assistência no combate ao tráfico de drogas e lavagem de dinheiro
Colômbia	Maior produtor de cocaína/heroína/problemas com a guerrilha	Muito Alta	Plano Colômbia
Paraguai	Tráfico de drogas/ Lavagem de dinheiro e corrupção	Alta	Assistência no combate ao tráfico de drogas, e fortalecimento das leis contra lavagem de dinheiro e corrupção
Peru	Produção de coca	Média	Assistência na erradicação de cultivos e para o desenvolvimento de atividades alternativas.
Uruguai	Tráfico internacional	Média	Iniciativas de combate ao tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e corrupção.
Venezuela	Principal rota do tráfico de drogas para os EUA	Média	Iniciativas de combate ao tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e corrupção.

Fonte: Elaborada a partir do Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos de 1995. Disponível em: <<http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2000/883.html>>

A Colômbia, por sua vez, seguia como o principal produtor de cocaína do mundo e um grande produtor de heroína. O país apresentava o maior desafio dos Estados Unidos na região. A guerrilha e grupos paramilitares, segundo o documento, passaram a cobrar impostos aos traficantes de drogas em troca da proteção de cultivo ilícito de narcóticos de laboratórios de refinamento, e, no ano 2000, controlavam quase metade do território nacional, principalmente em áreas remotas onde a presença do governo havia sido tradicionalmente fraca.

Os ataques da guerrilha contra as forças de segurança colombianas e contra os aviões de pulverização, segundo o relatório, estavam dificultando as operações antinarcóticos, especialmente ao sul do país (área então controlada pela guerrilha). O relatório aponta que, embora o governo do então Presidente Pastrana continuasse empenhado em seu diálogo de paz contra os grupos insurgentes, as FARC e a ELN, as negociações tinham mostrado poucos ganhos até aquele momento.

Assim, em julho de 2000, o presidente Clinton assinou um pacote de assistência abrangente, de um U\$ 1,3 bilhão em apoio ao programa de combate às drogas do governo colombiano, chamado “Plano Colômbia”. Este foi, segundo o relatório, um auxílio estratégico

norte-americano integrado que abrangia o processo de paz, a economia, a estratégia antinarcóticos, a reforma da justiça, a proteção dos direitos humanos, a democratização e o desenvolvimento social. Esta estratégia complementava operações que já estavam em curso no local.

Houve, portanto, uma crescente tendência militarista do Estado perante o narcotráfico e esta tendência se aprofundou após os atentados terroristas de setembro de 2001. Sob o governo de Andrés Pastrana, o Plano Colômbia, criado em 2000, visava, inicialmente, fortalecer o processo de paz com as FARC e desarticular o narcotráfico, por meio do apoio a cultivos alternativos aos camponeses (PALACIOS, 2012, p. 166).

Através deste Plano, inaugurado pelo governo colombiano, o governo norte-americano apoiaria a reforma judiciária, projetos de desenvolvimento alternativos, além de fornecer equipamentos, treinamento e assistência técnica para a política antinarcóticos e para as Forças Armadas, para aumentar a capacidade de erradicar a coca, o cultivo de papoula e realizar operações de interdição.

O foco inicial das atividades do Plano Colômbia, segundo o relatório, seria no departamento de Putumayo, na Colômbia meridional, no qual a maioria dos ilícitos eram cultivados e a maior parte dos grupos armados operavam ilegalmente. Para combater esta ameaça local, o governo norte-americano previa ainda o treinamento e equipamento de uma Brigada antinarcóticos e esta, segundo o relatório, já estava operando na região e seria ainda mais reforçada.

O relatório apontou também para o crescente problema da heroína produzida no país e aproximadamente 85% da heroína apreendida pelas autoridades federais no nordeste dos Estados Unidos era de origem colombiana.

A USAID¹³⁷ tinha um papel fundamental na Colômbia, segundo o relatório. Sua função principal era de coordenar a reforma do sistema judiciário, juntamente com o Departamento de Justiça da Colômbia para reforçar a eficácia, transparência e equidade de seu sistema de justiça, além de ampliar o acesso dos cidadãos à justiça. Seus programas deviam expandir e complementar os programas do Plano Colômbia. A USAID também ampliou seu programa de curso de direitos humanos para apoio às principais organizações governamentais e não governamentais presentes no local.

¹³⁷ A USAID é a agência norte-americana para a ajuda ao desenvolvimento externo.

A Venezuela, por fim, continuou sendo uma das principais rotas do tráfico de drogas que chegavam aos Estados Unidos. O governo, segundo o relatório, continuava a cooperar e a empreender esforços no combate ao tráfico e à corrupção, embora tivesse sofrido drásticas modificações em seu sistema político e tivesse adotado uma nova Constituição em 1999¹³⁸. As iniciativas do governo norte-americano para a região, portanto, têm por objetivo bloquear as atividades do tráfico de drogas, além de reforçar o sistema jurídico contra a lavagem de dinheiro e a corrupção.

A partir da análise desses relatórios, pode-se afirmar que houve, desde o ano de 1993 até o ano 2000, significativos avanços das políticas de combate à produção e tráfico de drogas na região. As iniciativas dos Estados Unidos de agirem em conjunto com governos locais, fornecendo suporte, treinamento, equipamentos, entre outros, gerou resultados concretos. Entretanto, a região passou a apresentar problemas mais complexos, por conta da instabilidade política em alguns países e do transbordamento da ameaça das drogas, seja do cultivo ou tráfico, e de grupos insurgentes, para além das fronteiras nacionais.

O Plano Colômbia foi, portanto, um conjunto de ações aplicadas pelo governo colombiano e possibilitou a iniciativa mais abrangente até então implementada pelos Estados Unidos para qualquer outro país na região, pois suas iniciativas referiam-se a temas de desenvolvimento social, como acesso à justiça e economia, e a temas de combate à erradicação de cultivos e de combate a grupos insurgentes, com treinamentos, apoio na formação das estratégias antinarcóticos e apoio na formação de uma brigada especial antinarcóticos. Esta estratégia interferiu diretamente na estrutura do Estado, pois afetava todos os setores do Estado: econômico, social, político, jurídico, e, principalmente, suas forças armadas e seu planejamento estratégico nacional. Os recursos massivos destinados para o Plano Colômbia também tiveram um grande impacto no país e em toda a região.

Porém, George W. Bush assume o poder em 2001 e sob a percepção de ascensão da periculosidade dos crimes transnacionais que poderiam levar ao terrorismo internacional, tratou de securitizar a questão das drogas na Colômbia, e, como o combate à guerrilha era um problema não resolvido e prolongado, esta seria para a Colômbia em específico, uma grande

¹³⁸ O relatório, embora não o faça de forma direta, aponta para as mudanças no cenário político venezuelano com temor e desconfiança, já que o novo líder, Hugo Chavez, implantaria uma série de reformas políticas, econômicas e militares no país, o que desagradaria os interesses norte-americanos na região e seria uma mudança de paradigma com a habitual cooperação venezuelana com os norte-americanos na região.

oportunidade e, dessa forma, convencionou-se unir a guerra aos narcotraficantes à guerra aos guerrilheiros, que passaram a ser chamados de “narcoterroristas”.

Com relação à América Latina, o relatório apontou a Colômbia, o Peru e a região da Tríplice Fronteira como focos de atividades terroristas. Com relação à Colômbia, houve a percepção de que o conflito armado das FARC, do ELN, e dos paramilitares ameaçavam a segurança nacional; e de que os ataques aos oficiais colombianos e o sequestro de civis, inclusive três civis norte-americanos, foram todos considerados atividades terroristas.

Para tanto, será feita a análise dos Orçamentos para Operações no Exterior (OOE)¹³⁹, do Departamento de Estado, os quais descrevem os programas, metas e objetivos, divididos por países e por temas, de 2001 a 2004.

Dessa forma, como foco principal da ação norte-americana na América do Sul, a região andina foi, gradualmente, recebendo uma série de programas que foram se sobrepondo uns aos outros, pois estes não se limitavam ao aspecto militar, mas se expandiam aos setores econômicos, jurídicos, e sociais; se acentuavam e se modificavam conforme as circunstâncias. Na Tabela 19 podem ser observados os programas norte-americanos para a região, durante o primeiro mandato de George W. Bush:

Tabela 19 – Orçamentos para Operações no Exterior (OOE) 2001 a 2004 (em US\$)

OOEs para a Região Andina: 2001 a 2004					
País	Programas	2001	2002	2003	2004
Colômbia	ACI (1)	-	-	526.200	473.9
	FMF (2)	-	-	17.100	98.450
	IMET (3)	1.040	1.180	1.165	1.676
	INCLE (4)	48.000	377	-	-
Bolívia	ACI	-	-	91	91.000
	FMF	-	500	1.990	3.976
	IMET	665	712	800	589
	INCLE	-	-	-	-
Peru	ACI	-	-	128.05	116.000
	FMF	-	-	900	-
	IMET	509	518	592	-
	INCLE	48.000	142.500	-	-

Fonte: Elaborada a partir dos OOE – Orçamentos para Operações Externas, de 2001 a 2004

¹³⁹ Valores em milhões de dólares. (1) ACI: Andean Counterdrug Initiative. (2) FMF: Foreign Military Financing. (3) IMET: International Military Education and Training. (4) INCLE: International Narcotics Control and Law Enforcement.

Conforme expresso no Orçamento de Operações Externas de 2001¹⁴⁰, a Colômbia apresentava um grande desafio para os *policymakers* norte-americanos, pois ao lado do objetivo principal para o país, de combater o tráfico de drogas ilícitas, os programas complementares deveriam abranger o suporte à democracia, prestar assistência humanitária e incentivar a economia. Os programas que se sobressaíram, nesse período, foram os de reforço das leis antinarcóticos (INCLE) e os de treinamento de militares (IMET), havendo, portanto, mais ênfase no combate ao tráfico de drogas e na militarização. Estes programas devem ser entendidos de forma complementar à ajuda e financiamento norte-americano do Plano Colômbia, o qual, por sua vez, já somava uma série de reforços ao país.

Ainda dentro das estratégias dos Estados Unidos para a região, observa-se a criação, em 2002, da chamada “Iniciativa para a Região Andina” (*Andean Region Initiative*) (ARI)¹⁴¹, o qual previa a combinação da aplicação da lei, da erradicação dos cultivos, do combate às leis permissivas e bloqueios às atividades do tráfico; com incentivos econômicos, através do desenvolvimento econômico alternativo e ampla construção de instituições (*institution-building*) em setores jurídicos. A seguir serão analisados os desdobramentos deste programa para os países andinos, resumidos na Tabela 20, de acordo com o relatório analisado:

Tabela 20 – Iniciativa para a Região Andina (ACI) (2002)

Resultados iniciais da Iniciativa para a Região Andina (ACI): 2002.			
País	Status	Resultados em erradicação	Iniciativas do governo norte-americano
Colômbia	Apesar dos avanços, a violência persistia.	Erradicação de mais de 84.000 hectares de coca e mais de 1.800 hectares de ópio; destruição de laboratórios.	Plano Colômbia: além da erradicação, houve a implantação de programas locais de desenvolvimento, com mais de 37.000 famílias que aderiram ao plantio alternativo.
Bolívia	Não houve avanços	O cultivo de drogas ilícitas aumentou no país, por isso os resultados foram insatisfatórios.	Dificuldades e “resistência” local às atividades de erradicação e desenvolvimento alternativo.
Peru	Houve avanços, embora o governo local tenha permitido alguns replantios.	Erradicação de 4.000 hectares de coca.	Desenvolvimento alternativo com cerca de 15.000 fazendeiros e 27.000 hectares de agricultura lícita.

Fonte: Elaborada a partir da análise do Relatório de Desempenho por Programas, de 2002

¹⁴⁰ FY 2004. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. Department of State 2003. Disponível em: <www.state.gov/documents/organization/9476.pdf>. Acesso em 21/04/2010.

¹⁴¹ Os programas específicos da Iniciativa para a Região Andina (ARI) poderão ser observados nos quadros dos OOES, sob a sigla ACI (Andean Counterdrug Initiative), pois estes passam a ter esta denominação mais assertiva sobre o tema das drogas.

Segundo os dados do relatório referentes ao programa ACI, resumidos na Tabela XIX acima, a Colômbia apresentou significativos avanços, principalmente em decorrência da erradicação do plantio de coca e de ópio, entretanto, a violência no país persistia com o conflito entre os VNSAs. Houve também a destruição de laboratórios de cocaína. E embora tenha sido feito um significativo trabalho com desenvolvimento alternativo para famílias, o documento apontou para o problema dos solos que não eram ricos em nutrientes, o que dificultava o plantio alternativo. Houve também, neste país, o treinamento e equipamento de uma brigada antinarcóticos (três batalhões) e a transferência de helicópteros para o país. Além disso, o grupo Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), de paramilitares, passou a ser designado com grupo terrorista pelos Estados Unidos.

Na projeção para os próximos anos, o relatório reforçou a continuidade e intensificação dos programas de erradicação, incluindo a expansão da erradicação aérea na Colômbia. Houve também a busca por um maior enfoque nas atividades de aplicação da lei para os países da região fronteira, nos quais havia o risco de transbordamento do problema das drogas, são eles: a Venezuela, Brasil, Equador e Panamá.

No Orçamento de Operações Externas (OOE) de 2002¹⁴², o governo afirmou a importância de a Colômbia ter concretizado seu “Plano Colômbia”, para o qual era “uma estratégia abrangente em reação a todas as questões sensíveis que assolavam a região”. Havia uma percepção geral de que o governo Uribe, assumido em 2002 e que se tornou o principal aliado dos Estados Unidos na região, seria capaz e eficiente para dar continuidade ao Plano Colômbia. Assim, permaneceram os programas de treinamento aos militares (IMET) e de reforço às leis (INCLE), ao lado do Plano Colômbia, que passou a ser o centro das ações de combate ao tráfico no país.

Já o Orçamento de Operações Externas, de 2003¹⁴³, por sua vez, apresentou algumas modificações com relação aos anteriores. Pois, primeiramente, houve o destino de grandes quantias para a Iniciativa Andina de Combate às Drogas (ACI), a qual iria agrupar várias iniciativas conjuntamente, como pudemos observar na Tabela XIX. Esta estratégia teve por objetivo trabalhar de maneira conjunta os problemas que afetavam a região e lançar programas comuns aos países, sem levar, porém, em consideração as diferenças culturais e

¹⁴² FY 2005. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. Department of State. 2004. Disponível em: <www.state.gov/documents/organization/17790.pdf>. Acesso em 21/04/2010.

¹⁴³ FY 2006. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. Department of State. 2005. Disponível em: <www.state.gov/documents/organization/28980.pdf>. Acesso em 21/04/2010.

sócio-políticas dos países em questão, haja vista os diferentes efeitos que esta iniciativa gerou nos países da região.

A segunda diferença apresentada pelo orçamento de 2003 foi o aumento exponencial dos gastos com os programas de financiamento militar (FMF) nos países andinos. A justificativa apresentada para os gastos com a ACI na Bolívia foi de que estes fundos seriam utilizados para “consolidar a erradicação que estava sendo feita e garantir que o cultivo e o tráfico de drogas não voltassem a ganhar forças no país”. E a justificativa para o aumento dos fundos de financiamentos foi a de “aumentar a efetividade das Forças Armadas no controle de áreas remotas e dar apoio e segurança às operações de erradicação e interdição”¹⁴⁴.

As justificativas dos gastos com a ACI e os fundos de financiamento militares para a Colômbia e o Peru foram similares às feitas para a Bolívia, porém, percebe-se que há uma percepção norte-americana de que aqueles são mais “cooperativos” com seus programas e estratégias para a região, como se pode apreender no seguinte trecho, ao que se refere à Colômbia e ao Peru:¹⁴⁵

Os programas ACI proporcionam assim um financiamento de base para o que nós devemos fazer caso o Presidente Uribe seja bem-sucedido na sua determinação de acabar com o tráfico de drogas na Colômbia e refrear o terrorismo que ameaça governos democraticamente elitos em um dos nossos principais aliados latino-americanos, bem como a estabilidade de toda a região andina. [...] Na administração Toledo, os Estados Unidos contam com um parceiro comprometido a trabalhar conosco para promover nossos interesses mútuos de segurança nacional (FY, 2006, p. 476-505, tradução nossa).

Já o Orçamento de Operações Externas, de 2004¹⁴⁶ apresenta algumas modificações com relação ao ano de 2003, em termos de valores transferidos, e em relação à argumentação utilizada para a continuidade dos programas.

Com relação à Colômbia, houve um substancial aumento nos valores dos programas de fundos para fins militares (FMF) e certa inquietude com o fato de que o Plano Colômbia deveria passar novamente pela sanção presidencial do Presidente Uribe. Na dúvida, os

¹⁴⁴ FY 2006. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. Department of State. 2005. Disponível em: <www.state.gov/documents/organization/28980.pdf>. Acesso em 21/04/2010.

¹⁴⁵ No original: *ACI programs thus provide core funding for what we must do if President Uribe is to succeed in his determination to end the narcotics trade in Colombia and stop the terrorism that threatens elected democracy in one of our key Latin American allies, as well as the stability of the entire Andean region. (...) In the Toledo administration, the United States has a partner committed to work with us to advance our mutual national security interests.*

¹⁴⁶ FY 2007. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. 2006. Disponível em: <www.state.gov/documents/organization/42255.pdf>. Acesso em 21/04/2010.

Estados Unidos se anteciparam e projetaram reforços nas suas estratégias para o país. Neste caso, partiu-se da argumentação de que expandiriam ainda mais a ACI, pois foi, segundo o orçamento, um programa baseado nos parâmetros do Plano Colômbia para combater o tráfico e o “terrorismo” na região. Nesse contexto, o programa ACI foi descrito como:¹⁴⁷ “*a continuação dos esforços de assistência plurianual antidrogas promovidos pela Administração, destinados a sustentar e expandir os programas inicialmente financiados pelo Plano Colômbia por meio da Lei de apropriação complementar de emergência do ano fiscal de 2000*” (FY, 2007, p. 508, tradução nossa).

Cabe, assim, analisar o Orçamento de Operações Externas, agora de 2005 a 2008, com seus programas e orçamentos para a região andina e para a Colômbia especificamente. Com relação à região andina, o programa prioritário para a região continuou sendo a Iniciativa Andina de Combate às Drogas (ACI) e iniciativas de assistência com caráter desenvolvimentista, com variações de acordo com cada país, como pode se verificar na Tabela 21:

Tabela 21 – Orçamentos para Operações no Exterior (OOE) 2005 a 2008 (em US\$)

OOEs para a Região Andina: 2005 a 2008					
País	Programas	2005	2006	2007	2008
Colômbia	ACI	463	464.781	465.000	440
	FMF	99.200	89.100	85.500	55.050
	IMET	1.700	1.673	1.646	1.426
	INCLE	-	-	-	41.907
Bolívia	ACI	90.272	79.200	66.000	49
	CSH	16.495	17.233	16.885	16.936
	DA	8.186	10.091	14.700	26.618
	ESF	7.936	5.940	4.500	16.862
Peru	ACI	115.370	106.920	103.165	61
	CSH	14.756	14.213	12.736	12.785
	DA	11.246	9.369	11.000	11.611
	INCLE	-	-	102.765	36.546

Fonte: Elaborada a partir da análise dos Orçamentos para Operações Exteriores, de 2005 a 2008

¹⁴⁷ No original: *the continuation of the Administration's multi-year counterdrug assistance efforts designated to sustain and expand programs initially funded by Plan Colombia in the fiscal year 2000 emergency supplemental appropriation act.*

No Orçamento para Operações no Exterior, de 2005¹⁴⁸, o governo norte-americano expressou sua percepção de que o governo colombiano era uma peça-chave no combate à produção de drogas na região, chamada pelo documento de “problemática”. O “Plano Colômbia”, iniciativa do governo colombiano compreendida pelo documento como “um conjunto de esforços para fortalecer a democracia, o respeito aos direitos humanos, para promover avanços econômicos, e o meio para derrotar o tráfico e produção de drogas e o terrorismo” na região, lidava com questões congruentes aos interesses norte-americanos no país e, por esta razão, recebeu e continuaria recebendo apoio maciço norte-americano.¹⁰⁹

O período inicial de implantação do Plano Colômbia, de 1999 a 2005, foi visto como muito bem-sucedido pelo documento, porém seria preciso solidificar seus avanços e continuar a luta contra a produção, o tráfico de drogas e os grupos guerrilheiros, por isso, uma nova fase, de 2006 a 2010, seria a fase de consolidação do Plano Colômbia (PCCP). Esta reformulação manteve as diretrizes e delineamentos dos planos anteriores, somando uma quarta e nova diretriz:

- (i) Combater o tráfico de narcóticos, o terrorismo e o crime transnacional.
- (ii) Reativação social e econômica.
- (iii) Fortalecer as instituições e o sistema jurídico.
- (iv) Desmobilizar os grupos armados ilegais e a reintegrar seus ex-membros.

O governo norte-americano expressou total concordância com essas diretrizes e anunciou que as justificativas orçamentárias ao Congresso seriam feitas através dos programas ACI, FMF, IMET e através do Programa de Não-Proliferação, Anti-Terrorismo, Desminagem e Afins (NADR). As FARC, por sua vez, passaram a ser denominadas Organização Terrorista Estrangeira (FTO), porém o documento não aprofundou suas justificativas, relatando somente que o grupo guerrilheiro mantinha sequestrados três cidadãos norte-americanos e que estavam sendo feitos esforços para liberá-los.

O Orçamento para Operações no Exterior, de 2006¹⁴⁹, por sua vez, continuou dando ênfase ao programa ACI, ao lado de programas de desenvolvimento econômico e social para toda a região, dando ênfase ao reforço das instituições democráticas e a reformas jurídicas.

¹⁴⁸ FY 2008. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. Department of State. 2007 a. Disponível em: <www.state.gov/documents/organization/60656.pdf>. Acesso em 21/04/2010.

¹⁴⁹ FY 2008. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. Department of State. 2007b. <www.state.gov/documents/organization/84462.pdf>. Acesso em 21/04/2010.

Com relação à Colômbia, o documento enfatizou a reeleição do governo Uribe e sua “bem-sucedida” cooperação com o governo norte-americano em uma abordagem integrada contra o narcotráfico e o terrorismo. Destacou também o progresso alcançado através do Plano Colômbia e enfatizou os interesses norte-americanos no país, sendo os principais: combater o tráfico e a produção de drogas, e combater três “organizações terroristas estrangeiras”, as quais sejam as FARC, a ELN e a AUC, que atuavam no país. Para a Colômbia, o programa preponderante, ao lado da ACI, foi o FMF, com fundos destinados ao financiamento militar.

O Orçamento para Operações no Exterior, de 2007¹⁵⁰, ao se referir aos países do hemisfério como um todo, afirmou que o desafio central para a segurança nacional dos Estados Unidos na região eram as ameaças não tradicionais e transnacionais oferecidas pelo crime organizado, tráfico de drogas, gangues violentas e terrorismo. Para deter tais ameaças, os Estados Unidos vieram, ao longo dos últimos anos, construindo programas de cooperação que foram além da assistência militar. Dessa forma, ao reconhecerem que para a segurança nacional norte-americana seriam indispensáveis a prosperidade econômica em longo prazo e a estabilidade política da região, os programas norte-americanos seguiram enfatizando, ao longo dos anos, o fortalecimento das leis e a cooperação em inteligência.

Percebe-se, neste momento, por parte dos *policymakers*, que há uma reflexão mais profunda acerca do conceito de segurança e seus desdobramentos práticos com relação aos programas direcionados à região, para que estes pudessem, de fato, frear o avanço das chamadas ameaças transnacionais em direção ao território norte-americano.

Para a Colômbia, o documento não apresentou diferenças relevantes com relação ao ano anterior e houve uma continuação da preponderância do programa ACI. O documento enfatizou a importância da Agência para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e o papel do Departamento de Estado na condução dos programas para o país. Apontou ainda para a tendência de continuidade dos programas para o país haja vista os avanços obtidos desde o ano 2000 (a data coincide com o início do Plano Colômbia).

¹⁵⁰ FY 2009. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. Department of State. 2008. Disponível em: <www.state.gov/documents/organization/101444.pdf>. Acesso em 21/04/2010.

O Orçamento para Operações no Exterior, de 2008¹⁵¹, por sua vez, apresentou uma ligeira queda nos recursos destinados à região andina, mas em geral, percebe-se uma continuidade dos programas e interesses na região.

Com relação à Colômbia, o documento reafirmou a necessidade de combater o tráfico e produção de drogas, e voltou a associar tais atividades ao terrorismo internacional, além da necessidade de ressaltar a importância de maiores esforços para combater a lavagem de dinheiro e outros crimes transnacionais.¹⁵²

Os Relatórios Anuais sobre as Drogas e o Crime, divulgados pelo *The United Nations on Drugs and Crime* (UNODC), ONU, tornam-se aqui importantes fontes documentais sobre a real efetividade do Plano Colômbia quanto à erradicação de cultivos e do narcotráfico no país. Foram analisados os Relatórios de 2004 a 2015, sendo que no documento de 2004 retomam-se os dados referentes ao ano de 2002, fornecendo, portanto, um importante panorama sobre o combate às drogas do país, no período de intensificação dos Programas e financiamentos norte-americanos para o combate às drogas, como visto até o presente momento.

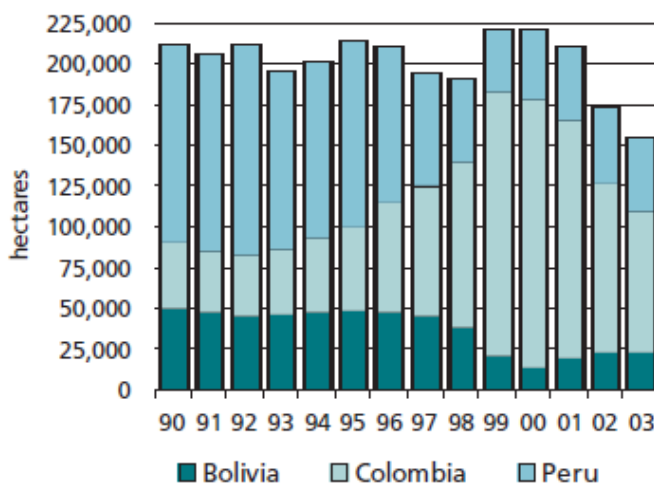
No *World Drug Report* de 2004¹⁵³ há a constatação de que os cultivos de coca na região andina, Colômbia, Peru e Bolívia, decaía há quatro anos consecutivos, houve um declínio de 153.800 hectares, com um declínio de 11% de 2002 para 2004, e de 30% de 1999 para 2004. Desde a década de 90, a Colômbia é retratada como o país com maior cultivo (56%), em comparação com 29% do Peru e 15% da Bolívia. Como se observam no Gráfico 1 abaixo:

¹⁵¹ FY 2010. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. 2009. Disponível em: <www.state.gov/documents/organization/124072.pdf>. Acesso em 21/04/2010.

¹⁵² Até o presente parágrafo, em quase toda sua extensão, foram utilizados dados e análises presentes em minha Dissertação de Mestrado, e sua reprodução aqui se tornou fundamental para nos auxiliar na compreensão dos efeitos dos programas de fortalecimento militar na Colômbia e seus impactos no país e na região. Para saber mais sobre os Programas para a América do Sul como um todo, LER: SOUZA, Marília Carolina B. *Análise da Política Estratégica dos Estados Unidos para a América do Sul: de Clinton a George W. Bush*. Dissertação de Mestrado. São Paulo. 2010.

¹⁵³ Fonte: 2004 World Drug Report. UNODC. United Nations Publication. (vol. I). Disponível em: <http://www.unodc.org/pdf/WDR_2004/volume_1.pdf>. Acesso em 26/11/2015.

Gráfico 1 – Cultivo Global de coca, 1990-2003 (hec.)



Fonte: 2004 World Drug Report. UNODC (2004:42)

O documento aponta para certa estabilidade dos cultivos durante a década de 90 e para um movimento que pôde ser observado de *deslocamento* dos cultivos do Peru e da Bolívia, para a Colômbia. De toda forma, foi possível observar uma queda, entre 1999 e 2003, de aproximadamente 46% na Colômbia e de aproximadamente 30% nos três países juntos. O que denota um paralelo temporal com a aplicação e impactos imediatos do Plano Colômbia, bem como da Iniciativa para a Região Andina (ARI) (UNODC, 2004, p. 17).

Embora os primeiros resultados alcançados tenham sido expressivos, foi possível notar uma queda no ritmo de decréscimo dos cultivos na Colômbia, com um decréscimo de 30% em 2002, para um decréscimo de 16% em 2003. Ademais, foi possível observar que em alguns Estados em específico, como Nariño (que faz fronteira com o Equador) aumentou em 17% o cultivo e o Estado Meta apresentou aumento de 38% (UNODC, 2004, p. 44).

Na Tabela 22 abaixo é possível observar o quanto a Colômbia centralizou mais do que a soma dos cultivos e da quantidade de cocaína produzida no Peru e na Bolívia juntos, como se pode notar em:

Tabela 22 – Cultivo Global Ilícito de coca, de folha desidratada de coca e de cocaína refinada: 1990 a 2003

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
CULTIVATION⁽¹⁾ OF COCA BUSH IN HECTARES														
Bolivia ⁽²⁾	50,300	47,900	45,300	47,200	48,100	48,600	48,100	45,800	38,000	21,800	14,600	19,900	24,400	23,600
Colombia ⁽³⁾	40,100	37,500	37,100	39,700	44,700	50,900	67,200	79,400	101,800	160,100	163,300	144,800	102,000	86,000
Peru ⁽⁴⁾	121,300	120,800	129,100	108,800	108,600	115,300	94,400	68,800	51,000	38,700	43,400	46,200	46,700	44,200
Total	211,700	206,200	211,500	195,700	201,400	214,800	209,700	194,000	190,800	220,600	221,300	210,900	173,100	153,800
POTENTIAL PRODUCTION OF DRY COCA LEAF IN METRIC TONS														
Bolivia	77,000	78,000	80,300	84,400	89,800	85,000	75,100	70,100	52,900	22,800	13,400	20,200	19,800	17,100
Colombia	45,300	45,000	44,900	45,300	67,500	80,900	108,900	129,500	165,900	261,000	266,200	236,000	222,100	168,000
Peru	196,900	222,700	223,900	155,500	165,300	183,600	174,700	130,600	95,600	69,200	46,200	49,300	52,500	50,790
Total	319,200	345,700	349,100	285,200	322,600	349,500	358,700	330,200	314,400	353,000	325,800	305,500	294,400	235,890
POTENTIAL⁽⁵⁾ MANUFACTURE OF COCAINE IN METRIC TONS														
Bolivia	189	220	225	240	255	240	215	200	150	70	43	60	60	60
Colombia	92	88	91	119	201	230	300	350	435	680	695	617	580	440
Peru	492	525	550	410	435	460	435	325	240	175	141	150	160	155
Total	774	833	866	769	891	930	950	875	825	925	879	827	800	655

Fonte: 2004 World Drug Report. UNODC. (2004, p. 95)

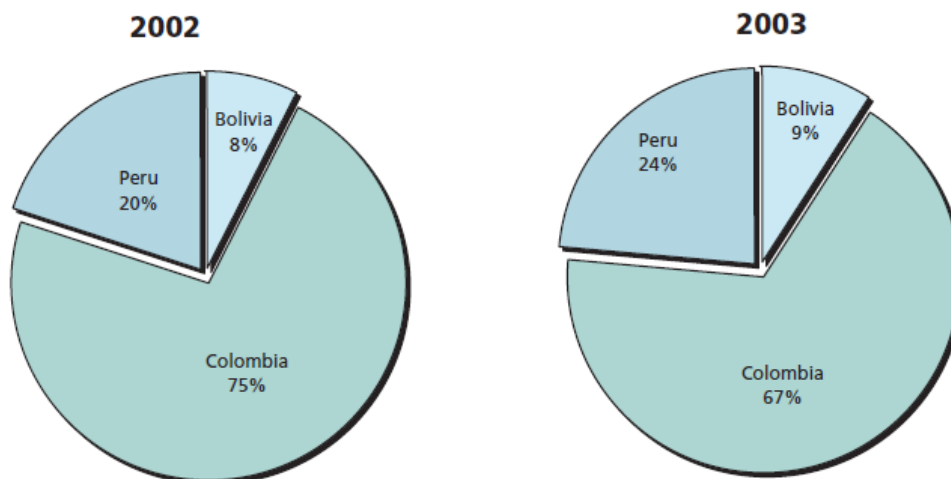
Os motivos apontados pelo Relatório para o decréscimo no cultivo são, entre outros fatores: (i) a erradicação das áreas de cultivo; (ii) “abandono” por parte dos agricultores ou erradicação voluntária, (iii) a presença de grupos armados, em determinadas regiões, que impedia o deslocamento dos cultivos de coca e, por fim (iv) incentivos que começaram a ser dados pelo governo para os cultivos lícitos e tradicionais do país (UNODC, 2004, p. 96). O traço mais característico dos cultivos ilícitos da Colômbia, e que aqui pode nos ajudar na compreensão da gradual pressão em suas fronteiras, é a mobilidade, como se pode observar em:¹⁵⁴ “*Na Colômbia, o cultivo da coca é caracterizado por um alto grau de mobilidade, tanto dentro quanto através das fronteiras dos departamentos. O cultivo itinerante visa taticamente evitar a erradicação e explorar novas áreas de cultivo*” (UNODC, 2004, p. 97, tradução nossa e grifo nosso)

Os departamentos que apresentaram os principais cultivos foram o de Putumayo, que observou em 2003, uma queda de 45% da produção e Guaviare, que observou um decréscimo de 41% de 2002 para 2003. Em contrapartida, o departamento de Nariño observou um acréscimo de 17% no cultivo, como resultado das ações intensas de erradicação nos outros dois estados, bem como por razões táticas, tais como a proximidade com o mar e das rotas

¹⁵⁴ No original: *In Colombia, coca cultivation is characterized by a high degree of mobility, both within and across department boundaries. With cultivation shifting tactically to avoid eradication and to exploit new growing areas.*

internacionais de tráfico de drogas (UNODC, 2004, p. 98). Assim, por meio do Gráfico 2 a seguir, visualiza-se o decréscimo na região, entre 2002 e 2003:

Gráfico 2 – Potencial para a produção de Cocaína (% do montante global), de 2002 e 2003



Fonte: 2004 World Drug Report. UNODC. (2004, p. 102)

Assim, de forma consonante com que foi possível observar, por meio dos Relatórios norte-americanos, que a Colômbia mostrou uma grande cooperação local, sobretudo no que se refere às ações de erradicação de cultivo, como se observa na Tabela 23:

Tabela 23 – Áreas Reportadas de Erradicação de cultivo de coca* (hec.)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bolívia	2,400	1,100	5,493	7,512	7,000	11,620	15,353	7,653	9,395	11,839	10,089
Colômbia	946	4,904	25,402	23,025	44,123	69,155	44,157	61,574	95,898	126,933	136,828 *
Peru		240	7,512	7,512	3,462	17,800	13,800	6,200	3,900	7,000	11,312

Fonte: 2004 World Drug Report. UNODC. (2004, p. 103)

* Representa a área anual que foi pulverizada por spray (tanto aéreo quanto manual). O dado não leva em conta a efetividade da pulverização ou mesmo a repetição de pulverização em uma mesma área, o que pode explicar o porquê os dados mostrarem que as áreas de pulverização e erradicação podem ser maiores que as áreas de cultivo de coca. (Tradução Nossa)

Nesse período, a principal rota do tráfico global de cocaína era da Colômbia para os Estados Unidos. As drogas, ao saírem da Colômbia, sob comando dos cartéis colombianos, eram levadas ao Caribe, países da América Central e do México, por meio de embarcações

rápidas, e então entravam no mercado norte-americano. Parte da droga era levada, seja por avião ou embarcações, direto para os Estados Unidos.

E a Venezuela gradualmente começa a ser utilizada como país trânsito para as drogas e reportou, em 2002, que 100% das drogas apreendidas em seu país tinham como origem a Colômbia e 72% tinham como destino os Estados Unidos e 14% iriam para o México¹⁵⁵. Das drogas apreendidas no México, por exemplo, 90% tinham como destino os Estados Unidos, enquanto no Caribe e América Central este índice chegava a 100% (UNODC, 2004, p. 106).

Gradualmente, entretanto, as organizações colombianas começaram a perder espaço para os cartéis mexicanos, que controlavam a distribuição e transporte das drogas que passavam pelo país e ingressavam no mercado norte-americano. Como se nota em:¹⁵⁶

Durante a última década, contudo, organizações de tráfico mexicanas tomaram uma parcela crescente do mercado, contrabandeando a droga do México por meio da fronteira terrestre e controlando as redes de distribuição em todo o Oeste e Centro-Oeste dos Estados Unidos. Os pontos de entrada principais da cocaína nos Estados Unidos São: Miami, Houston e Nova Orleans para embarques marítimos e os Estados fronteiriços do sudoeste para as transferências terrestres. Chicago tem emergido como um dos centros-chave de distribuição para as organizações mexicanas de tráfico, enquanto Nova Iorque permanece sob o controle de organizações colombianas (UNODC, 2004, p. 106, tradução nossa).

Observa-se que o efeito do transbordamento das atividades ilícitas ligadas às drogas já estava dado neste momento. O Relatório aponta que Laboratórios de processamento de cocaína foram desmantelados não apenas no Peru, Bolívia e Colômbia, como também na Argentina, Chile e Venezuela. O Chile reportou que 43% da cocaína apreendida tinham 43% de origem peruana e 28% de origem boliviana. A Argentina, por sua vez, reportou que 60% vinham da Bolívia, 15% do Peru e 25% da Colômbia. Em contrapartida, ao leste da Colômbia, era o produto colombiano que tinha dominação, o que já refletia um fluxo mais atrativo para os atores ilícitos envolvidos (UNODC, 2004, p. 106).

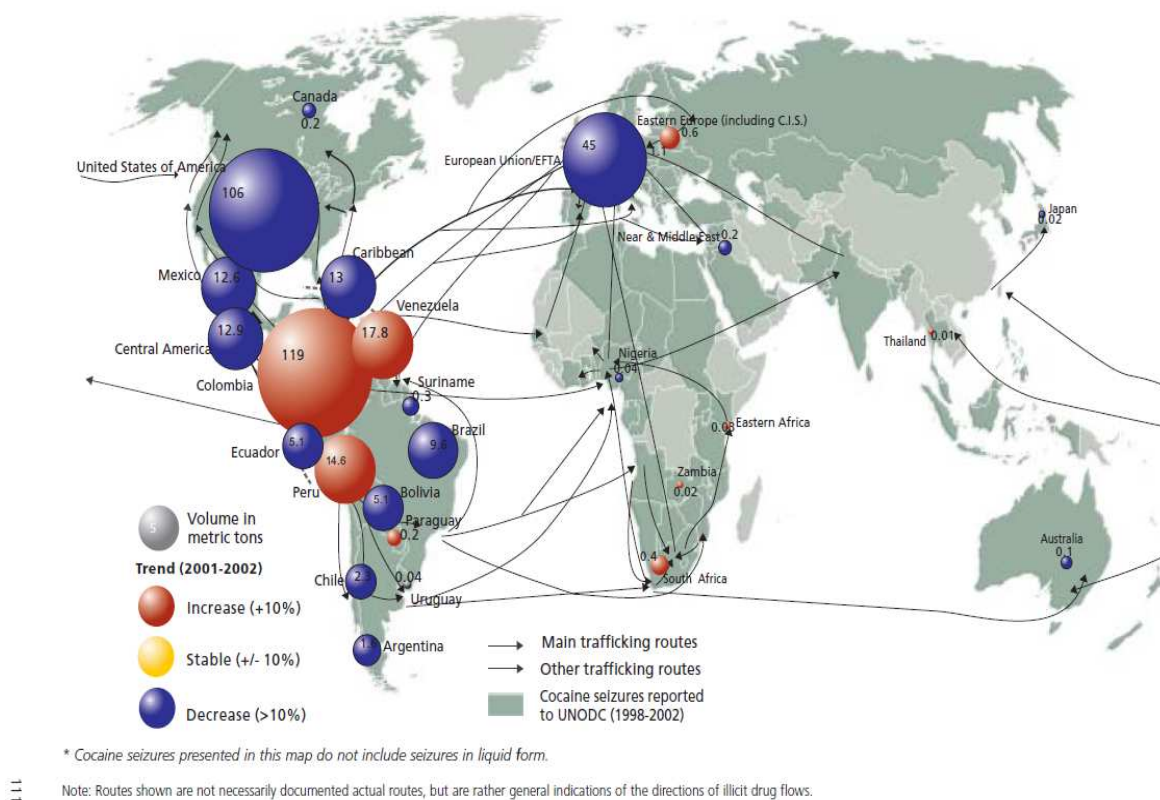
Como aqui já se afirmou, toda a droga apreendida na Venezuela teve como origem a Colômbia. Já o Brasil reportou que 70% das drogas eram da Colômbia, 20% da Bolívia e 10%

¹⁵⁵ Os dados relativos às apreensões de drogas na Venezuela e se gradual enquadramento como país trânsito será melhor detalhado no Capítulo seguinte.

¹⁵⁶ No original: *Over the last decade, however, Mexican trafficking organizations have taken an increasing portion of the market, smuggling the drug from Mexico across the land border and controlling distribution networks throughout the West and the Mid-West of the USA. The primary entry points for cocaine in the USA are: Miami, Houston and New Orleans for maritime shipments and the South-West border states for land shipments. Chicago has emerged as one of the key distribution hubs for Mexican trafficking organizations, while New York remains under the control of Colombian organizations.*

do Peru. O Suriname, por sua vez, ao contrário da Venezuela, foi considerado um país trânsito para a Europa (das quais 80% iam para os Países Baixos), e não para os Estados Unidos, como o caso da Venezuela. O país reportou que 60% das drogas tinham origem na Colômbia, 20% na Venezuela e 20% no Brasil. No mercado europeu, os Países Baixos e a Espanha foram considerados os principais pontos de trânsito para o restante dos países (UNODC, 2004, p. 106). A seguir observa-se um mapa construído pela UNODC a partir das apreensões e registros de origem das drogas:

Figura 13 – Apreensões de Cocaína (2001-2002): Apreensões e Tendências



Fonte: World Drug Report. (2004, p. 111)

Assim, nesse contexto de resultados imediatos às medidas do governo colombiano, sob o Plano Colômbia e o Programa de Segurança Democrática, percebe-se que houve uma forte necessidade no país de haver *accountability*¹⁵⁷ de seus programas e resultados para a comunidade internacional, principalmente a fim de manter a ajuda norte-americana, sob o status de “alta cooperação local” como foi visto anteriormente. De toda forma, no *World Drug*

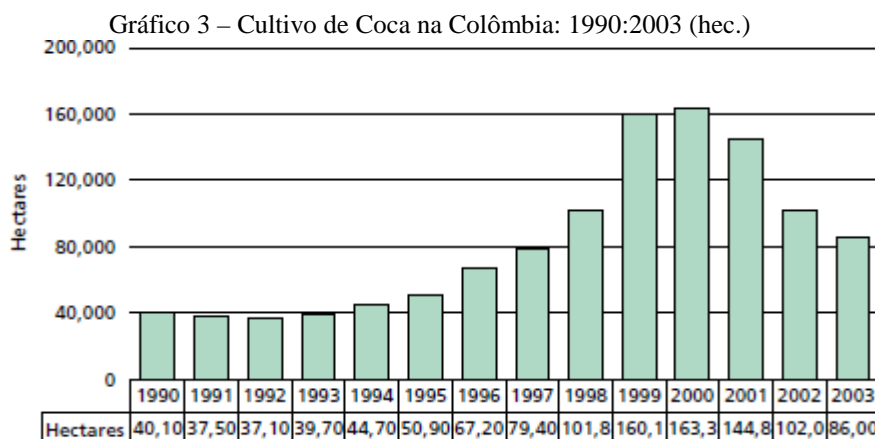
¹⁵⁷ Entende-se que o termo *Accountability* se refere não só à maior transparência dos dados de um país, como também se refere a uma “obrigação” de prestar contas a alguém, o que, no caso colombiano, fica claro quando relacionamos com os aportes norte-americanos para Programas Antidrogas no país.

Report, ainda de 2004 (vol.ii), foi possível notar os dados colombianos de forma isolada e perceber o quão intenso era, e ainda é, o espectro das drogas no país.

A Colômbia seguia sendo o maior produtor mundial de cocaína do mundo, concentrando 67% da produção mundial. E a produção caiu 38% de 2000 para 2002, e seguiu em decréscimo de 16% em 2003.

A distribuição geográfica do cultivo da coca no país reflete a maior incidência dos VNSAs, pois o cultivo se concentra nos departamentos de Guaviare, Putumayo, Norte de Santander, os quais apresentaram decréscimos em seus cultivos, em detrimento dos departamentos de Nariño e Meta, os quais apresentaram acréscimos. Ao todo, os departamentos de Nariño, Meta e Guaviare somaram 54% do cultivo total no país, em 2003 (UNODC, 2004, p. 230 vol ii).

A seguir se visualiza o Gráfico 3, em que é possível visualizar o cultivo na Colômbia e seus impactos imediatos após o Plano Colômbia:



Fonte: UNODC, 2004, p. 232 vol ii

Na sequência, são apresentadas as Tabelas 24 e 25 em que se distribuem, em hectares, o cultivo por departamento e por região:

Tabela 24 – Colômbia: Principais departamentos de cultivo de coca: 2001-2002 (hec.)

Departments	2002	2003	% annual change	% of 2003 country total
Nariño	15,131	17,628	17%	20%
Guaviare	27,381	16,163	-41%	19%
Meta	9,222	12,814	39%	15%
Putumayo	13,725	7,559	-45%	9%
Caquetá	8,412	7,230	-14%	8%
Norte de Santander	8,041	4,471	-44%	5%
Rest of the country	20,088	20,135	0%	23%
Rounded Total	102,000	86,000	-16%	100%

Fonte: UNODC, 2004, p. 232 vol ii

Tabela 25 – Colômbia: Principais regiões de cultivo de coca: 1999-2003 (hec.)

Colombia, coca cultivation trends by regions, in ha, 1999 – 2003

Region	1999	2000	2001	2002	2003
Putumayo-Caqueta	82,015	92,625	61,636	22,137	14,789
Meta - Guavare - Vaupes	40,833	30,235	38,896	38,088	30,134
Bolívar - Antioquia - Córdoba	11,461	8,624	8,647	6,150	7,885
Cauca - Nariño	10,250	13,919	10,633	17,251	19,071
Others	15,560	17,107	24,995	18,445	14,121
Grand Total	160,119	162,510	144,807	102,071	86,000

Fonte: UNODC, 2004, p. 232 vol ii

Percebe-se, a partir das Tabelas acima, que houve, de fato, um deslocamento dos cultivos entre os departamentos, o que sugere que os grupos ilícitos ligados ao processamento e tráfico de drogas também se deslocaram facilmente entre os departamentos e suas fronteiras.

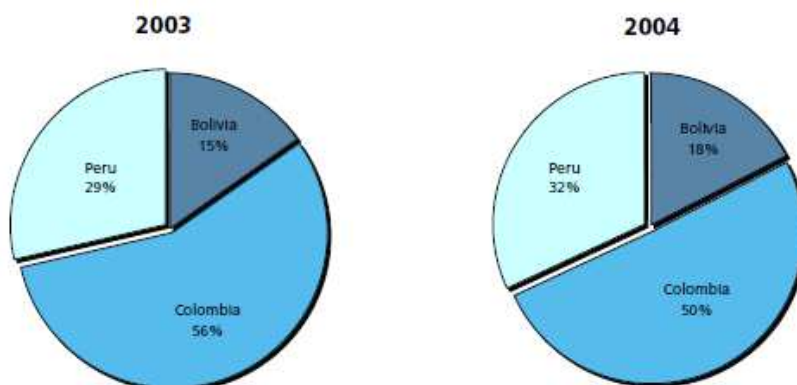
Tal aspecto também foi ressaltado no *World Drug Report* de 2005¹⁵⁸ em que, embora se ressalte que na Colômbia tenha havido, entre 2000 e 2004, um aumento na erradicação dos cultivos, aéreo e manual, bem como forçado e voluntário, registram um aumento de 5.000 hec em Nariño e de 7.600 hec em Meta (durante os quatro anos), em detrimento dos investimentos em erradicação. O documento aponta assim para a então premente necessidade do governo colombiano em aumentar seus esforços para o desenvolvimento sustentável em departamentos fronteiriços às zonas de cultivo, para evitar seu deslocamento, como se percebe em:¹⁵⁹ “[...] *mas as opções alternativas de subsistência requerem mais investimentos*” (UNODC, 2005: 62,63, tradução nossa).

¹⁵⁸ Fonte: World Drug Report. UNODC. United Nations Publication. 2005. Disponível em: <https://www.unodc.org/pdf/WDR_2005/volume_1_web.pdf>. Acesso em 26/11/2015. .

¹⁵⁹ No original: *...but alternative livelihood options need further investment.*

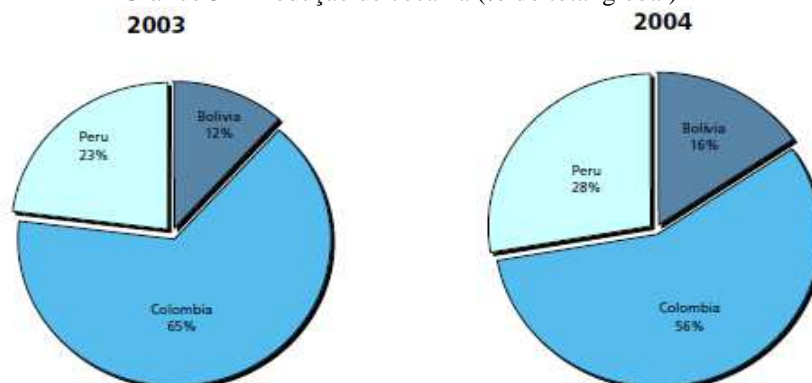
Na sequência, observa-se novamente um decréscimo do cultivo de coca e potencial produção da cocaína na Colômbia e acréscimo no Peru e na Bolívia:

Gráfico 4 – Cultivo de Coca (% do total global)



Fonte: UNODC (2005:67)

Gráfico 5 – Produção de cocaína (% do total global)

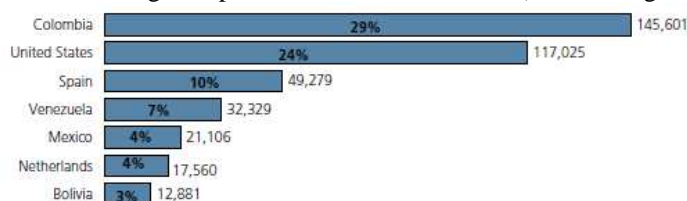


Fonte: UNODC (2005:67)

O relatório volta a apontar os cartéis mexicanos e caribenhos, ao lado dos colombianos, como cada vez mais preponderantes no comércio e distribuição das drogas no mercado norte-americano (UNODC, 2005: 72).

A seguir observa-se um Gráfico com as maiores apreensões globais de cocaína, e a Colômbia consta em primeiro lugar, e chama atenção a Venezuela constar na quarta posição, à frente do México que se insere no quinto lugar.

Gráfico 6 – Ranking de Apreensões de cocaína: 2003 (% do total global em Kg)



Fonte: Elaborado pela autora, com base em UNODC (2005:73).

Já no Relatório de 2006, verifica-se que, após quatro anos consecutivos, o cultivo na Colômbia aumentou 8% (86.000 hec.) de 2004 para 2005, entretanto reforça-se o decréscimo total de 47% desde 2000. Já na Bolívia e no Peru, houve um acréscimo de 74% e 11% respectivamente, desde os anos 2000.

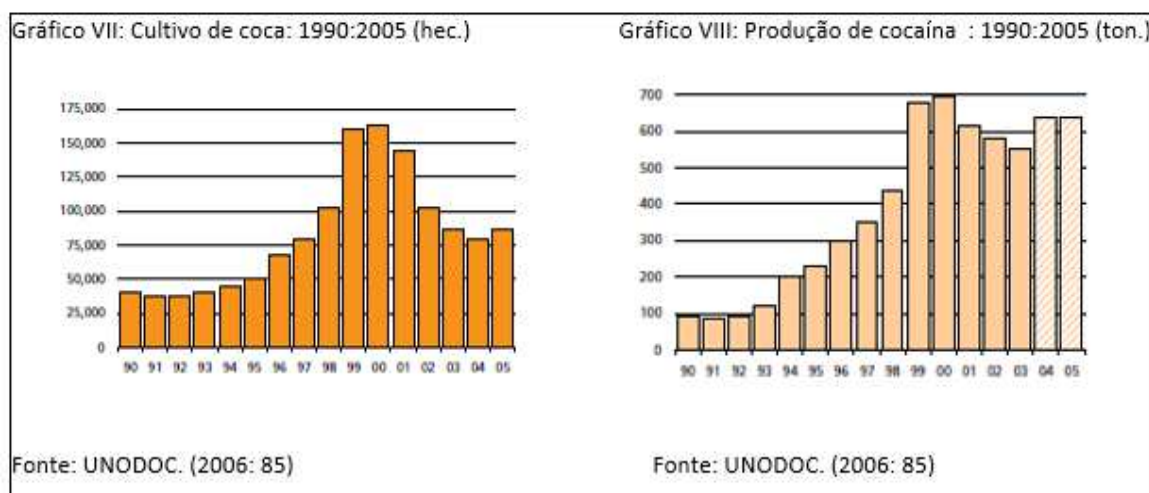
Tabela 26 – Cultivo de Coca na região andina: 1998-2005 (hec.)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bolívia	38,000	21,800	14,600	19,900	21,600	23,600	27,700	25,400
Peru	51,000	38,700	43,400	46,200	46,700	44,200	50,300	48,200
Colombia	101,800	160,100	163,300	144,800	102,000	86,000	80,000	86,000
Total	190,800	220,600	221,300	210,900	170,300	153,800	158,000	159,600

Fonte: Elaborado pela autora, com base em UNODC (2006, p. 16)

Observa-se, assim, no Gráfico 7 seguir, o cultivo de coca e a produção de cocaína, entre 1990 e 2005, em que fica claro um leve aumento entre 2004 e 2005:

Gráfico 7 – Cultivo e Produção de cocaína (1990 a 2005), em toneladas



Fonte: Elaborado pela autora, com base em UNODC (2006, p. 85)

Quanto às apreensões, novamente é possível notar que o documento aponta que a Colômbia demonstrou grande cooperação local, ocupando a primeira posição mundial novamente, com aumento de 18% nas apreensões em 2004, e houve, no mesmo ano, um

aumento global da apreensão de cocaína, em 34% em 2003. O documento evidencia tal esforço como:¹⁶⁰ “o resultado de uma melhor cooperação entre os serviços de execução da lei e uma melhor partilha de informações de inteligência” (UNODC, 2006, p. 87, tradução nossa).

Com relação ao tráfico e às rotas, mais uma vez o relatório denuncia o crescimento exponencial das atividades dos cartéis mexicanos na América do Sul e aponta que tais grupos se aproximaram dos produtores de coca da região, principalmente do Peru, excluindo a figura dos “atravessadores” e dos carteis colombianos, e competindo assim, com os grupos criminosos mais tradicionais da região (UNODC, 2006, p. 87).

Um outro aspecto importante destacado pelo relatório foi o fato de os países Venezuela e Equador figurarem enquanto importantes pontos de trânsito marítimo para as drogas, e configura-se como o terceiro país das Américas em número e quantidade de apreensões de cocaína, atrás apenas da Colômbia, Estados Unidos, e à frente do México. Nota-se, portanto, que há cooperação local da Venezuela, no que se refere às apreensões, embora não haja muito destaque para este fato (UNODC, 2006, p. 88).

Ao observarmos o fenômeno do deslocamento no território colombiano, torna-se interessante notar que os cultivos de coca no país, ao se deslocarem de departamentos tradicionais como Putumayo e Guaviare, e aumentarem em departamentos como Nariño e Meta, houve também um processo de distribuição e deslocamento de cultivos, sobretudo em regiões mais próximas da região amazônica, bem como em regiões fronteiriças com a Venezuela, nos departamentos de Norte Santander e Apure, como se observa na Figura 14, que mostra modificações nos cultivos, de 2004 a 2005, a seguir:

¹⁶⁰ No original: “the result of better cooperation among law enforcement services and improved sharing of intelligence information”.

Figura 14 – Modificações na densidade de cultivos de coca (2004 a 2005)



Fonte: UNODC (2006: 244). vol.ii.

Nos anos subsequentes, os Relatórios apontam para a evolução e/ou retração nos cultivos de coca e produção de cocaína na região e sobretudo na Colômbia que, mesmo com a realização de vultosos investimentos da última década, seguia sendo a principal produtora mundial da droga. Para fins de elucidação de tal panorama, optou-se aqui por analisar o relatório de 2015, o qual traz uma perspectiva abrangente dos anos anteriores, bem como parece reconhecer que, entre diversos outros casos como no Paquistão e Afeganistão, com relação ao cultivo de papoula, por exemplo, na Colômbia há problemas ligados à estrutura econômica, política e social mais amplos que, se não forem solucionados também de forma mais profunda, as questões ligadas ao cultivo, produção e tráfico também não o serão. De fato, esta é uma interpretação construída a partir da análise dos dados, cabendo aqui

interpretações divergentes. Ainda neste relatório, há a possibilidade de analisar um panorama amplo sobre o cultivo, produção, erradicação de drogas na Colômbia, assim como nos demais países andinos, bem como sobre as rotas internacionais do tráfico, como se observa nas Tabelas a seguir:

Tabela 27 – Cultivo de Coca (2002-2013) (hec.)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bolivia (Plurinational State of)	24,400	23,600	27,700	25,400	27,500	28,900	30,500	30,900	31,000	27,200	25,300	23,000
Colombia ^a	102,000	86,000	80,000	86,000	78,000	99,000	81,000	73,000	62,000	64,000	48,000	48,000
Peru ^b										62,500	60,400	49,800
Peru ^c	46,700	44,200	50,300	48,200	51,400	53,700	56,100	59,900	61,200	64,400		
Total	173,100	153,800	158,000	159,600	156,900	181,600	167,600	163,800	154,200	155,600^d	133,700	120,800

Fonte: Elaborado pela autora, com base em UNODC (2015). Vol. iii.

Tabela 28 – Potencial de Produção de Cocaína pura (2005-2013) (tons)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bolivia (Plurinational state of)	80	94	104	113	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Colombia	680	660	630	450	488	424	384	333	290
Range								240-377	249-331
Peru	260	280	290	302	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Total	1,020	1,034	1,024	865	842-1,111	788-1,060	776-1,051	714-973	662-902

Fonte: Elaborado pela autora, com base em UNODC (2015). Vol. iv.

Tabela 29 – Erradicação cumulativa de folhas de coca: 2005-2013. (hec.)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bolivia (Plurinational State of)	manual	6,073	5,070	6,269	5,484	6,341	8,200	10,460	11,044	11,407
Colombia	manual	37,523	41,346	66,392	96,003	60,565	43,804	35,201	30,487	22,127
	spraying	138,775	172,026	153,134	133,496	104,771	101,939	103,302	100,549	47,053
Peru	manual	7,605	9,153	10,188	11,102	10,091	12,239	10,290	14,235	23,947
Ecuador	manual	18	9	12	12	6	3	14
Venezuela (Bolivarian Republic of)	manual	40	0	0	0	0

Fonte: Elaborado pela autora, com base em UNODC (2015). Vol. iv.

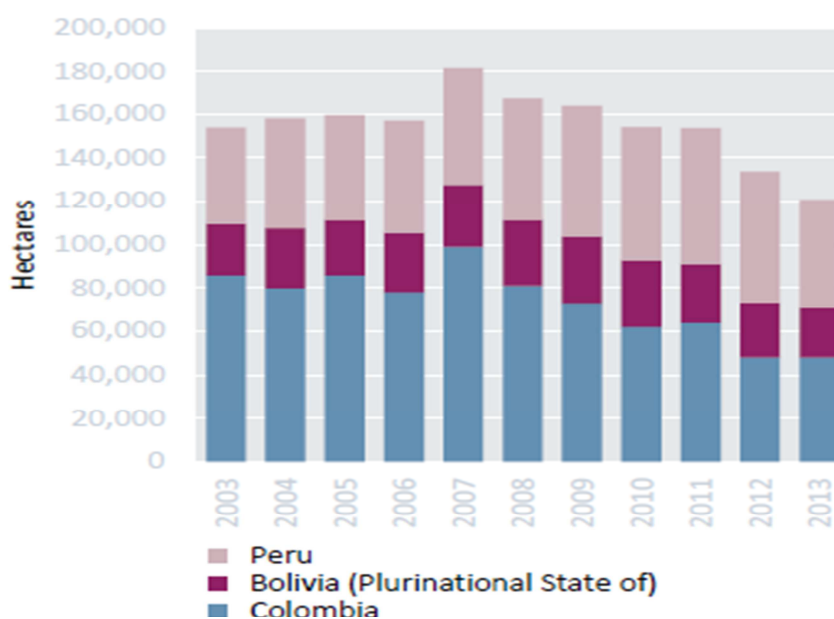
Figura 15 – Principais Rotas para o Tráfico de Cocaína.



Fonte: UNODC (2015: 51)

Com base nos dados das Tabelas acima, é possível observar que houve uma importante diminuição dos cultivos e produção de drogas nos países andinos e na Colômbia em especial, em que pese os impactos dos programas de erradicação e de *enforcement* nas apreensões de drogas no país. Entretanto, a Colômbia e os países andinos em seu conjunto seguiram sendo os principais países produtores de coca do mundo, entre 2003 e 2013, conforme o Gráfico 8 a seguir destaca:

Gráfico 8 – Cultivo de Coca (2003-2013)



Fonte: UNODC (2015:51)

Segundo os dados do relatório, o cultivo de coca seguiu uma tendência decrescente de 2003 a 2013, sendo o menor percentual desde meados da década de 80. Na Região Andina, observou-se de 2012 para 2013 um decréscimo de 18% no cultivo de coca no Peru e de 9% no cultivo na Bolívia. Já na Colômbia, percebeu-se uma estabilidade nos cultivos, no mesmo período, embora sejam os menores historicamente no país. Da mesma forma, houve uma diminuição na produção de cocaína pura no país, em torno de 290 toneladas, o menor número desde 1996. O documento ainda destaca que a queda na produção da região diminuiu os índices globais de seu cultivo e produção, embora a região permaneça como a principal produtora do mundo e, portanto, a Colômbia continua a ocupar o ranking mundial de país produtor (UNODC, 2015, p. 51).

Já em sua sessão final, o mesmo documento, de forma inédita em relação aos anteriores, apresenta um aspecto que aqui deve ser extensivamente destacado, já que é parte central desta pesquisa, pois, segundo o relatório: as áreas não governadas, com seus distintos padrões de violência e conflitos que podem, em maior ou menor grau, exportar insegurança. De acordo com o UNODC, havia uma expressa relação entre áreas de cultivo e áreas não governadas, com presença de atores ilícitos, envolvidos em padrões de conflito e violência mais profundos, fora do campo de atuação dos Estados que, por mais que cooperem, não o fazem de forma completa em sua realidade territorial, como se nota em:¹⁶¹

Uma das particularidades e dificuldades centrais do desenvolvimento alternativo em comparação aos esforços de desenvolvimento em geral é que o cultivo ilícito de drogas geralmente ocorre em **áreas com um fraco estado de direito e onde há “necessidade de alcançar a pacificação e estabilização de regiões afetadas pelo domínio da violência de traficantes de drogas” ou grupos armados ilegais.** Como muitas áreas de cultivo ilícito são isoladas e muitas vezes assoladas por conflitos étnicos e outros tipos de desordens ou por instabilidade política, o controle do governo sobre estas regiões é limitado (UNODC, 2015, p. 92, tradução nossa e grifo nosso)

Ou seja, é a primeira vez que se constata nos *World Drug Reports* da UNODC, que há uma forte relação entre os agricultores de plantios ilícitos (parte mais vulnerável da cadeia), atores ilegais ligados ao processamento e tráfico de drogas, bem como atores irregulares

¹⁶¹ Do original: *One of the key particularities and difficulties of alternative development in comparison to development efforts in general is that the illicit cultivation of drugs often takes place in areas with weak rule of law and where there is a “need to achieve socioeconomic pacification and stabilization of the areas affected by the domination and violence of drug traffickers” or illegal armed groups. As many areas of illicit cultivation are isolated and often plagued by ethnic and other conflicts or political instability, government control over them is limited.*

ligados à luta armada, sob um profundo e amplo espectro de violência estrutural. Como se pode confirmar no seguinte trecho:¹⁶²

Isso significa que as pessoas em tais áreas têm pouco ou nenhum acesso a serviços básicos, como educação, saneamento e saúde. [...] o conflito decorrente **da decomposição social [é] endêmico a comunidades com culturas ilícitas, mas o conflito violento ostensivo decorrente do tráfico de drogas e da criminalidade, ou de movimentos insurgentes, não é incomum.** (UNODC, 2015, p. 92, tradução nossa e grifo nosso)

Há, portanto, um forte apelo para que os Estados criem medidas de desenvolvimento sustentável que alcancem tais zonas não apenas a partir do “uso da força” e do *enforcement*, mas que consigam gerar o que chamaram de “cultura permanente da legalidade” e com meios efetivos para isso. (UNODC, 2015, p. 92) Ocorreu, portanto, certa “desconfiança” de que os Estados não eram capazes de alcançar determinadas regiões, tal como se nota em¹⁶³:

Em áreas onde há violência inserida no contexto do crime organizado ou de conflitos armados promovidos por grupos destinados a derrubar o governo e/ou controlar o território, a eficácia do desenvolvimento alternativo tem sido questionada. Como resultado, desde 2007 o governo da Colômbia tem se atentado mais ao papel das drogas ilícitas como um instrumento utilizado por grupos armados ilegais para manter o controle sobre os territórios onde o Estado não tem presença (UNODC, 2015, p. 92-93, tradução nossa)

Observa-se que houve, portanto, por parte da UNODC um reconhecimento da incapacidade do Estado de atingir tais áreas e de se fazer presente territorialmente¹⁶⁴ e a Colômbia, por sua vez, dentro da *rationale* de manter a *accountability* ao divulgar seus esforços e programas, com demonstrações de resultados, reconhece sua fragilidade e lança, dentre uma série de Programas em curso ao longo dos anos 2000, a chamada Política Nacional de Consolidação e de Reconstrução Territorial, e, nesse sentido, o próprio reconhecimento da presença de atores ilícitos em seu território parece ser uma reformulação da imagem então construída por Pastrana, de “país problema”, agora para “país frágil”, sob o

¹⁶² No original: *This means that people in such areas have limited or no access to basic services including education, sanitation and health care. (...) conflict deriving from social decomposition [is] endemic to communities with illicit crops, but overt violent conflict deriving from the drug trade and criminality, or from insurgent movements, is not uncommon.*

¹⁶³ No original: *In areas where there is violence in the context of organized crime or armed conflict by groups aimed at bringing down the government and/or controlling territory the effectiveness of alternative development has been questioned. As a result, since 2007, the Government of Colombia has paid more attention to the role of illicit drugs as an instrument used by illegal armed groups to maintain control over territories where the State has no presence.*

¹⁶⁴ Serão analisados na seção seguinte documentos e relatórios colombianos em que reconhecem sua fragilidade, sua incapacidade funcional e territorial, bem como reconhecem a presença de atores ilícitos em seu território.

governo Uribe, conclamando a comunidade internacional para que auxilie o país em sua empreitada contra a luta armada, agora ligada à produção e ao tráfico internacional, bem como chamando outros atores para que compartilhem a responsabilidade com o país. Como se nota em:¹⁶⁵

Parte da lógica por trás da nova política foi a percepção da falta de sustentabilidade tanto da erradicação do cultivo quanto dos esforços de desenvolvimento alternativo. O governo colombiano considerou que esses esforços tinham sofrido com a fraca presença e suporte do Estado e que o problema não decorria tanto da ineficiência da erradicação dos cultivos ou do desenvolvimento alternativo em si, mas se devia mais ao fato de que os cidadãos não foram capazes de exercer seus direitos e de se beneficiarem dos serviços básicos providos pelo Estado. [...] **Em áreas onde há uma baixa presença e controle do Estado, grupos armados podem utilizar seu controle sobre territórios de forma predatória, explorando ilegalmente comunidades e recursos econômicos.** [...] Esta dinâmica histórica, imersa em violência, deu origem a uma psicologia individual cuja essência é o medo e a desconfiança profunda.... dirigida não somente ao “forasteiro”, que inclui um Estado que há muito tempo tem negligenciado seus cidadãos rurais, mas também a outras pessoas da comunidade (UNODC, 2015, p. 93, tradução nossa e grifo nosso)

Novamente, aqui se pode observar, a partir do trecho acima, a presença da violência estrutural na Região Andina, e na Colômbia em específico, que gera um ciclo de medo e desconfiança na população, o que dificulta propostas de longo prazo, relativas a uma estruturação econômico-social de amplo alcance. Esta desconfiança e temor inflam os potenciais deslocamentos internos no país colombiano, fazendo com que a população se torne nômade dentro de seu próprio território e, por este motivo, políticas de erradicação de cultivo acabam por se tornar ineficientes, mediante a ampla possibilidade de migrar para outros espaços.

Isso posto, o grupo técnico do UNODC, em cooperação com autoridades colombianas, desenvolveu uma metodologia de análise a fim de verificar zonas de vulnerabilidade aos cultivos ilícitos, bem como aos atores ilícitos que lhes circundam: o *hazard index*, ou *índice de ameaça*; a fim de localizar tais espaços, bem como monitorar e auxiliar em políticas públicas de caráter preventivo. A lógica do monitoramento¹⁶⁶ parte do pressuposto de que,

¹⁶⁵ No original: *Part of the rationale behind the new policy was the perceived lack of sustainability of both crop eradication and alternative development efforts. The Colombian Government deemed that those efforts had suffered from weak State presence and support and that the problem was not so much a result of the ineffectiveness of crop eradication or alternative development in itself, but due more to the fact that citizens were unable to exercise their rights and benefit from basic services of the State. (...) In areas where there is a lack of State presence and control, armed groups can use their control over territories in a predatory manner by illegally exploiting communities and economic resources. (...) This historical dynamic, steeped in violence, has given rise to an individual psychology whose essence is fear and deep mistrust ... directed not only at the “outsider”, which includes a State that has long neglected its rural citizens, but also at others in the community.*

¹⁶⁶ Tal iniciativa se assemelha ao que Robert Lamb chamou de “georreferenciamento”, aqui já mencionado.

embora os cultivos sejam dinâmicos, os deslocamentos ocorrem de forma gradual. Ademais, como já foi aqui reiterado, começou-se a reconhecer os fatores sócio-econômicos que tornam uma área mais vulnerável que outra. Assim, os indicadores do index são: (UNODC, 2015, p. 96)

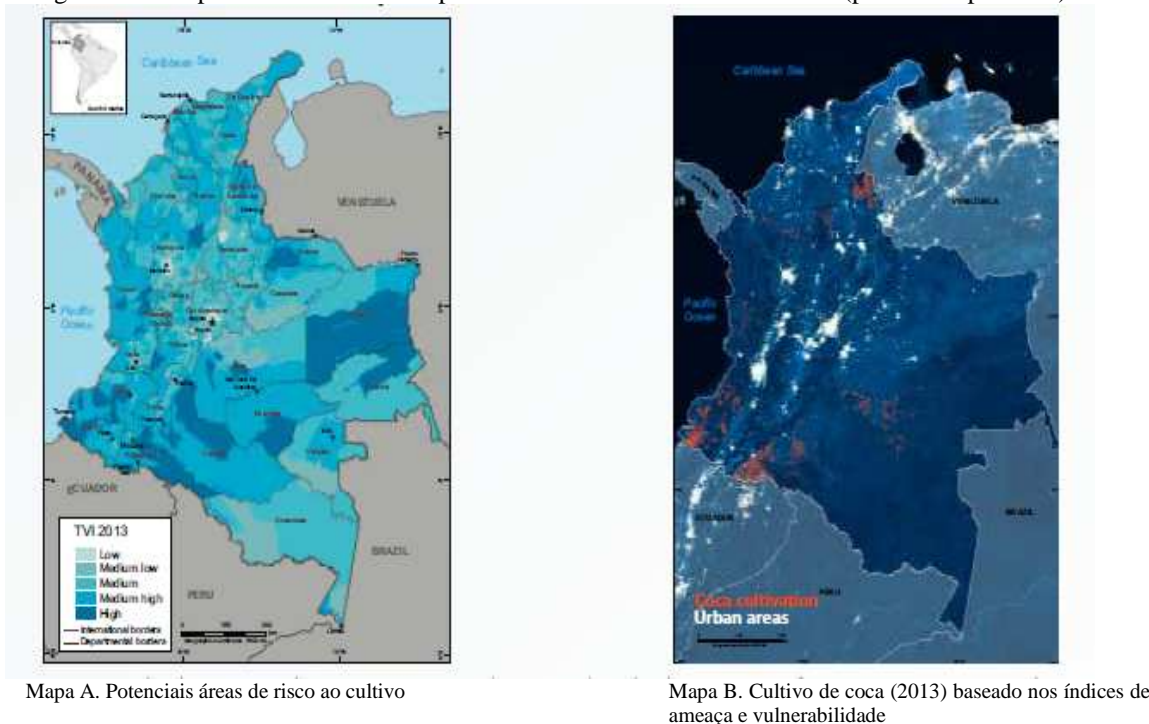
- (i) áreas afetadas (áreas de cultivo somadas às áreas de erradicação);
- (ii) persistência dos cultivos;
- (iii) movimento de expansão;
- (iv) concentração;
- (v) abandono dos campos de cultivo ao longo do tempo;

Em paralelo ao *índice de ameaça*, também foi criado o *índice de vulnerabilidade*, por meio do qual se identifica o quanto uma região e uma comunidade está exposta aos cultivos ilícitos e o quanto a mesma é capaz de resistir, prevenir e se recompor, de forma sustentável, de tais cultivos. Os indicadores para o índice de vulnerabilidade são por sua vez: (UNODC, 2015, p. 96)

- (i) governança local, condições de saúde e de educação;
- (ii) desenvolvimento econômico;
- (iii) acesso à Justiça;
- (iv) segurança humana (deslocamentos forçados e expulsões, por exemplo).

Assim, os dois índices foram combinados e foi possível desenvolver mapa e uma tabela de riscos e vulnerabilidades ao cultivo de coca no território colombiano, como se observa a seguir:

Figura 16 – Mapa de Risco versus Mapa de Cultivos na Colômbia em 2013 (por municipalidade)



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos índices de ameaça e vulnerabilidade, com base em UNODC (2015: 97)

Tabela 30 – Número de municipalidades diante de ameaças 2013 (cultivo de coca)

		high	medium-high	medium	medium-low	none	Total
Number of municipalities facing vulnerability	High	2	15	12	10	13	52
	Medium-high	4	25	45	59	244	377
	Medium	2	13	10	41	288	354
	Medium low		5	8	26	228	267
	Low			1	2	68	71
Total		8	58	76	138	841	1,121

Fonte: UNODC. (2015: 97)

Dessa forma, o cruzamento de ambos os índices possibilitou a identificação das áreas vulneráveis e, de um total de 1121 municipalidades, identificaram-se 280, (aprox. 25% do total), que estavam mais vulneráveis em 2013. Este número incluía 45 municipalidades (4% do total) que apresentaram “*high risk*” em termos de ameaças ou vulnerabilidades, e 147 (13%) apresentaram “*middle-high risk*” de serem afetadas pelo cultivo (UNODC, 2015, p. 96).

As áreas mais afetadas pelo cultivo seguiam sendo os departamentos de Nariño e Putumayo (fronteiriças com o Equador) e seus departamentos vizinhos de Caquetá, Meta e Guaviare foram identificados como áreas de risco ao cultivo. Áreas de risco potencial foram identificadas em Antioquia, e em departamentos ao longo da Costa do Atlântico, sendo que se tornaram gradualmente regiões de cultivo e envolvidas com o tráfico de drogas, em

decorrência do deslocamento das atividades do sudoeste e oeste do país para as regiões norte e nordeste. Além disso, o mapeamento apontou para o risco potencial das regiões leste e sudeste (UNODC, 2015, p. 96).

Assim, a partir da maior preocupação em medir os efeitos das políticas de erradicação de cultivos e de desenvolvimentos alternativos, foi criado um único índice: o índice de consolidação, a fim de medir o sucesso da Política Nacional de Consolidação e de Reconstrução Territorial. Tal política teve como objetivo incluir programas de desenvolvimento alternativo que vão além da simples substituição de cultivos ou da provisão de novas moradias e busca levar em conta uma ampla gama de estratégias de “construção” estatal em áreas afetadas, em decorrência da insurgência, tráfico de drogas, e cultivos ilícitos, que se encontravam “fora” do controle estatal. O índice, portanto, sugere uma avaliação de políticas nacionais, em grande parte, colocadas em prática em decorrência do Plano Colômbia (que aqui se constitui a variável interveniente desta pesquisa) e leva em conta alguns indicadores, tais como (UNODC, 2015, p. 114):

- (a) o número de hectares com cultivos ilícitos;
- (b) quantidade de hectares erradicados;
- (c) número de municipalidades livres de cultivos ilícitos;
- (d) o percentual da economia ilícita em relação ao PIB e em relação a cada região;
- (e) indicadores de desenvolvimento humano em comunidades ligadas aos cultivos ilícitos (tais como os níveis de renda per capita, níveis de escolaridade e expectativa de vida);
- (f) a disponibilidade, para as comunidades vulneráveis, de recursos lícitos necessários ao desenvolvimento sustentável, tais como: assistência técnica aos cultivos legais, sistemas de irrigação, sementes, microcrédito, rodovias que levem aos mercados consumidores, aumento da participação real em cadeias de valor produtivo, acesso a escolas, clínicas de saúde, entre outros.

Segundo o relatório, o índice de consolidação é utilizado para medir, entre outras coisas, alguns dos elementos básicos de desenvolvimento alternativo, derivado de sub índices que descrevem, entre outras coisas (UNODC, 2015, p. 114):

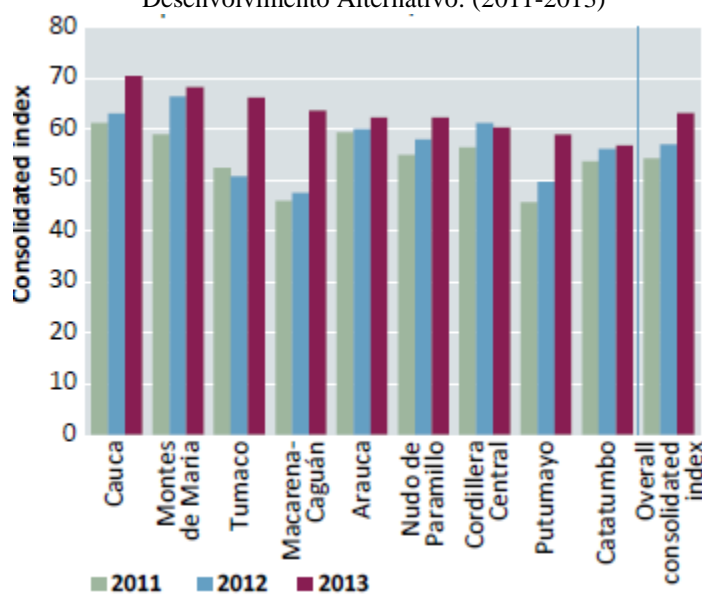
- (a) a institucionalização do território;
- (b) a participação efetiva dos cidadãos e boa governança, ou “*good governance*”;

(c) a integração entre diferentes regiões;

O índice de consolidação foi utilizado para medir o âmbito da Política Nacional de Consolidação e Reconstrução Territorial em 58 municípios. Estas áreas foram identificadas pelas autoridades como principais pilares da política para a reconstrução dos territórios que antes estavam sob a influência de grupos envolvidos com o cultivo, a produção e o tráfico de drogas, bem com atividades ligadas à insurgência.

Dessa forma, o documento aponta que, independente das diferenças em curso nas diversas regiões, os resultados preliminares apontam para melhorias nas principais regiões onde houve intervenções de desenvolvimento alternativo durante o período de 2011-2013, como se observa no Gráfico 9. Entretanto ressalta-se que mesmo com o resultado positivo, este não deve se sobrepôr ao fato de a situação não ter melhorado em todo o país, em todas as frentes. Em algumas regiões, destaca o relatório, como o Departamento de Putumayo, em que apresentou melhorias em frentes como justiça e direitos humanos, ainda subjazem desafios em conectividade (ligação com os centros rurais e postos de prestação de serviços sociais), entre outros (UNODC, 2015, p. 114).

Gráfico 9 – Resultados do índice de consolidação em regiões-chave, onde houve Intervenções de Desenvolvimento Alternativo: (2011-2013)

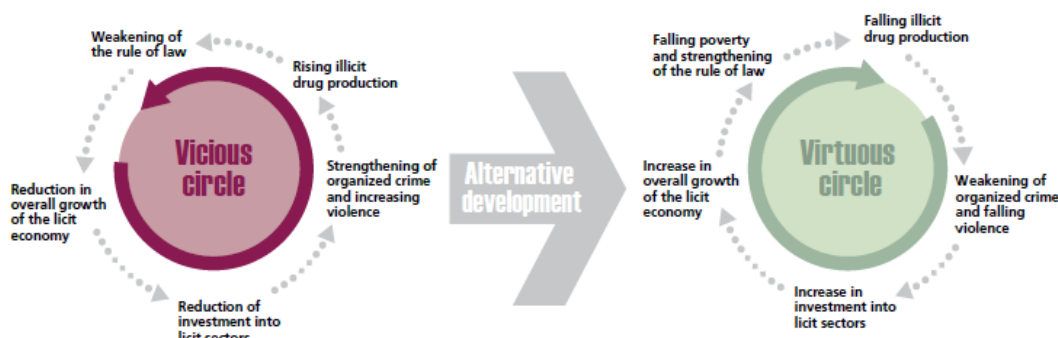


Fonte: UNODC (2015, p. 114)

No mesmo relatório, a ONU apresenta um esquema analítico que aqui nos parece importante observar, já que se assemelha aos esquemas que já foram aqui desenvolvidos, seja na discussão sobre as Zonas sem Lei, seja na argumentação sobre violência estrutural, ou mesmo nas distintas apresentações de condições para a violência e criminalidade, aqui já

debatidas. Ou seja, o posicionamento deste Relatório perante as regiões ligadas ao cultivo, produção e tráfico de drogas, bem como a permanência de atores ilegais modifica seu eixo das ações de combate frontal aos cultivos e produção, bem como aos atores ilegais, e passa a refletir e a chamar os *policymakers* a uma reflexão mais profunda sobre as condições de violência estrutural, argumento central da presente Tese. Assim, se observa na Figura 17 o esquema visual a respeito do impacto das ações de desenvolvimento alternativo:

Figura 17 – Impacto da produção de drogas e o impacto das intervenções de desenvolvimento alternativo



Fonte: UNODC (2015, p. 115)

Portanto, torna-se interessante observar como os Relatórios foram, a cada versão anual, associando as condições de subdesenvolvimento e ausência de políticas sustentáveis de desenvolvimento à produção de drogas, seja o cultivo de coca, marijuana ou ópio; e, em suas versões finais, de 2014 e 2015, dedicam-se extensivamente às questões estruturais, tais como investimentos e propostas de reformas das leis, e levam em conta questões como comunidades vulneráveis, direitos humanos, governança e desenvolvimento local. É possível notar, portanto, que, mesmo de forma implícita se assume que as práticas antidrogas, por meio da erradicação, *enforcement* e maior número de apreensões, quando aplicada de forma não integrada com outras políticas, está fadada ao fracasso. E na presente pesquisa, argumenta-se que o principal motivo para tal fracasso pode ser associado à capacidade de *mobilidade* e *deslocamento* dos atores ilegais e dos cultivos, os quais se movem segundo a mesma lógica de áreas não governadas, sob o espectro da violência estrutural, aqui chamadas ZEETI.

5.3 O Plano Colômbia e grupos armados ilegais: um balanço crítico

Após a exposição dos Programas de erradicação de cultivos, dos esforços para maiores apreensões e detenções, apresentados pelos relatórios norte-americanos, bem como as avaliações emitidas pela UNODC sobre o cultivo, produção e tráfico de drogas na região andina e, em especial na Colômbia, percebe-se que houve por parte do estado colombiano uma forte cooperação local. Tal cooperação se deu em diversas frentes, como a militar (estratégica e tática), jurídica, econômica e também doutrinária e ideológica. Um exemplo foi passar a chamar os grupos insurgentes de grupos terroristas e/ou grupos narco-terroristas, a fim de enquadrá-los, seja em programas específicos para o combate do terrorismo internacional, seja nos programas antidrogas, tal como fora apresentado na seção anterior.

Assim, o Plano Colômbia, inicialmente concebido como um plano abrangente de aspectos econômicos e sociais para selar o pacto político e social do país, acabou por ser uma incorporação por parte da Colômbia ao projeto militarista dos Estados Unidos frente sobretudo aos guerrilheiros, o que causou um efeito de “transbordamento” ou “*spread effect*” do tráfico e de grupos combatentes para as regiões de fronteira da Colômbia, além do deslocamento forçado de milhares de civis (PALACIOS, 2012, p. 169). Como se pode observar no exemplo abaixo:¹⁶⁷

Além das Farc, os paramilitares, a AUC e o ELN, há uma estimativa de 350 cartéis menores de drogas na Colômbia, refletindo uma forte dispersão e atomização da “indústria”. A maioria desses grupos, conhecidos como “cartéis bebês”, têm suas responsabilidades compartilhadas, com alguns supervisionando rotas de contrabando para o México, alguns controlando laboratórios de processamento localizados na selva, e outros lidando com o cultivo e o transporte doméstico da base da coca (RAND, 2011, p. 23, tradução nossa).

Jayme Cayedo (2005), ainda mais crítico em seu diagnóstico, afirma que a Colômbia, por meio do Plano Colômbia, encontrou uma forma de solucionar o conflito armado interno com ajuda internacional e que sua incapacidade de gerar uma liderança regional conduziu a uma internacionalização do conflito. Para o autor, as ações do governo colombiano assentaram-se nas concepções de contra insurgência, buscaram a derrota militar do movimento guerrilheiro e criaram condições propícias para um processo de negociação de paz

¹⁶⁷ No original: Besides FARC, paramilitaries, the NDV, and ELN, there are an estimated 350 smaller drug syndicates in Colombia, reflecting a highly dispersed and atomized “industry.” Most of these groups, known as “baby cartels,” have compartmentalized their responsibilities, with some overseeing smuggling routes to Mexico, some controlling junglebased processing laboratories, and some dealing with cultivation and in-country transportation of coca base.

com um movimento insurgente praticamente desarmado. Para o autor, os Estados Unidos, por meio do auxílio ao Plano Colômbia “assentou as bases do domínio mundial e fornece instrumental para seus auxiliares regionais” (CAYCEDO, 2005, p. 57); já a Colômbia pôs em curso uma importante mudança estratégica interna em sua orientação político-militar “com a ideia de resolver com mãos alheias e ajuda exterior os conflitos históricos sociopolíticos internos” (CAYCEDO, 2005, p. 57).

Para Toklatian (2002, 131, 132), é possível analisar o conflito armado colombiano, sobreposto à guerra às drogas como um processo de “desmoronamento do Estado”, paralelo ao episódio da “Violência”, aqui exposto no item 5-1, porém mais complexo pois encontra-se diante de um contexto globalizado. Assim, o autor apresenta a expressão “colapso parcial do Estado” e revela que a somatória de articulações concretas –internas e exógenas – que constituem tal colapso foram:

- (i) a “quebra das instituições políticas estabelecidas”;
- (ii) a “perda de legitimidade do Estado”;
- (iii) as “contradições dentro do Estado”;
- (iv) a “ausência física do Estado”.

Assim, o autor, ao indagar as condições sob as quais a Colômbia se inseriria no século XXI, sugere que adotar uma definição como “Estado em colapso”, seria compatível com o cenário de então, o qual seria:

um fenômeno de ingovernabilidade produzido pela articulação entre forças internas e pressões externas. Guerra e crime simultâneos no plano interno, conjugados com o Plano Colômbia e a Iniciativa Andina concorrentes no âmbito externo, constituem uma combinação fatal (TOKLATIAN, 2002, p. 132).

O cenário vislumbrado por Toklatian era de um Estado fracassado e incapaz de manter sua sociedade sob sua proteção e integridade e afirmou que à Colômbia caberia transitar entre o status de “Estado-fantasma” que, segundo o autor se refere a um Estado presente apenas em algumas zonas e ausente em outras; e “Estado-anêmico” onde todas suas forças são canalizadas para o combate dos distintos VNSAs (TOKLATIAN, 2002, p. 132).

Torna-se interessante observar, à luz dos conceitos e teorias aqui discutidas, que a Colômbia, sob um forte espectro de Estado frágil e, em alguns casos, em colapso parcial (em algumas regiões) demonstrou uma face dual por meio de sua extensa militarização ao longo da década de 90 e, sobretudo dos anos 2000, por meio do Plano Colômbia, o que se torna

consonante com a análise aqui apresentada no item 2-1 por Héctor Saint-Pierre, para quem, muitas vezes, em Estados frágeis, as Forças Armadas se tornam a única face competente do Estado; consistindo-se portanto, em um caráter dual do Estado colombiano, no início do século XXI.

Isso posto, torna-se imprescindível retomar importantes análises que foram desenvolvidas à luz do Plano Colômbia e seus impactos no país colombiano e na região. Assim, para Arlene Tickner (2007), a Colômbia, ao compartilhar com os Estados Unidos, em 2000, sua estratégia para a paz doméstica, praticou o que ela chamou de “intervenção por convite”, o que aumentou drasticamente a dependência da Colômbia com relação aos norte-americanos e, para ela, um dos processos chave desta intervenção foi a nova nomenclatura dada aos guerrilheiros, que passaram a ser enquadrados como “terroristas”, e, assim, foram incorporados à Guerra ao Terror, em curso pelos americanos.

Para a autora, a estratégia de política externa colombiana não sofreu grandes modificações ao longo do século XX, entretanto uma importante modificação começa a ocorrer a partir do governo Andrés Pastrana (1998-2002), como resultado da chamada “Diplomacia pela Paz”, com a implantação do Plano Colômbia, em que se somaram esforços para “internacionalizar o conflito” (TICKNER, 2007, p. 92).

Dessa forma, o Presidente Pastrana difundiu uma imagem da Colômbia como um “país problema”, incapaz de gerir os resultados indesejados tanto do narcotráfico quanto do conflito armado e como os Estados Unidos já mantinham programas de auxílio ao combate às drogas ao longo de toda a década de 90 no país, e era visto como um país de apoio fundamental, para Tickner:¹⁶⁸ “o governo da Colômbia não só admitiu um nível considerável de interferência dos Estados Unidos no planejamento e execução do Plano Colômbia, como também incentivou este país a se envolver mais profundamente na situação interna” (TICKNER, 2007, p. 92, tradução nossa).

Assim, a ruptura do processo de paz que estava em curso, em 2002, abriu espaço para um discurso militarista, de não diálogo, por parte do governo Uribe, que fosse condizente com a redefinição estratégica norte-americana no pós-11 de setembro. Era preciso, assim, que a Colômbia se enquadrasse no rol de países que abrigavam terroristas, a fim do país ser contemplado com os programas de fortalecimento militar e de inteligência ofertados pelos

¹⁶⁸ No original: “el gobierno de colombia- no solo admitió un nivel considerable de injerencia estadounidense en la planeación y ejecución del Plan Colombia sino que estimuló a ese país a involucrarse más de fondo en la situación interna.”

EUA. E conforme foi possível verificar no item anterior 5.2 , a Colômbia em geral manteve um índice alto de cooperação local com o governo americano, o que facilitou nesse contexto da Guerra ao Terror e novo “enquadramento” da Guerra às Drogas o reposicionamento da cooperação entre ambos os países para um patamar superior.

Arlene Tickner, portanto, ao observar tal fenômeno, faz uma interessante crítica às categorizações de Estados frágeis e afins, pois estes muitas vezes, podem instrumentalizar este status e agir de forma a salvaguardar seus próprios interesses, usufruindo, portanto, da própria assimetria de poder existente, como se nota em:¹⁶⁹

O caso da política externa da Colômbia sugere que é importante examinar a forma pela qual países fracos podem promover e perpetuar relações de associação e subordinação em suas parcerias com contrapartes mais fortes. Não se pode ignorar a influência dos Estados Unidos em contextos como o colombiano e suas atitudes imperiais ao redor do mundo. No entanto, destacar exclusivamente as assimetrias de poder que existem entre os dois países significa ignorar as maneiras pelas quais os governos de Pastrana e Uribe permitiram um maior envolvimento norte-americano nos assuntos internos do país (TICKNER, 2007, p. 92, tradução nossa).

Um aspecto teórico que aqui nos parece de fundamental importância, embora não seja objetivo estender-nos em uma nova discussão teórica, já que o fizemos ao longo dos dois primeiros Capítulos da presente Tese é resgatar o conceito de “macrosecuritização”, contribuição de Buzan e Waever (2009), qual seja transmutar o conceito de “securitização”, apresentado por Buzan e Wilde (1998)¹⁷⁰, que significa, em linhas gerais, trazer um tema de seu campo normal de gerência e atuação (assuntos relativos ao meio ambiente, saúde pública, segurança pública, como é o caso das drogas, por exemplo) para o campo emergencial e prioritário, e tal mecanismo se opera por meio do discurso e da força política e influência dos chamados “atores securitizantes”, com relação ao “objeto referencial” (aquele que será securitizado); para uma escala regional ou mesmo internacional.

O exemplo observado pelos autores foi a durante a Guerra Fria, quando houve uma perseguição em larga escala aos comunistas e foi possível assim vislumbrar o mecanismo, de forma paralela, de operação da “Guerra ao Terror”, em que países da Europa, da América

¹⁶⁹ No original: *El caso de la política exterior de Colombia sugiere que es importante examinar la forma en que los países débiles pueden promover y perpetuar relaciones de asociación y subordinación en sus relaciones con contrapartes más fuertes. No se puede desconocer la influencia que tiene Estados Unidos en contextos como el colombiano ni sus actitudes imperiales alrededor del mundo. Sin embargo, resaltar exclusivamente las asimetrías de poder que existen entre los dos es desconocer las formas en que los gobiernos de Pastrana y Uribe han propiciado un mayor involucramiento estadounidense en los asuntos internos del país.*

¹⁷⁰ Para saber mais sobre o processo de securitização, LER: BUZAN, Bary; WILDE, J. *Security: A New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers. 1998.

Latina e da Ásia foram convidados a fazer modificações em suas estruturas internas, em nome da adequação às “novas circunstâncias” da segurança (agora não mais nacional), mas sim em sua dimensão internacional.

Tal como observou Villa, o processo de “macrosecuritização” da Guerra ao Terror e sua operacionalização na América do Sul, no contexto da Guerras às Drogas, não necessariamente gerou uma “macrosecuritização efetiva” nos âmbitos nacionais, e, vale observar, nem mesmo na Colômbia, como se pode notar em:

Ao mesmo tempo em que impõe hierarquias a outros níveis mais baixos, como os Estados, dependendo do caso, pode incorporar, e subordinar também, outras securitizações (como fez a guerra global ao terror com a “guerra contra as drogas”, as armas de destruição em massa ou ainda remanescentes de grupos guerrilheiros no mundo). Desta maneira, esferas políticas, assuntos e conflitos securitizados são cada vez menos compreendidos como separados ou autônomos da macrosecuritização. Contudo, o ponto mais vulnerável da macrosecuritização parece consistir em que securitizações contidas dentro daquele têm a opção de desertar se contradições parecem erodir suas relações com os mais altos níveis de securitização (VILLA, 2014, p. 352).

Ora, mas como pôde ser possível, mesmo diante de massivos investimentos, sobretudo no campo militar que foram feitos na Colômbia, ao longo da aplicação do Plano Colômbia e dos outros Programas, como aqui fora analisado, que não se encontrassem resultados satisfatórios no âmbito da securitização da Guerra às Drogas na Colômbia? Para Villa, foi possível observar contradições na suposta ligação automática entre os processos de macrosecuritização e de securitização, como se pode observar em:

[...] para governos dos EUA, a política da guerra global ao terror ofereceu-lhe uma oportunidade para passar-se de uma lógica de securitização simples a uma de macrosecuritização nos problemas derivados da proliferação de drogas e existência de guerrilhas no caso da Colômbia, e nos problemas de crime transnacional no caso da região da Tríplice Fronteira no Cone Sul. **Em outras palavras, problemas relacionados com tráfico de drogas e criminalidade transnacional em ambos os lugares foram tratados cada vez menos como processos com dinâmicas autônomas e subordinadas à macrosecuritização trazida pela doutrina da guerra global ao terror.** Contudo, embora os Estados Unidos tenham tido certo sucesso na macrosecuritização, em ambos os casos há um paradoxo emergente nos resultados das políticas americanas: o sucesso na macrosecuritização não corresponde a um sucesso na securitização. (VILLA, 2014, p. 353, grifo nosso)

O aspecto interessante a ser observado sob esta discussão é que, embora o cultivo e produção tenham diminuído substancialmente na Colômbia, o país segue sendo o principal produtor mundial, o que traz à tona questionamentos quanto à adequação dos Programas aos objetivos finais, bem como a uma possível instrumentalização, por parte da Colômbia, para unir esforços, por meio dos financiamentos externos, para efetivar sua vitória militar contra os

grupos insurgentes: estes sim foram o foco prioritário das ações militares ao longo do governo Uribe.

Arlene Tickner et al. (2011, p. 413) chama a atenção para o fato de que poucas análises reiteram o quão agressivas foram as ações militares de Uribe contra os VNSAs, dentro de um escopo em que se uniram as duas frentes de combate: o narcotráfico e a insurgência, dentro de uma lógica discursiva e argumentativa pragmática. Um aspecto importante dessa junção, foi, para a autora:¹⁷¹ *“Como resultado, o narcotráfico foi erroneamente interpretado como um apêndice do conflito, ocultando não somente sua crescente complexidade, mas também as funções que exercem os distintos VNSAs”* (2011, p. 413-414, tradução nossa).

Em sua análise, a autora enfatiza a complexa relação de transações domésticas e internacionais que foi se constituindo entre os VNSAs com relação à cadeia do narcotráfico, o que constituiria o principal combustível para a permanência do negócio, em face dos programas estatais de erradicação, apreensão, entre outros. As transações constituem a cadeia do narcotráfico e a divisão de trabalho entre os distintos atores, e as funções e/ou posições, poderiam ser divididas em (TICKNER *et al.*, 2011, p. 414):

- i) Entrada e transporte de insumos e precursores;
- ii) Plantio de folhas de coca;
- iii) Cultivo de coca;
- iv) Elaboração das pastas-base em “cozinhas”;
- v) Compra da pasta-base de coca;
- vi) Administração dos laboratórios e processamento de cloridrato de cocaína;
- vii) Proteção ou Licença para o funcionamento dos laboratórios;
- viii) Transporte para centros de estoque;
- ix) Segurança para o transporte;
- x) Segurança aos centros de estoque e às rotas que levam aos centros de embarque;
- xi) Venda de cloridrato a intermediários;

¹⁷¹ No original: *“Como resultado, el narcotráfico há llegado a interpretarse erroneamente como un apêndice del conflicto, invisibilizando no solo su creciente complejidad sino las funciones que ejercen los distintos VNSAs.”*

- xii) Transporte internacional da cocaína a pontos intermediários; (o que exige o desenvolvimento de sistemas de transporte, como os submersíveis, por exemplo)

Assim, a autora entende que para cada uma dessas etapas há um tipo de ator e, na Colômbia, os VNSAs se articularam mediante a possibilidade de exercer diversas atividades, com exceção do plantio e cultivo que tradicionalmente é exercido pelos camponeses, ator mais frágil e vulnerável da cadeia. Entre os atores, a figura do “broker” ou “intermediário”¹⁷² exerce um papel importante, pois é quem mantém os elos de ligação entre os diferentes grupos, principalmente entre os camponeses, produtores e cartéis de distribuição das drogas.

O desmantelamento dos cartéis de Medellín e Cali durante a década de 90 cedeu lugar à pulverização e reaparecimento de cartéis menores, antes esquecidos ou sufocados pelos dois maiores que marcaram o período “clássico” do narcotráfico na Colômbia. Como foi o caso dos cartéis de Ibagué (Costa Atlântica) Llanos, (Bogotá, La Guajira), entre outros. Estes novos cartéis foram marcados pela descentralização e especialização em aspectos específicos da cadeia do narcotráfico, como uma reação às ações antidrogas do governo colombiano. Tal pulverização possibilitou a penetração de chefes de cartéis mexicanos, os quais passaram a gerenciar a entrada do produto final no mercado norte-americano e a desempenhar papel de “supervisores” da produção local. Assim, coube aos cartéis colombianos supervisionar o cultivo e a produção local, parte inicial da cadeia do narcotráfico. E para Tickner et al (2011, p. 419) este fenômeno de intensificação das atividades no nível local recrudescer as disputas com grupos armados insurgentes, os quais detinham controles territoriais importantes.

Um efeito colateral deste processo foi a intensificação do surgimento de grupos paramilitares, como as Auto Defensas Unidas de Colombia (AUC), cujo principal objetivo era consolidar o controle territorial perante as FARC e o ELN, especialmente em regiões de cultivo de coca. A partir dos anos 2000, as AUC se proliferaram pelo território, sobretudo ao sul do país, para oferecer proteção aos pequenos cartéis, sob o modelo de segurança privada. Na mesma época, as FARC passaram a buscar no narcotráfico sua fonte de financiamento

¹⁷² O *broker* exerce um papel estratégico dentro da cadeia do narcotráfico e seu papel enquanto gerador de violência, instabilidade e intimidação. Para TICKNER et al: “...la creciente sectorización, especialización y horizontalidad del narcotráfico durante los últimos años ha repercutido no solo en la multiplicación de *brokers* en cada nivel de la cadena sino en su mayor importancia” (TICKNER et al. 2011:415). Para saber mais sobre o importante papel do broker e seus impactos na cadeia do narcotráfico, bem como à população local, LER: IDLER, Annette. *Cocaine Supply Chain Relationships in Colombia and their Impact on Citizen Security: How does the Narco-broker Come In?* IN: “7th Annual Conference of the International Society for the Study of Drug Policy.” Bogotá. Maio. 2013.

como uma forma de reagir às ofensivas do governo e foi na mesma região, sul do país, sobretudo no departamento de Nariño, que o grupo exerceu sua autonomia de forma mais consolidada (TICKNER et al, 2011, p. 420).

Como neste artigo de Tickner há relatos lidos de diários de ex-combatentes das FARC, torna-se aqui interessante acompanhar as transmutações pelas quais estes grupos foram passando, seja com relação à cadeia do narcotráfico, ou com relação a seu posicionamento estratégico diante do Estado. Gradualmente, os paramilitares e os grupos insurgentes iam se apropriando da cadeia em seus estágios iniciais, como se observa em:¹⁷³

enquanto os paramilitares construían laboratórios próprios para a cristalização, permitían que caminhões com insumos, armas, alimentos e medicamentos cruzassem as áreas controladas pelas FARC (cobrando-lhes um imposto), desde que estas lhes vendessem montantes específicos de base de coca¹⁷⁴ (TICKNER et AL, 2011, p. 421, tradução nossa).

De forma consonante, com base em declarações de David Hernández López, um desmobilizado do grupo paramilitar *Bloque Libertadores del Sur*, em que este confirmou um tipo de acordo semelhante que firmaram com as FARC, perante o qual o grupo comprava pasta de coca das FARC, e a processava em laboratórios e a transportava a centros de distribuição (TICKNER et al, 2011, p. 421).

Um caso que contraria este padrão pode ser o que ocorreu com a frente 16 das FARC (região oriental da Colômbia) em que os guerrilheiros, representados pela figura de Negro Acacio, que se aliou com Fernando da Costa, conhecido como “Fernandinho Beira Mar”, um dos maiores traficantes do Brasil, mediante o qual os guerrilheiros forneciam a cocaína já produzida para o traficante (TICKNER et al, 2011, p. 421).

Assim, ao longo dos anos 2000, tais grupos demonstraram grande mobilidade e versatilidade em suas atividades, entretanto, o fenômeno que mais chamou atenção foi a pulverização dos cartéis locais em pequenos cartéis especializados e a gradual penetração dos cartéis mexicanos, que se tornaram responsáveis pela comercialização e distribuição nos mercados da América do Norte, embora também no México se assistiu a um processo de

¹⁷³ No original: [...] mientras que los paramilitares construían laboratorios propios para la cristalización, permitían que camiones con insumos, armas, alimentos y medicamentos cruzaran hacia las zonas controladas por las FARC (cobrándoles un impuesto), a cambio de que estas les vendieran cantidades específicas de base de coca.

¹⁷⁴ Relato que obtiveram ao terem acesso ao diário de Don Mario, confiscado em março de 2007, e que ilustra o tipo de acordo existente entre paramilitares e a guerrilha. (TICKNER et al. 2011: 421)

pulverização dos grandes cartéis, como Tijuana, Juarez e Golfo, e surgimento de novos cartéis, como Sinaloa, Beltrán, Leyva e Família Michoacana (TICKNER et al, 2011, p. 422).

De forma paralela aos relatos obtidos pelos pesquisadores acima, torna-se aqui importante transmitir uma entrevista informal feita pela presente autora em 21 de Julho, 2014, Bogotá, com o Coronel Jesus Alberto Ruiz Mora¹⁷⁵, professor da Escuela Militar para Catetes, na qual proporcionou um panorama sobre a situação atual da Colômbia, bem como sobre as limitações e dificuldades inerentes ao Plano Colômbia, principalmente no que se refere aos grupos armados ilegais FARC e as AUC.

De acordo com seu relato, a Colômbia enfrentou e ainda enfrenta uma situação *sui generis* pois está diante de um conflito que apresenta fortes aspectos estruturais, bem como fortes aspectos conjunturais e, para ele, qualquer explicação que busque enfatizar apenas um dos lados pode falhar e se tornar incompleta. Para ele, é importante compreender que, estruturalmente, para além do Plano Colômbia, o país já enfrentava há décadas uma “Guerra Popular Prolongada” conflito prolongado, inspirada em Mao Tse Tung e este tipo de conflito se subdivide em três grandes momentos:

- (i) Guerra de Guerrilhas: em que há a guerra ideológica, psicológica e política. Apresentava uma Estratégia Defensiva e uma Tática Defensiva. Operavam por meio de grupos pequenos, flexíveis, com alta capacidade de se diluir entre a população e buscavam acumular forças.
- (ii) Guerra de Movimentos: o grupo se fortalece, cresce até haver uma correlação de forças, as quais já não são tão clandestinas. Utilizam uma Estratégia Ofensiva e Tática Defensiva.
- (iii) Guerra de Posses: sobrepõe-se à força regular e toma-se o poder. Neste caso, a Estratégia é Ofensiva e a Tática é Ofensiva.

Para o coronel Jesús, a estratégia histórica das FARC foi de ocupar as “áreas não governadas” do país, sobretudo na região ao sul da Cordilheira Oriental, formando “Repúblicas Independentes”, e, segundo o relato, o Estado teve responsabilidade neste

¹⁷⁵ A entrevista foi obtida em pesquisa de campo realizada na Colômbia em julho de 2014. Na ocasião, foi possível entrar em contato com acadêmicos, militares e ativistas de Direitos Humanos no país, o que forneceu importantes instrumentos para criar a estrutura da presente pesquisa. O coronel e esteve grande parte de sua carreira em combate direto, em campo, contra as FARC. O relato aqui transmitido faz parte do material coletado ao longo da entrevista e foi autorizada sua publicação. O coronel é editor da publicação entrevistado é editor da publicação: MORA, Jesús Alberto. Ciencias que uniforman el medio militar. Bogotá: Sello Editorial. ESMIC. 2013.

processo, pois este agiu de forma equivocada, ora em demasiado excesso de força, ora em demasiada conivência. Os Planos Militares, colocados em prática no país, uma vez aplicados, deveriam ser seguidos de ações políticas e estratégicas, porém não o eram, fazendo com que as Forças Armadas vivenciassem, segundo o coronel, uma “constante pressão”.

Com relação ao surgimento dos grupos paramilitares e das AUC em particular, o coronel afirma que o Estado, ao reconhecer suas deficiências, permitiu que os campesinos usassem armas para se defender e, por vezes, atacar membros das FARC. Ocorre que, para o coronel, este fenômeno agravou a perda do monopólio da força por parte do Estado, e, segundo ele, o cenário agravou-se para as Forças Armadas, que se viram diante de lutas ambíguas e até mesmo polivalentes.

Diante, portanto, dos aspectos conjunturais, o cenário do narcotráfico e do fortalecimento dos grupos ligados ao narcotráfico fez com que estes se aliassem aos paramilitares e aos membros das FARC ou ELN em troca de proteção, e estes ganhavam em fortalecimento e renovação militar. Assim, na visão do coronel, tanto os grupos paramilitares quanto os grupos insurgentes se fortaleceram diante de sua interação econômica com os narcotraficantes. Em sua opinião, o paramilitarismo é um resultado direto do Estado e não das Forças Armadas, conforme, segundo ele aponta, muitos defendem na Colômbia. Para ele, finalmente, o processo anunciado de derrota das FARC e de negociação final de paz deve ser visto com muita cautela, pois se trata de um grupo atualmente, embora menor e mais compacto, com mais poder econômico e capacidade de mobilização.

Ainda segundo o relato, um dos recursos utilizados pelos paramilitares, membros das FARC e ELN, bem como dos narcotraficantes, e que vale aqui enfatizar, foi se refugiar em regiões de fronteira, tornando mais difícil o acesso e mais ágil o deslocamento de tais grupos para outras regiões. Para ele, portanto, a Colômbia ainda convive com múltiplos grupos armados ilegais que lhe oferecem desafios ao estado e ao seu monopólio do uso da força.

Isso posto, pelo que se pode compreender a partir da literatura e dos relatos até aqui analisados, é que esta nova tendência que se verificou na cadeia do narcotráfico, e na atuação de grupos armados ilegais, ao longo dos anos 2000 na Colômbia foi marcada pelas seguintes características principais (i) **heterogeneidade**, com uma grande mescla de VNSAs e de funções exercidas, a depender da região e de quem tinha controle territorial em regiões de cultivo. Marcou também este processo uma intensa (ii) **pulverização e descentralização** da cadeia do narcotráfico, o que pode explicar os deslocamentos nas distintas regiões colombianas, como respostas às ações de erradicação, pois, com a descentralização e

diminuição de tamanho das organizações, estas se tornaram mais flexíveis e dotadas de maior flexibilidade ao se deslocar; e o processo foi marcado por uma (iii) **horizontalização** e maior **transnacionalização**, pois com a vinda dos VNSAs ligados aos cartéis mexicanos, na prática os pequenos cartéis locais, podiam tornar sua atividade “transnacional” com maior facilidade, a depender dos laços com *brokers* locais.

Entre os grupos criminosos que mais ascenderam diante das políticas nacionais de ataque aos grupos paramilitares mais organizados, FARC e ao ELN foram as chamadas *Bandas Criminales* ou BACRIM. Segundo dados apresentados por TICKNER et al (2011: 424), em 2008, as BACRIM se faziam presentes em 246 municípios do país e se organizaram em 100 unidades, sob 21 diferentes organizações, tais como: *Águillas Negras*, *Organización Nueva Generación*, *Ejercito Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia* (Erparc), *Urabeños* (dissidentes das AUC), ligados ao narcotráfico, como *los Rastrojos*, *los Paisas*, *los Machos*, os quais exercem muitas vezes o papel de segurança privada a cartéis como *Norte del Valle* e *Oficina de Envigado*.

As BACRIM não seguem uma hierarquia ou um modelo centralizado organizacional, tal como seguiam os paramilitares, mas sim um modelo de “franquias” inaugurado pelos narcotraficantes e pelas AUC. Seu perfil comercial e o rol de atividades que podem desempenham também lhes diferenciam das AUC (grupos paramilitares mais organizados e tradicionais), tal como apresenta TICKNER:¹⁷⁶

Seu perfil criminal é muito mais amplo e flexível, uma vez que se dedicam a múltiplas atividades relacionadas: ao tráfico de cocaína, insumos agrícolas e combustível; ao sequestro e à extorsão de setores rurais; e ao microtráfico e assassinato por encomenda em áreas urbanas. Além disso, as BACRIM participam dos estágios intermediários da cadeia do narcotráfico, como a compra da pasta base de cocaína, a produção de cloridrato, a guarda e o transporte, bem como o controle do microtráfico de consumo interno. (TICKNER et al, 2011, p. 424, tradução nossa)

Quanto às FARC, interessante notar que a autora faz uma importante distinção deste grupo com relação às BACRIM ou aos paramilitares, pois estes se conectaram ao narcotráfico de forma orgânica, como uma importante fonte de lucro, já à FARC apenas se interligaram ao narcotráfico como oportunidade, mantendo o foco em sua luta armada. A relação se limita sobretudo às fases iniciais da cadeia: como o cultivo, produção de pasta e em alguns casos a

¹⁷⁶ No original: *Su perfil criminal es mucho más amplio y flexible, pues se dedican a múltiples actividades relacionadas con el tráfico de cocaína, insumos agrícolas o combustible; al secuestro y la extorsión en sectores rurales; y al microtráfico y sicariato en sectores urbanos. Adicionalmente, las BACRIM participan en las fases intermedias de la cadena del narcotráfico, como la compra de pasta base, la producción de cloridrato, la custodia y embarque, y el control del microtráfico de consumo interno.*

proteção a laboratórios, cobrando impostos que lhes permitiam se manter armados perante as ofensivas do Estado. Uma importante diferença também se refere aos recursos obtivos por meio da relação com o narcotráfico, que, nos casos dos paramilitares e BACRIM, estes geram enriquecimento pessoal de seus membros, no caso das FARC todo recurso visa somente à organização como um todo.

Dessa forma, mediante esta nova fase da cadeia do narcotráfico na Colômbia, resultado de suas ações frontais contra os grupos tradicionais, percebe-se que laços comerciais foram sendo firmados entre tais grupos, e Tickner et al (2011: 425) cita como exemplo a relação entre Erparc e as FARC no departamento de Meta, bem como a relação entre o ELN e Los Rastrojos no departamento de Nariño.

É dentro desse contexto de pulverização das atividades ligadas ao narcotráfico e da maior heterogeneidade entre os VNSAs que se deve compreender a pressão cada vez maior exercida nas fronteiras da Colômbia. Por exemplo, em julho de 2009, autoridades equatorianas identificaram um total de 60 instalações (laboratórios, estoque e submergíveis) relacionadas ao narcotráfico em seu território fronteiro com a Colômbia. Há também relatos nos jornais de que o Equador tenha se tornado um importante centro de apoio às drogas provenientes da Colômbia, as quais depois são enviadas ao México por via marítima (TICKNER et al, 2011, p. 426).

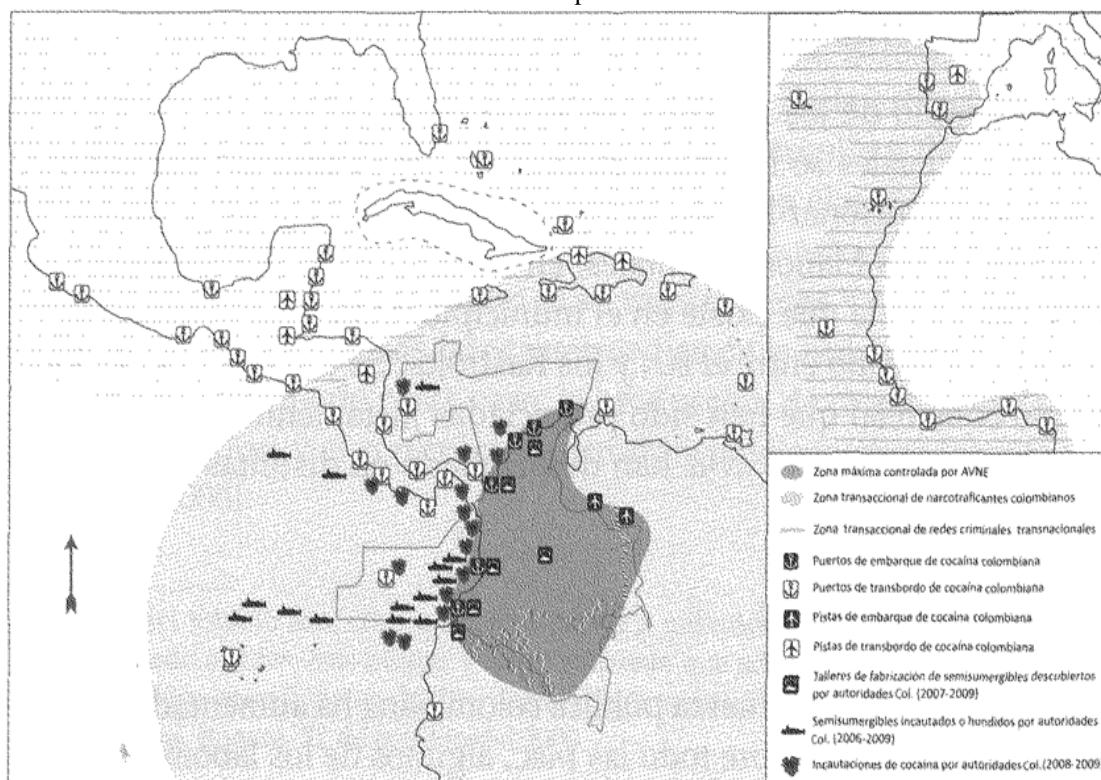
Isso sem mencionar o fato aqui já relatado na Introdução na presente Tese em que houve a invasão, por parte das forças armadas colombianas em território equatoriano, em 2008, na região de Sucumbios, em que foram capturados e mortos líderes das FARC, e entre eles Raul Reyes, seu principal líder. Tal invasão gerou um imbróglio diplomático entre o Equador e a Colômbia e, na ocasião, foi o Grupo do Rio, quem mediou as conversações entre os dois países até a subsequente criação da UNASUL, ainda no mesmo ano. Valer notar, portanto, que a pulverização dos VNSAs para as regiões de fronteiras causa um ambiente de tensão na região, com uma maior mobilização das Forças Armadas, bem como geram maior indisposição política entre os líderes políticos, tal como foi o episódio mencionado.

Quanto à região fronteira entre a Colômbia e a Venezuela, ainda pouco explorada pela literatura, tem ocorrido, de forma crescente, a migração de VNSAs para a região, em paralelo a atividades ligadas ao contrabando, já “tradicional” na região central da fronteira. Conforme foi possível explorar na pesquisa empírica, tanto dos documentos norte-americanos quanto os relatórios da UNODC apontaram para o uso crescente do território venezuelano como trânsito das drogas provenientes da Colômbia com destino à Europa e aos Estados

Unidos, ocorre que o uso do território venezuelano passou também a fazer parte do cotidiano dos VNSAs, dentro do espectro de sua pulverização.

Tickner et al (2011, p. 426) menciona que na região fronteira entre a Colômbia e a Venezuela há uma relação entre o ELN e o grupo *Águilas Negras* que exercem controle sobre pequenos laboratórios em território venezuelano. Para fins de visualização de sua pesquisa, Tickner et al apresentou dois cartogramas que aqui são essenciais para demonstrar os fenômenos de pulverização dos VNSAs em território colombiano, seu deslocamento para as regiões de fronteira e o seu consequente transbordamento, como se pode visualizar na Figura 18:

Figura 18 – Zonas transnacionais da cocaína colombiana aos mercados dos Estados Unidos, África Ocidental e Europa



Fonte: Extraído de Tickner et al (2011: 426)

A partir deste cartograma é possível visualizar as áreas sob comando de VNSAs, bem como os entrepostos de desembarque das drogas nas regiões fronteiriças, com incidência no Equador, Venezuela e Panamá, com pistas de pouso e embarque clandestinos, bem como submergíveis, sobretudo ao longo da costa equatoriana. Interessante notar que, mais do que compreender as grandes linhas e fluxos das rotas internacionais, tal como aqui fora apresentado a partir dos relatórios da UNODC, este mapeamento foi construído a partir de

relatos, entrevistas a autoridades policiais e acesso a diários de paramilitares, o que reforça a percepção aqui reiterada de que o aspecto da transnacionalidade apenas se manifesta a partir da somatória das transações locais que se dão em acordos firmados entre VNSAs.

Annete Idler¹⁷⁷ (2012, p. 68-69), inspirada em Phil Williams (2010), ao analisar os acordos firmados entre VNSAs em regiões fronteiriças da Colômbia, especificamente nas fronteiras com o Equador e Venezuela, mostrou que há ao menos sete categorias principais de interação entre tais grupos, sejam elas:

- (i) Combate violento;
- (ii) Vendas à vista e acordos de permuta;
- (iii) Alianças táticas;
- (iv) Subcontratos;
- (v) Relações de logística complementar;
- (vi) Alianças estratégicas;
- (vii) Coexistência pacífica;

A autora complementa a apresentação de tais categorias, com o que aqui buscou-se argumentar, referindo-se ao caráter fluido e mutável de tais interações entre os VNSAs, como se nota em:¹⁷⁸

Na realidade, as categorias são muito fluidas e flexíveis, e as linhas entre diferentes tipos de acordo que existe entre um ou mais grupos com outro ou outros grupos pode evoluir para outro: vendas pontuais podem evoluir para uma aliança estratégica. Contudo, isso não ocorre necessariamente de uma forma linear. Arranjos frágeis, tais como alianças táticas, podem se tornar, imediatamente, combates violentos. A coexistência pacífica também pode “saltar” diretamente para um combate violento se uma das partes não cumprir as regras tácitas (IDLER, 2012, p. 69, tradução nossa).

Portanto, nota-se que, além de serem frágeis e altamente mutáveis, quaisquer mudanças nos arranjos feitos entre atores ilegais gera violência no âmbito local e, portanto,

¹⁷⁷ A leituras dos artigos de Annette Idler e de Arlene Tickner sobre a atuação de atores violentos não-estatais na Colômbia e a utilização da **sigla VNSAs** (*Violent Non-State Actors*) nos fez aqui na presente Tese também utiliza-la a fim de facilitar sua posterior leitura por parte da comunidade epistêmica regional e internacional.

¹⁷⁸ No original: *In reality, the categories are very fluid and flexible, the lines between the different types of arrangement that exists between one or more groups with another or other groups can evolve into another one: spot sales may evolve into a strategic alliance. However, it does not necessarily occur in a linear way. Fragile arrangements such as tactical alliances may at once change into violent combat. Also pacific coexistence can “jump” straight into violent combat if one party does not comply with the tacit rules.*

quando os índices de violência decaem em um departamento específico, isso pode significar que, na realidade, as formas de governança alternativa ilegais estão operando em pleno acordo. A seguir, visualiza-se o Cartograma que representa a cadeia de processamento e de tráfico na Colômbia:

Figura 19 – Cadeia de processamento e tráfico de cocaína na Colômbia



Fonte: Extraído de Tickner et al (2011, p. 429)

Assim, é possível, ao visualizar o cartograma acima, notar que as chamadas “cozinhas”, as quais servem para a produção da pasta de coca, bem como os laboratórios, para a produção de cocaína, e, por fim, os postos de embarque das drogas, seja via aérea ou marítima (lanchas rápidas ou submarinos), se alocaram nas zonas de fronteira e se

descentralizaram, ao menos em parte, da tradicional região sul e sudeste do país rumo à costa atlântica, e região nordeste, região fronteira com a Venezuela. Os relatos conduzidos pelos pesquisadores, sejam por fontes oficiais e administrativas, sejam por fontes ligadas aos combates e à luta armada, fornece-nos um importante espectro da pulverização dos grupos armados ilegais ao longo das fronteiras da Colômbia, o que se mostra enquanto uma reação aos Programas aplicados sob o espectro do Plano Colômbia: a subsequente pressão em suas fronteiras e o uso, por parte de atores armados ilegais, de territórios fronteiriços para refúgio, trânsito, esconderijo, entre outros.

Ademais, como foi observado por Bruce Bragley, o problema do cultivo, produção e tráfico de drogas na região sofreu um processo de transbordamento, alcançando outros territórios nacionais:¹⁷⁹

Há o “*balloon effect*”, diante da mudança da produção de coca; aquilo que eu chamo de “*cockroach effect*”, que descreve o salto de uma região a outra, muito realizado pelos cartéis; e a política “*Whack-a-mole*” (termo utilizado para designar a prática de tentar conter algo que ocorre de forma persistente), usada na tentativa de lidar com tudo isso” (BRAGLEY, 2012, tradução nossa e grifos do autor)

A região fronteira Amazônica, por exemplo, que faz divisa com a Venezuela e com o Brasil, apresenta vegetação densa, baixa densidade populacional e a presença de povoados sem efetiva comunicação entre si, rios navegáveis e acabou por se tornar um esconderijo propício à atuação de grupos narcotraficantes que lá constroem pistas e caminhos clandestinos de onde enviam drogas e negociam precursores químicos, armas, dinheiro, entre outros produtos ilegais (PALACIOS, 2012, p. 109).

Tais trânsitos ilícitos têm sido documentados não só por órgãos oficiais e acadêmicos, mas também por instituições internacionais que fazem acompanhamento de conflitos e rotas do tráfico de drogas.

Segundo dados do relatório divulgado pelo *International Crisis Group*¹⁸⁰ (2003), uma organização não governamental que desenvolve trabalhos de campo, relatórios, bem como pressão diplomática; chamado “A Colômbia e seus Vizinhos: Os tentáculos da Instabilidade”, a Colômbia apresenta, historicamente, fronteiras porosas, fracamente patrulhadas e politicamente negligenciadas. O documento apresenta alguns dados e indícios fundamentais e

¹⁷⁹ No original: “You have the *balloon effect* for shifting coca production, what I call the *cockroach effect* for how the cartels jump from one region to the next, and then there's the *whack-a-mole* policy to try to deal with all of it.”

¹⁸⁰ International Crisis Group. (ICG). **A Colômbia e seus Vizinhos: Os tentáculos da Instabilidade**. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/en/about.aspx>>. Acesso em 08/11/2015.

aponta para uma crescente preocupação dos países vizinhos, que temem não apenas a propagação dessa instabilidade, inerente à condição de “eterna violência”, mas também se deparam com as condições de debilidade interna que apresentam em seus próprios territórios.

O relatório aponta para diferentes problemas, entre eles a falta de cooperação no monitoramento das fronteiras e difíceis relações políticas entre os governantes, mas aqui evidenciam-se problemas-chave para a presente análise:

- a) grupos irregulares armados colombianos nas fronteiras: segundo o relatório, os grupos irregulares armados usam o território dos países vizinhos como refúgio e como base para o tráfico de drogas e armas;
- b) tráfico de drogas e de armas: estas atividades acabam por utilizar a mesma infraestrutura e sistema de transporte, de forma que, muitas vezes, as transações acabam sendo feitas por sistemas de troca de armas por drogas e vice-versa;
- c) corrupção: um fator complicador para este cenário apresentado é justamente a inoperância das autoridades locais no que diz respeito à falta fiscalização, monitoramento e punição aos casos de tráfico e violência. Ocorre que a corrupção é alta nas regiões limítrofes da Colômbia e, muitas vezes, as forças militares e policiais acabam negociando armas com traficantes, bem como negociando proteção e abstenção em suas atividades (ICG, 2003);

O documento detalha que a Colômbia, ao fundir os Programas Anti-Drogas e “Anti-Terrorismo”, permitiu que todo o fluxo de assistência para a segurança fosse também destinado ao combate às guerrilhas, mesmo que estas não estivessem diretamente ligadas ao narcotráfico. O resultado desse recrudescimento militar contra a insurgência e a retirada do campo político como via para negociações pode ter gerado mais violência na região, percepção compartilhada por esta análise. (ICG, 2003).

Finalmente, percebe-se na literatura que há dúvidas no que se refere aos efetivos resultados dos Programas colocados em prática pelo governo Uribe, sob o guarda-chuva estratégico norte-americano para o país colombiano. Se, por um lado, os números demonstram a diminuição nos cultivos e produção de cocaína no país, bem como dos contingentes armados, por outro lado, os custos humanos e a consequente pulverização dos grupos armados ilegais em distintas regiões internas e principalmente nas regiões de fronteiras continuam a gerar instabilidade e ainda estão sendo e serão observados ao longo dos próximos anos.

6 A REGIÃO FRONTEIRIÇA ENTRE A COLÔMBIA E A VENEZUELA: UM POSSÍVEL ZEETI

O presente capítulo busca analisar a região fronteira da Colômbia com a Venezuela, a fim de averiguar o histórico recente de ocupação e trânsito por parte de VNSAs, seja por narcotraficantes, grupos insurgentes, paramilitares ou contrabandistas, fenômeno este que acomete intensamente esta fronteira. Assim, será importante identificar os atores e suas distintas atividades, bem como apresentar dados sobre a crescente utilização do território venezuelano como trânsito para as rotas internacionais do tráfico. Finalmente, far-se-á uma reflexão teórica, tendo como base a análise empírica, à luz da hipótese e das variáveis propostas para a presente pesquisa. Torna-se importante afirmar que não é objetivo da presente Tese examinar as condições políticas, econômicas e sociais específicas da Venezuela, mas sim investigar os possíveis efeitos das questões colombianas em suas fronteiras, bem como a eventual presença e trânsito de tais grupos ilegais no território, gerando violência e governança alternativa, cientes de que a Venezuela também apresenta deficiências estruturais, tal como foi possível observar no sub-item 2-3.

6.1 Tensão na Frontera Caliente

A partir do que foi exposto no capítulo anterior, constata-se que o efeito colateral imediato do Estado “forte” colombiano foi o transbordamento para os países vizinhos, de VNSAs, sobretudo para se beneficiarem da logística das regiões de fronteira, de onde poderiam se reorganizar, reabastecer, planejar, e utilizá-las como remessa das drogas, trazendo violência e instabilidade para a região. Uma das fronteiras afetadas por tal fenômeno, foi a fronteira com a Venezuela, fato este ainda pouco explorado pela academia, porém muito noticiado pela mídia colombiana e venezuelana.

Inicialmente, é interessante observar que a posição geográfica da Colômbia no Hemisfério Ocidental é um fator estratégico para o mercado internacional de drogas. O país apresenta 1.300 km de extensão litorânea no Pacífico, bem como 1.600 km de extensão litorânea de extensão litorânea com o Caribe. Seus 6.349 km totais de terras fronteiriças formam uma linha porosa, fragmentada e que, desde a década de 70, tem servido de esconderijo a diferentes organizações criminais e guerrilheiras. (ICG, 2003).

A Colômbia e a Venezuela, por sua vez, têm em seu espaço fronteiro aproximadamente 2.219 km de extensão de terras, com intenso intercâmbio econômico e humano. Nesse sentido, a localização estratégica da Venezuela é crucial para o interesse estratégico de grupos armados ilegais, pois o país possui 4.000 km de fronteira marítima com o Caribe e 185 km com o Oceano Atlântico, e uma série de Portos ao longo da Costa, como Maracaibo, La Guairá e Puerto Cabello, de onde os tráficos ilícitos podem ser escoados, tanto para a América Central, quanto para a Europa (GAO, 2009, p. 9).

Algumas ONGs e *Think Tanks* divulgaram relatórios e análise sobre a região, embora muitas vezes tais análises se apresentem de forma parcial ou pouco neutra, o que é intrínseco às suas atividades. Cabe aqui, portanto, a fim de avaliar um espectro inicial geral, analisar tais publicações, para, na sequência, avaliar por meio de documentos oficiais e notícias de jornal, os dados sobre a fronteira.

Segundo relatório do *International Crisis Group*, 2003, as FARC, paramilitares e agentes do narcotráfico tem circulado amplamente por esta fronteira, onde também se encontram cultivos de coca e reservas de petróleo (ICG, 2003). O documento aponta para o processo de *transbordamento* de VNSAs na fronteira, principalmente a partir do Estado colombiano de Arauca. Foram também descobertos, em 2002, acampamentos clandestinos das FARC na província de Zulia, em território venezuelano, vizinho do estado colombiano de Norte Santander (ICG, 2003).

Tem sido presenciado, e aqui pôde ser observado a partir dos documentos norte-americanos e relatórios da UNODC que a Venezuela tem se tornado um importante ponto de trânsito das drogas originárias da Colômbia, e os meios de transporte destas drogas vindas da Colômbia podem ser pelo mar, por terra ou pelo rio Orinoco, sobretudo a partir do estado de Norte Santander para o estado venezuelano de Táchira (GAO, 2009, p. 9).

Por meio de uma investigação minuciosa do espaço fronteiro entre ambos os países, Ariel Ávila (2012) demonstrou que alguns grupos “neoparamilitares” ou BACRIM, como foi apresentado anteriormente: sejam eles: “*Los Rastrosos*”, “*Las Aguillas Negras*” e “*Loco Barrera*”, se alocaram na região, formando, segundo o autor, uma “estrutura criminal” de cobranças aos narcotraficantes e extorsão de civis.

Assim, em consonância com o que aqui já se discutiu sobre os espaços de fronteira no subitem 4-2, Ávila (2012, p. 19-34) aponta para o fomento de uma identidade regional nesta fronteira, marcada neste caso por violentas disputas territoriais e pela intensa troca econômica

e social. Esta pressão crescente na zona fronteiriça, aponta o autor, se deve, sobretudo, à alienação de efetivos policiais de ambas nacionalidades, em coalizão com narcotraficantes, o que pode gerar uma tensão cada vez maior entre esses países. Sendo assim, ele destaca três tendências que têm intensificado o problema da região:

- a) colaboração ou complacência de agentes oficiais locais;
- b) incapacidade de governabilidade da região;
- c) crescente instabilidade institucional das administrações locais e regionais da zona de fronteira.

Historicamente, a primeira incursão em território alheio por parte de tais grupos foi em 1985, em um combate entre as Forças Militares venezuelanas e o ELN em Apure, estado venezuelano. Posteriormente, em 1986, quatro membros do exército venezuelano foram mortos por membros das FARC e, em 1996, o ELN voltou a atacar em Apure. Tal cenário foi gerando na Venezuela uma percepção de que o país deveria se envolver mais com o processo de paz colombiano (ÁVILA, 2012, p. 22).

A partir de 2002, com o golpe sofrido por Hugo Chávez na Venezuela, as tensões entre os dois países começaram a se intensificar e Hugo Chávez buscou criar um diálogo com as FARC e com o ELN, na tentativa de ser um interlocutor no processo de paz no país vizinho; e, ao mesmo tempo, as relações com os Estados Unidos se definham e estavam marcadas por desconfianças recíprocas, tal como os documentos norte-americanos já anunciavam e aqui foi possível observar.

O período que se estende entre 2002 e 2007 foi marcado pelo fortalecimento das autoridades venezuelanas na zona de fronteira, ao mesmo tempo em que se observou um incremento também da presença de grupos paramilitares e guerrilheiros na região. E, por fim, no período seguinte, entre 2007 e 2010, houve uma piora nas relações diplomáticas entre ambos os países, com uma série de acusações recíprocas, o que fez com que a região sofresse ainda mais pressão com a presença de tais grupos (ÁVILA, 2012, p. 26).

Com a presidência de Juan Manuel Santos, ex-Ministro da Defesa de Uribe, em 2010, foram retomadas as relações diplomáticas entre os países e se estabeleceram pontos de cooperação e atuação comum em segurança na região. Para tanto, a presença venezuelana nas regiões de fronteira se intensificou e se ampliaram ações de fiscalização e monitoramento.

Entretanto, as dinâmicas de ações ilegais e do tráfico permaneceram presentes na região e, de forma frequente, a fronteira observa a mobilização das Forças Armadas

venezuelanas e colombiana, bem como declarações de Estado de Exceção e/ou de Emergência. Tais mobilizações das Forças Armadas na fronteira são um tipo de fenômeno que deve ser inexistente perante uma Zona de Paz efetiva. Um exemplo recente foi o ataque de três membros das Forças Armadas venezuelanas, por parte de paramilitares não identificados, em território venezuelano, ocorridas em 27 de agosto de 2015. Este fato gerou uma reação imediata do governo venezuelano que fechou suas fronteiras e declarou Estado de Exceção em dez cidades fronteiriças venezuelanas, bem como o governo colombiano declarou Estado de emergência na cidade de Cúcuta, onde há a maior densidade demográfica da fronteira e os trânsitos comerciais são intensos (SOUZA, 2015). Este fato não foi isolado, e ações como esta têm ocorrido com frequência no território venezuelano.

Diante de diferentes períodos e tipos de atividades ali desenvolvidas, Ávila (2012) propõe uma divisão temporal, onde se evidencia uma intensificação gradual das atividades ilegais na fronteira:

- a) décadas de 70 e 80: estruturas guerrilheiras se posicionam na região;
- b) décadas de 80 e 90: quando a presença guerrilheira se consolida e surgem os grupos paramilitares e de narcotraficantes;
- c) de 97 a 2005: disputas territoriais entre diferentes grupos com emprego de violência;
- d) de 2005 a 2009: Intensificação da presença das guerrilhas na zona de fronteira e criação de estruturas criminosas, com os Bacrim e com suposto apoio de agentes do governo;

Com relação aos efeitos do Plano Colômbia, Santos (2010) afirma que sua aplicação trouxe vitórias importantes nas regiões de Norte de Santander, Arauca e Guajira (Estados colombianos), fazendo com que as guerrilhas recuassem. O processo de desmobilização oficial dos paramilitares das AUC também foi importante. Entretanto, tal como afirmou Ávila (2012), Santos também reconhece que

essas vitórias não foram capazes de neutralizar as ações dos grupos ilegais armados, de eliminar o narcotráfico e outros tipos de tráficos ilegais e nem de desarticular as estruturas sociais, econômicas e políticas criadas pelos paramilitares nessas regiões (SANTOS, 2010, p. 31).

Assim, Santos (2010) propõe a divisão da região de fronteira em três grandes tendências e padrões distintos:

- a) em Arauca: a retomada de importantes territórios pelo Estado colombiano nesta região fez com que os guerrilheiros das FARC e do ELN encontrassem em Apure um ponto de fuga e proteção, bem como os traficantes um importante ponto para o tráfico de drogas;
- b) em Guajira: esta região fronteiriça com o estado de Zulia se tornou uma importante área de proteção para as FARC e ELN, bem como atuação de paramilitares em questões que envolvem o narcotráfico;
- c) Norte Santander: guerrilheiros e paramilitares têm se aglutinado em torno do tráfico de drogas e paramilitares e fazem contrabando de gasolina nesta região fronteiriça com Táchira.

Reconhece-se, portanto, que a intensificação das ações militares para a retomada de territórios estratégicos, fez com que os grupos irregulares, sejam insurgentes, sejam narcotraficantes, encontrassem no espaço venezuelano uma saída tática importante que, aos poucos, e a partir da intensificação da pressão, tem se tornado um refúgio mais estruturado às práticas de uma série de atividades ilegais, já que encontraram à sua frente um Estado que também apresenta debilidades e áreas não governadas, bem como corrupção.

Como se pode perceber, esta observação corrobora a percepção de Ávila:¹⁸¹

Em resumo, estas etapas que ambos países atravessaram nos últimos 15 anos se traduziram em tolerância às estruturas criminosas e grupos armados por parte dos dois Estados (ÁVILA, 2012, p. 27, tradução nossa).

O Relatório da RAND Corporation¹⁸², uma organização norte-americana, sem fins-lucrativos, a qual tem recebido financiamento, dentre outros atores, da Força Aérea dos Estados Unidos; divulgou, em 2011, o Relatório: “*The Latin American Drug Trade Scope, Dimensions, Impact, and Response*”, sobre a situação das drogas na América Latina, e aponta para a presença do tráfico de cocaína a partir da Venezuela, por meio de dois corredores principais: um que vai até a América Central e, de lá, cerca de 20% vai para a Europa, e um corredor que vai para Espínola, na Espanha. O relatório aponta que, desde 2005, ano em que Chavez revogou o acordo de cooperação com a DEA (*Drugs and Enforcement Administration*), houve uma piora nos índices, pois o país apreendeu menos drogas e passou a

¹⁸¹ No original: *En resumen, estas etapas que han atravesado las relaciones de ambos países en los últimos 15 años se ha traducido en tolerancia hacia las estructuras criminales y grupos armados ilegales por parte de ambos Estados.*

¹⁸² Sobre a Rand Corporation e suas principais fontes de financiamento, acesse: <http://www.rand.org/about/financial_statements.html>. Acesso em 10/11/2014.

exportar mais, tornando-se uma região chave para o trânsito da droga que é comercializada na Europa (RAND, 2011, p. 11).

No mesmo sentido indicativo, o Relatório “*Drug Control: U.S. Counternarcotics Cooperation with Venezuela Has Declined*”¹⁸³, divulgado em 2009 pelo Comitê de Relações Exteriores do Senado Americano, relata que a Colômbia recebeu, através do Plano Colômbia, entre 2000 e 2008, U\$6 bilhões de dólares, e que a produção de drogas e a segurança interna do país melhoraram (aspecto que pode ser questionado, como aqui já o foi). Por outro lado, o documento aponta que a região fronteira com a Venezuela apresentou um aumento da presença de gangues, como as “Panteras Negras”, e uma intensificação da presença de membros do ELN e das AUC. O relatório refere-se à região fronteira como sendo porosa, pois apresenta selva e terreno montanhoso, o que permite o trânsito da cocaína por terra, por rio e pelo ar; e, depois de ingressar no país, a mesma é escoada para a América Central e Europa (GAO, 2009, p. 5).

O relatório afirma ainda que a maior parte deste terreno “inóspito” e “acidentado” tem sido palco para crimes transnacionais, contrabando e tráfico diversos. As passagens por terra poderiam ocorrer em qualquer parte da fronteira, desde os estados de Tachira e Zulia, ao norte, até o estado do Amazonas ao sul. Uma série de rodovias e, entre elas, a Pan Americana, também podem ser utilizadas para o escoamento do tráfico de drogas. Especialmente na região central na fronteira, na cidade de Cúcuta, onde o trânsito comercial é intenso, e torna-se um terreno fértil para os produtos ilegais serem transportados, segundo o documento.

Já a passagem pelos rios se inicia na Colômbia, onde os rios Meta, Vichada e Guaviare, desembocam no Rio Orinoco, que tem mais de 1.000 km e atravessa a Venezuela até o Oceano Atlântico. O Rio Orinoco é largo e profundo o bastante para ser navegado tanto por pequenas embarcações, quanto por barcos oceânicos. Quanto ao transporte aéreo, o relatório narra a existência de diversas pistas clandestinas ao longo da fronteira, porém elas são pequenas e muito fáceis de construir, o que faz com que, uma vez atacadas pelas forças oficiais, rapidamente elas sejam construídas novamente. Ademais, o transporte é feito por aeronaves pequenas, que geralmente voam à noite e sob baixas altitudes, despistando os radares (GAO, 2009, p. 9).

¹⁸³ Controle de Drogas: Cooperação Antidrogas dos Estados Unidos com Venezuela diminuiu. (Tradução Nossa)

Com relação à utilização do espaço fronteiriço como esconderijo ou um “safe haven” por parte de grupos armados ilegais, o documento aponta que desde 2002, quando Hugo Chavez sofreu o Golpe de Estado, a Venezuela passou a buscar dialogo com as FARC, como uma possível “retaguarda” a uma invasão americana ao seu território. De qualquer forma, a fiscalização e o controle, segundo o documento, tornou-se mais permissivo nas fronteiras, resultando em uma maior presença de tais grupos ilegais, o que lhes deu sobrevida e proteção frente às investidas da Colômbia (GAO, 2009, p. 11).

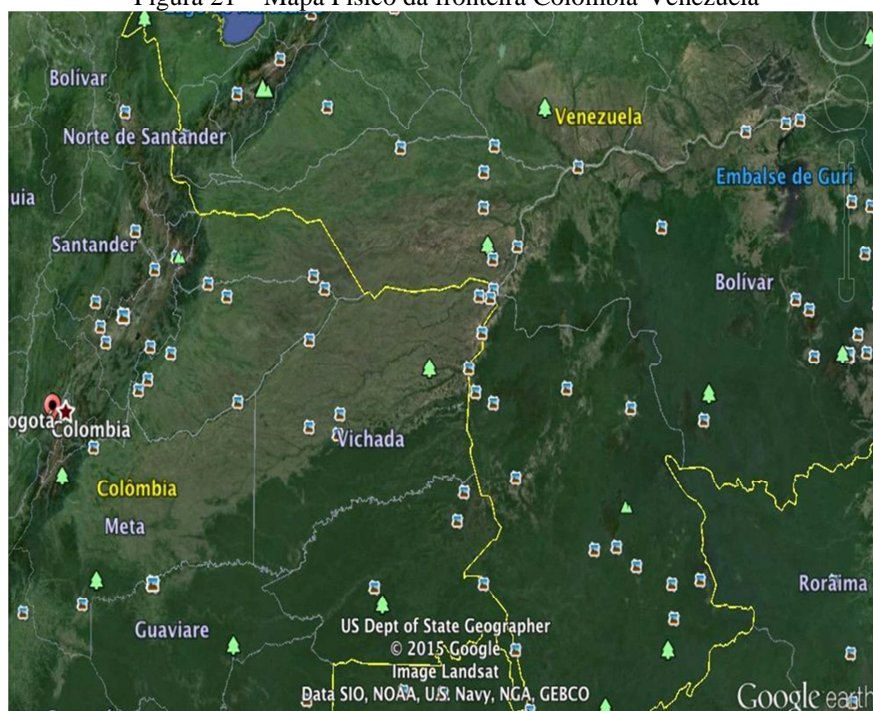
Analisados os relatórios e algumas análises acadêmicas, a fim de obter um panorama inicial geral, torna-se agora importante analisar dados sobre os estados fronteiriços colombianos e sobre a apreensão de drogas e de grupos armados na Venezuela.

A seguir, a fim de melhor visualização e identificação, seguem um mapa político e um físico da Fronteira entre a Colômbia e a Venezuela:



Fonte: <www.entornointeligente.com>

Figura 21 – Mapa Físico da fronteira Colômbia-Venezuela



Fonte: Google Earth

6.2 Atores Ilícitos: entre a permanência e o trânsito

Os departamentos colombianos em que mais se destacam as questões com a Venezuela são Guajira, Cesar, Norte Santander e Arauca. Esses quatro estados analisados a seguir possuem distintas características econômicas e sociais, entretanto, apresentam uma condição comum: a de marginalização com relação aos departamentos centrais colombianos.

Tabela 31 – Indicadores socioeconômicos nos departamentos fronteiriços colombianos

	Indicadores	2005	2012	2013	2014
Depto. de Cesar	Índice Pobreza Monetaria	56,2	46,8	44,8	40,9
	Tasa Desempleo %	6,7	9,2	8,3	9,3
	GINI (Eje derecho)	0,45	0,52	0,49	0,47
Depto. de Arauca	Índice Pobreza Monetaria	n.d	n.d	n.d	n.d
	Tasa Desempleo %	n.d	n.d	n.d	n.d
	GINI (Eje derecho)	n.d	n.d	n.d	n.d
Depto. de La Guajira	Índice Pobreza Monetaria	57,8	58,4	55,8	53,0
	Tasa Desempleo %	5,9	8,5	7,1	6,1
	GINI (Eje derecho)	0,47	0,56	0,56	0,55
Depto. de Norte Santander	Índice Pobreza Monetaria	59,4	40,4	39,4	39,9
	Tasa Desempleo %	13,2	12,4	13,0	12,2
	GINI (Eje derecho)	0,49	0,49	0,48	0,49

Fonte: Departamento Nacional de Planeación. Disponível em:

<<https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/Fichas-de-Characterizacion-Regional.aspx>>.

Acesso em: 10/01/2016

Vale notar que os dados para o departamento de Arauca, importante para ser avaliado, estavam ausentes. De toda forma, é possível ressaltar que os departamentos contaram ao longo dos últimos dez anos com taxas altas de desemprego, entre 9% a 12% e com taxas GINI¹⁸⁴ médias a altas, o que evidencia a presença de assimetrias econômicas entre a população local.

¹⁸⁴ O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. A Colômbia apresentou em 2004 uma taxa geral GINI de 0,576. Fonte: IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23>. Acesso em 10/01/2016.

Tabela 32 – Indicadores de Segurança nos departamentos fronteiriços colombianos

	Indicadores	Departamento	Promedio regional	Promedio nacional
Depto. de Cesar	Homicidios	264	286	461
	Secuestros	3	3	9
	Hurto común	2.096	2.600	4.041
	Héctareas de Coca	13	178	1.460
Depto. de Arauca	Homicidios	165	100	461
	Secuestros	35	8	9
	Hurto común	536	965	4.041
	Héctareas de Coca	69	1.239	1.460
Depto. de La Guajia	Homicidios	189	286	461
	Secuestros	3	3	9
	Hurto común	1.027	2.600	4.041
	Héctareas de Coca	6	178	1.460
Depto. de Norte Santander	Homicidios	524	372	461
	Secuestros	15	10	9
	Hurto común	2.566	4.144	4.041
	Héctareas de Coca	6.345	1.610	1.460

Fonte: Departamento Nacional de Planeación. Disponível em: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/Fichas-de-Characterizacion-Regional.aspx>. Acesso em 10/01/2016

Com relação aos dados sobre violência, observa-se que as taxas de homicídio nos departamentos de Cesar e Norte Santander são maiores que a média nacional, bem como as taxas de sequestros dos departamentos de Arauca e Norte Santander são maiores que a média nacional, especialmente no departamento de Arauca, quase quatro vezes maior que a média nacional. No que se refere ao cultivo de coca, já explorado no capítulo anterior, torna-se interessante avaliar que nos relatórios oficiais estes são diretamente ligados aos índices de violência, pois se começou a constatar que estes são sinais da presença de VNSA e de toda sua consequente cadeia e interações violentas. Chama, portanto, atenção, a presença dos cultivos em todos esses Estados, tal como os mapas da UNODC sobre áreas de fragilidade puderam mostrar, e aqui, destaca-se o departamento de Norte Santander.

Tabela 33 – Indicadores da presença do Estado nos estados fronteiriços colombianos

	Ano/Indicador	Eficacia	Eficiencia	Requisitos Legales	Capacidad Administrativa	Indice Integral
Cesar	2011	37,8	58,7	59,2	77,4	69,5
	2014	47,3	45,8	69,9	66,6	66,6
	Status	Mejoró	Disminuyó	Mejoró	Disminuyó	Disminuyó
Arauca	2011	15,6	65,7	71,1	76,7	77,3
	2014	81,3	59,0	81,9	76,6	76,6
	Status	Mejoró	Disminuyó	Mejoró	Disminuyó	Disminuyó
La Guajira	2011	13,3	52,2	61,4	37,6	70,2
	2014	78,4	41,9	77,5	79,8	79,8
	Status	Mejoró	Disminuyó	Mejoró	Mejoró	Mejoró
Nte. Santander	2011	61,9	58,8	68,9	64,7	63,4
	2014	77,6	47,4	79,6	67,6	67,6
	Status	Mejoró	Disminuyó	Mejoró	Mejoró	Mejoró

Fonte: Departamento Nacional de Planeación. Disponível em: <<https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/Fichas-de-Characterizacion-Regional.aspx>>. Acesso em 10/01/2016

A partir da análise da Tabela acima, é possível verificar, dentro da necessidade de *accountability* do país colombiano e da criação de índices de avaliação de seus Programas de maior consolidação territorial, que aqui se avaliam resultados dos Planos de Desenvolvimento Territoriais, em que se reconhece, por um lado, que havia a ausência do Estado em políticas públicas, e, por outro lado, reconhece-se a melhoria ou piora de tais condições, a partir da aplicação de tais programas nesses departamentos. Portanto, é possível verificar que, sob tais avaliações, os departamentos de La Guajira e Norte Santander apresentaram melhoras nos indicadores, enquanto nos departamentos de Cesar e Arauca houve pior na maior parte dos indicadores, em face dos Programas aplicados na região.

Ainda com relação à identificação, por parte do Estado, de atividades praticadas por atores ilegais, bem como aos padrões de violência que observam nestas regiões, é possível analisar, por meio do ACNUR¹⁸⁵, com base em dados do órgão colombiano Departamento Nacional de Estatística (DANE), algumas evidências sobre os departamentos de Norte Santander, Arauca e La Guajira, centrais para a presente análise.

¹⁸⁵ ACNUR. Diagnóstico Departamental Norte Santander. 2006. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2178.pdf?view=1>. Acesso em 10/01/2016.

Sobre o departamento Norte Santander, o documento de 2006, aponta que sua situação particular estratégica, com grande extensão de fronteira, propiciou que, ao longo dos anos, grupos armados irregulares se alocassem neste departamento. Sua localização estratégica possibilitou a ligação entre a Cordilheira Oriental e a Costa Atlântica, servindo como um “corredor” para os grupos agirem na região, ademais a região sempre serviu de retaguarda para os grupos irregulares, ao se deslocarem do departamento de Arauca. Os VNSAs desta região tradicionalmente se envolveram em negócios ilícitos, como o contrabando (principalmente de gasolina) e com o narcotráfico, em suas fases de cultivo, processamento e comercialização (ACNUR: 2006:2).

Ademais, vale ressaltar, o documento aponta que a existência do oleoduto Caño Limón-Coveñas por este departamento, fez com que, desde o início de sua exploração tenha sido submetido a ataques e pressões por parte de grupos guerrilheiros, principalmente o ELN, por meio do *Frente de Guerra Nororiental*, por meio de ações violentas como sabotagem, extorsão e sequestros (ACNUR: 2006:2).

A seguir, um mapa político do departamento de Norte Santander, onde é possível visualizar sua extensa fronteira com a Venezuela:

Figura 22 – Mapa do departamento de Norte Santander



Fonte: Extraído de ACNUR (2006:1)

Este departamento pode ser dividido em distintas regiões, sejam elas: Catatumbo, Centro, Cúcuta e seu entorno, Ocidente e Sul. Das regiões mais afetadas, Catatumbo é a que presencia mais violência decorrente de atividades de VNSAs. O ELN marcou presença nas regiões sul e ocidente (ligados à exploração do gasoduto), enquanto as FARC se fazem presentes na região de Catatumbo, ligados aos cultivos ilícitos e à cadeia do narcotráfico. Nesta região, o município de Tibú, segundo o relatório, é o que concentra os centros de produção de cocaína. É neste município também em que há centros de “troca” entre drogas e armas e explosivos ¹⁸⁶ (ACNUR: 2006:2-4).

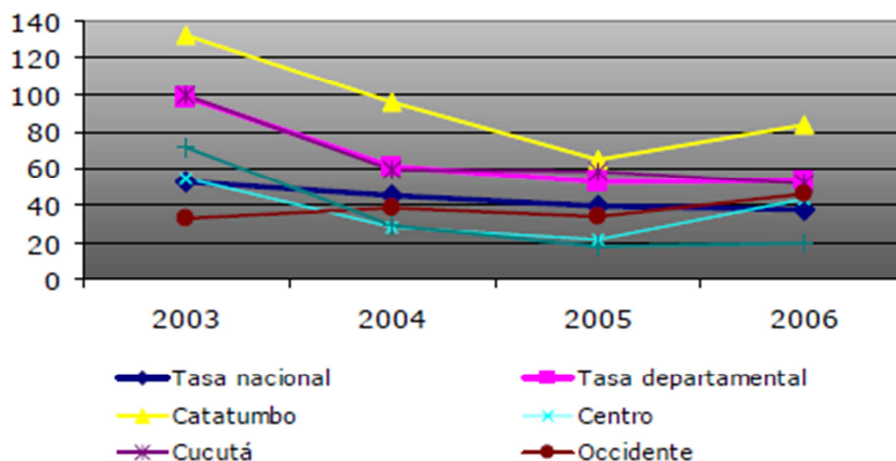
Durante a década de 90, segundo o relatório, as AUC cresceram muito na região, formando “bolsões territoriais” sob sua autonomia, como as *Autodefensas de Sur de Cesar* (AUSC), *Bloque Catatumbo*, *bloque Norte*, bloque Central Bolívar. Já durante os anos 2000, houve um intenso deslocamento de VNSAs na região, pois as FARC se debilitaram na região (reação à ofensiva do Estado), abrindo espaço para que grupos ligados às AUC disputassem cultivos e domínios de determinadas e municípios, como Tibú, por exemplo. Por este motivo, segundo o documento, entre 2003 e 2006:¹⁸⁷ “*as ações armadas cometidas por tais grupos foram crescendo em 82%, passando de 62 no primeiro ano a 113 no último*” (ACNUR. 2006:5, tradução nossa).

Como resultados das ações militares do governo nesta região, o documento aponta que os grupos mais combatidos foram as FARC e o ELN. Com relação às AUC, estas praticamente desapareceram já em 2006 por meio dos programas de desmobilização desses paramilitares. Entretanto, a fim de suprir o “vácuo” deixado pelas AUC, ainda em 2006, começa a ser registrada a presença de novos grupos, conhecidos como Bacrim, os *Aguillas Negras*, que, de forma agressiva, começam a ocupar a região, se apropriando das atividades ilícitas ali correntes, em disputas com os membros das FARC e do ELN ali remanescentes. A seguir, as taxas de homicídio, por sub-região, no período de 2003-2006 (ACNUR, 2006: 6):

¹⁸⁶ Ao observar-se o mapa, constata-se que esta informação é consonante com o cartograma desenvolvido por TICKNER et al. p. 207.

¹⁸⁷ No original: *las acciones armadas cometidas por estas agrupaciones fueron creciendo en un 82%, pasando de 62 em el primer año a 113 en el último.*

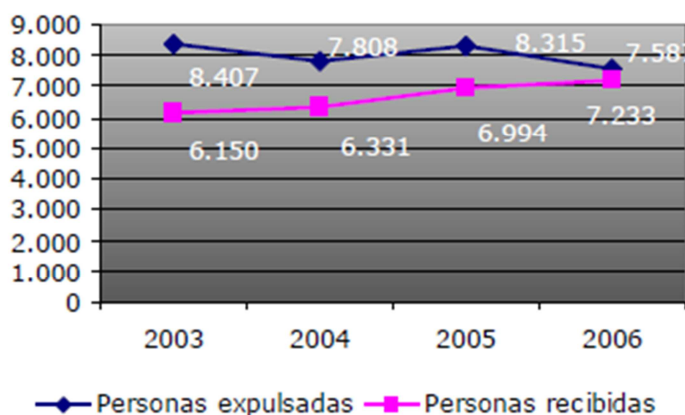
Gráfico 10 – Taxa de Homicídios por sub-região (2003-2006)



Fonte: Elaborado pela autora, com bases em ACNUR (2006:7)

Além do mecanismo de medição dos homicídios na região, outros mecanismos utilizados pelo ACNUR é uma análise dos grupos vulneráveis que foram alvos de tais assassinatos, como líderes sindicais, ex-prefeitos, jornalistas e indígenas, bem como, e foco central e natureza da instituição, é uma medição das pessoas “expulsadas”, e, portanto, forçadas a se deslocar para outras regiões, e porque não para a Venezuela, país vizinho, bem como medir o número de pessoas “recebidas” advindas de outras regiões, todas elas, em geral, em fuga de situações de confronto armado entre grupos ilegais e/ou ações de erradicação de cultivos por parte do Estado. A seguir um gráfico sobre as dinâmicas expulsoras e receptoras em Norte Santander no período de 2003-2006:

Gráfico 11 – Deslocamentos entre 2003 e 2006



Fonte: Elaborado pela autora, com base em ACNUR (2006:12)

Segundo dados do relatório, o departamento registrou no período grandes contingentes de deslocamentos e os motivos para isso poderiam ser associados à desmobilização das AUC, fazendo com que as FARC, e os novos grupos paramilitares fizessem ofensivas, gerando uma

grande onda de deslocamentos na região. A zona de Cúcuta, segundo o documento, ascendia a ser um entreposto para o contrabando e narcotráfico, além da continuidade de Catatumbo. Quanto aos contingentes dos grupos ELN e EPL, estes já estavam praticamente inexistentes neste período, em detrimento da ascensão do grupo *Aguillas Negras* na região (ACNUR. 2006, 13).

Ademais, foi possível perceber que, diante da permanência de um alto número de pessoas expulsas da região, as trocas e disputas entre grupos armados ilegais continuavam a ser o fator de expulsão e deslocamento de pessoas. Como se percebe no relatório de 2007¹⁸⁸:

A presença de grupos armados ilegais na área gerou um fenômeno de recrutamento forçado, especialmente de menores de idade, bem como o uso de minas terrestres e outros explosivos remanescentes de guerra. Pode-se dizer que, em particular, a região de Catatumbo tornou-se uma área de colonização pelos atores armados e zona de disputa comercial (ACNUR. 2007, p. 12, tradução nossa).

Os motivos principais para a permanência de grupos armados ilegais nesta região são segundo o relatório aos seguintes aspectos (ACNUR. 2007, p. 12):

- i) Exploração petroleira e possibilidade de extorsão às empresas e aos seus trabalhadores;
- ii) A extensa fronteira, que serve de refúgio e retaguarda;
- iii) A presença de cultivos ilícitos;

De toda forma, o aspecto que parece ser a base para tal presença ou deslocamentos, tende a ser a baixa presença do Estado, tal como se nota no trecho abaixo¹⁸⁹:

as populações não percebem uma melhoria nas condições de segurança e a presença das instituições do Estado continua sendo débil, permitindo a incursão de grupos armados e estruturas ilegais, bem como a permanência de economias ilícitas (ACNUR. 2007, p. 12).

Com relação ao departamento de Arauca, o relatório de 2006 do ACNUR¹⁹⁰ evidencia que este foi um dos departamentos mais afetados pela presença de grupos irregulares e pelas

¹⁸⁸ No original: *La presencia de grupos armados ilegales en la zona ha generado un fenómeno de reclutamiento forzado, especialmente de menores de edad, así como el uso de minas antipersonal y otros remanentes explosivos de guerra. Se podría decir, en particular, que la región del Catatumbo se ha convertido en zona de colonización por los actores armados y zona de disputa territorial.* (Tradução Nossa) Fonte: ACNUR. Diagnóstico Departamental Norte Santander. 2007. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/uploads/pics/2061.pdf?view=1>>. Acesso em 10/01/2016.

¹⁸⁹ No original: *las poblaciones no perciben una mejoría en las condiciones de seguridad y la presencia de las instituciones del Estado continúa siendo débil, lo que posibilita la incursión de grupos armados ilegales, estructuras ilegales y la permanencia de economías ilícitas.*

disputas entre tais grupos. A atividade econômica mais tradicional em Arauca é o petróleo e a presença do complexo Caño Limón alterou a região, com maior urbanização, principalmente nos municípios de Arauca, Saravena e Tame. Para melhor visualização, observar o mapa a seguir (ACNUR. 2006b, p. 1-2):

Figura 23 – Mapa do departamento de Arauca.



Fonte: Extraído de ACNUR (2006b, p. 1)

Segundo o relatório, a região foi tradicionalmente marcada pela presença do ELN, desde a década de 70, e esta começou a declinar a partir de 1998, quando as FARC iniciam suas atividades na região, contestando a hegemonia do ELN. As FARC, portanto, assumem o protagonismo na região e, a partir de 2000 enfrentam a presença das AUC e de 2006, disputam com a presença de grupos paramilitares (ACNUR, 2006b, p. 2-3).

O grupo se manteve na região, segundo o relatório, por meio dos recursos provenientes do petróleo e dos cultivos de coca, pressão violenta à administração local, bem como utilizando a zona de fronteira, com seu caráter “poroso”, tal como relata o documento, como “fortaleza” para se proteger das incursões do governo, mais presentes a partir dos anos 2000. Uma das tendências que mais se pôde observar foi a grande mobilidade de tais grupos diante do território, como se observa em: ¹⁹¹

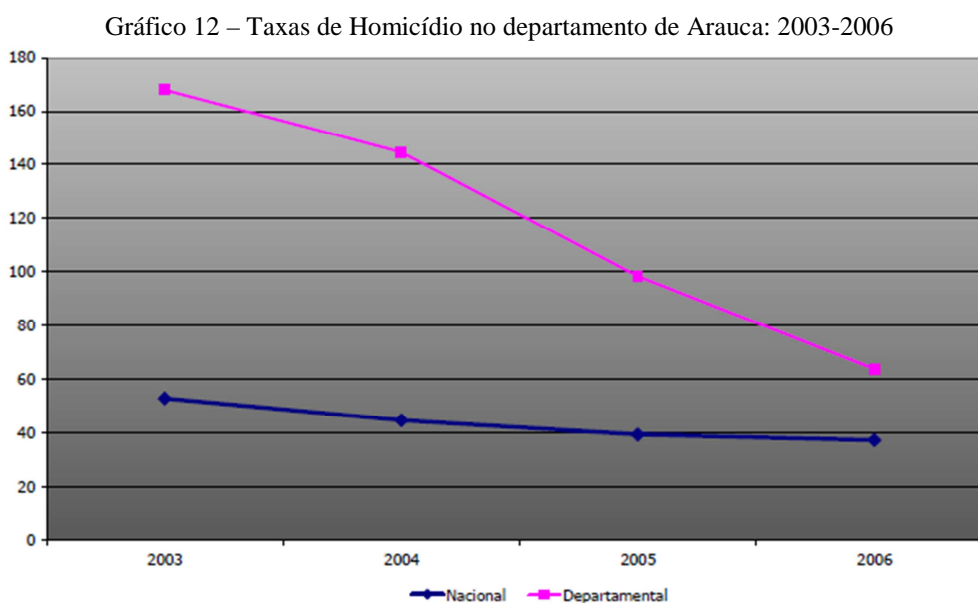
¹⁹⁰ ACNUR. Diagnóstico Departamental Arauca. 2006b. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/uploads/pics/2164.pdf?view=1>>. Acesso em 10/01/2016.

¹⁹¹ No original: *En este escenario, surgieron las columnas móviles Reinel Méndez y Julio Mario Tavera y grupos de milicias bajo el mando de Germán Briceño, alias Grannobles, los cuales conforman un minibloque que se extiende hacia Boyacá y Casanare, con los frentes 56, 28 y 38. Por otra parte, la presencia inicial de estructuras de autodefensa en Arauca estuvo ligada al apoyo de los grupos asentados en el vecino departamento de Casanare. Desde ese departamento, se realizaron en los años 2000 y 2001 las primeras incursiones al departamento de Arauca.*

Neste cenário, surgiram as frentes móveis Reinel Méndez e Julio Mario Tavera, bem como grupos de milícias sob o comando de Germán Briceño (codinome Grannobles), os quais compuseram um minibloco que se estende até Boyacá e Casanare, com as frentes 56, 28 e 38. Além disso, a presença inicial de estruturas de autodefesa em Arauca esteve ligada ao apoio dos grupos estabelecidos no departamento vizinho de Casanare. A partir deste departamento, realizaram-se em 2000 e 2001 as primeiras incursões ao departamento de Arauca. (ACNUR, 2006b, p. 3, tradução nossa)

Essa mobilidade entre os grupos gerou deslocamentos e explosões de violência na região e, embora em alguns momentos, principalmente ao longo da década de 90 em que havia hegemonia do ELN, a violência tenha sido menor; nos anos subsequentes a chegada de novos grupos gerou desequilíbrios e competições. Vale ressaltar, conforme aponta o documento, que nem sempre é possível identificar o grupo autor de um ato violento, pois em alguns casos, grupos ligados à delinquência podem praticar crimes em nome de grupos maiores, e nem sempre assumir a autoria final de um ataque. Vale ressaltar ainda que, como reação aos programas do governo, a partir dos anos 2000, com maior presença militar e ofensivas aos grupos guerrilheiros, estes grupos aumentaram o uso de recursos indiretos de confrontação, como minas e artefatos explosivos. (ACNUR, 2006b, p. 4)

A seguir, observam-se as taxas de homicídio no departamento, entre 2003 e 2006:



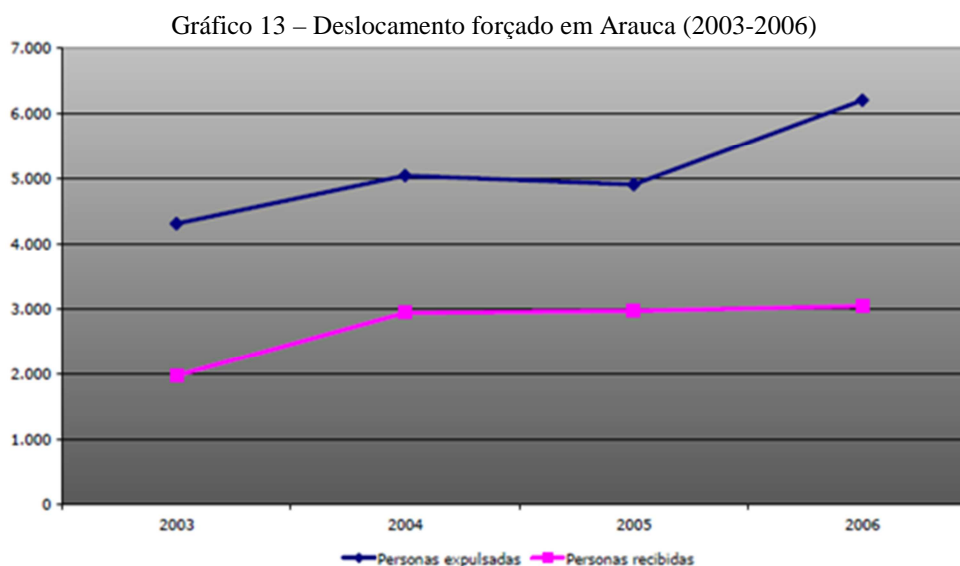
Fonte: Extraído de ACNUR (2006b, p. 5)

De toda forma, o relatório para as FARC como o grupo responsável pelo maior número de ações violentas durante o período:¹⁹² *“as Farc em Arauca são a estrutura*

¹⁹² No original: *las Farc en Arauca son la estructura irregular que más ha utilizado el homicidio como mecanismo de control social de la población.*

irregular que mais tem usado o homicídio como mecanismo de controle social da população” (ACNUR. 2006b: 6, tradução nossa)

Os motivos apontados pelo relatório para esta tendência de ação violenta das FARC no departamento se refere à sua instabilidade hegemônica na região, por três motivos principais: (i) presença maior das Forças Armadas na região a partir dos anos 2000, (ii) entrada das AUC e paramilitares para disputar controle da região; (iii) tradicional e depois enfraquecida disputa com o ELN. Como resultado direto da violência na região, observa, a partir do documento, que o departamento de Arauca é, sobretudo, uma região “expulsora” de pessoas, como se pode observar no Gráfico 13 a seguir:



Fonte: Elaborado pela autora, com base em ACNUR (2006b, p. 9)

Como se pode observar, o incremento das ações das Forças Armadas na região, somado às disputas entre os grupos irregulares, gerou, neste período, intensos deslocamentos na região. E, de forma consonante com a argumentação defendida na presente pesquisa, o documento afirma:¹⁹³

O departamento de Arauca apresenta historicamente altos níveis de violência, relacionados a uma persistente debilidade estatal, à sua proximidade com a fronteira, à presença de hidrocarbonetos – alvos fáceis de ataques e extorsões promovidos por grupos guerrilheiros – e à existência de cultivos ilícitos. Nesse sentido, tanto o ELN

¹⁹³ No original: *El departamento de Arauca ha presentado históricamente altos niveles de violencia, relacionados con una persistente debilidad estatal, su proximidad a la frontera, la presencia de hidrocarburos - blanco fácil de ataques y extorsiones por parte de los grupos guerrilleros - y la existencia de cultivos ilícitos. En este sentido, tanto el ELN como las Farc, y luego las AUC lo contemplaron como eje de expansión dentro de sus planes estratégicos.*

como as Farc, e em seguida as AUC, contemplaram o departamento como eixo de expansão de seus planos estratégicos. (ACNUR. 2006b, p. 12, tradução nossa)

Ainda sob este aspecto, percebe-se em Arauca a presença de governança por parte dos grupos armados irregulares, e tal fenômeno se torna ainda mais nítido quando se observam as disputas entre tais grupos na região. O documento, nesse sentido, faz clara distinção ao tipo de controle exercido pelas FARC em comparação ao exercido pelo ELN, na década de 90:¹⁹⁴

O crescente poder das Farc no departamento as levou a exercer violência contra a população em geral e contra todos que se opuserem ao grupo, de modo que sua presença se assemelha mais a um exército de controle social, operando sob o terror, do que a uma sinergia com a população, como, aparentemente, o ELN buscou fazer por décadas. As Farc priorizaram a lógica de seu aparato militar sobre as decisões políticas, instrumentalizando a população, comportando-se como exército de ocupação em áreas de presença recente e atuando com grande violência contra segmentos de uma população de que desconfia. (ACNUR, 2006b, p. 13, tradução nossa)

O documento conclui com uma preocupação concernente à debilidade estatal e aos efeitos colaterais do Estado ausente na região, fazendo menção clara à condição de violência estrutural em que se encontra Arauca:¹⁹⁵

No entanto, há dificuldades em Arauca no processo de consolidação do Estado, o que parece estar relacionado à presença histórica de atores ilegais no departamento e à existência de redes complexas que têm impedido a consolidação da institucionalidade, bem como à questão fronteiriça, que restringiu o controle territorial da força policial, e à conhecida “maldição dos recursos” (ACNUR, 2006b, p. 13, tradução nossa).

Além dos departamentos de Norte Santander e Arauca, torna-se aqui importante apresentar dados e, de forma paralela, o contexto de aplicação do Plano Colômbia com seus Programas, e seus efeitos no departamento de Guajira.

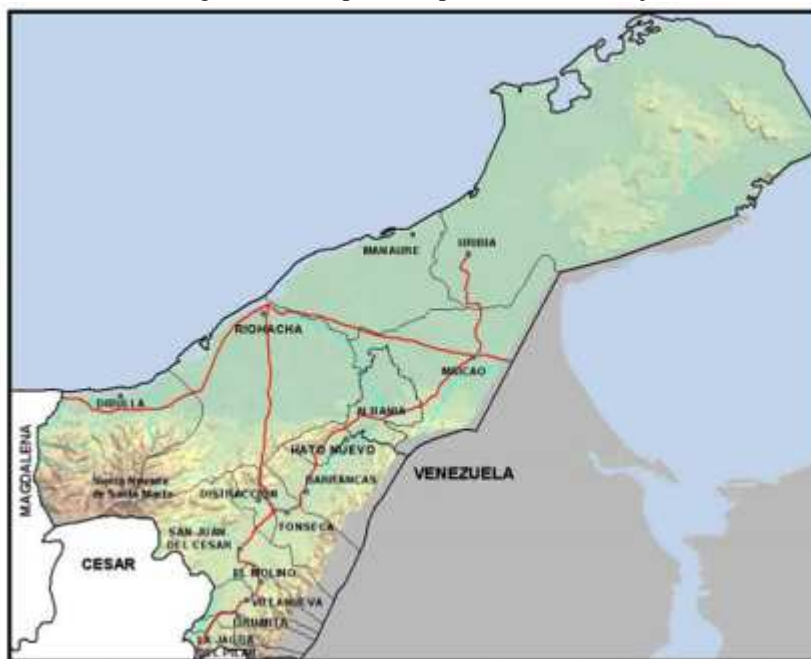
O departamento de Guajira¹⁹⁶ é marcado pela saída ao Mar do Caribe, ao norte, e pela fronteira com a Venezuela a leste e fronteiras com departamentos de Cesar e Magdalena a

¹⁹⁴ No original: *El creciente poder de las Farc en el departamento las ha llevado a ejercer violencia contra la población en general y contra todo aquello que se les opusiera, de manera que su presencia se asimila más a un ejercicio de control social bajo el terror que a una compenetración con la población, como, al parecer, lo intentó el ELN durante décadas. Las Farc priorizaron la lógica de su aparato militar sobre las decisiones políticas, instrumentalizando a la población, comportándose como ejército de ocupación en las zonas de reciente presencia, y actuando con enorme violencia ante sectores de una población sobre la cual desconfía.*

¹⁹⁵ No original: *No obstante, se han presentado en Arauca dificultades en el proceso de consolidación del Estado, que parece estar ligado a la presencia histórica de actores ilegales en el departamento, la existencia de redes complejas que han impedido el afianzamiento de la institucionalidad, además de la situación fronteriza que ha restringido el control territorial de la Fuerza Pública y la conocida “maldición de los recursos”.*

oeste. Sua população é predominantemente Wayúu (cerca de 80%), e a economia se baseia em atividades extrativas, como exploração de carvão, gás natural e na exploração do sal marinho. (ACNUR, 2006c, p. 1) A seguir visualiza-se no mapa o departamento Guajira, onde se pode notar sua posição estratégica:

Figura 24 – Mapa do Departamento de Guajira



Fonte: Extraído de ACNUR (2006c, p. 1)

As cidades mais importantes são Riohacha (capital), Maicao, que se localiza na região fronteiriça com a Venezuela, e Uribia, região norte do departamento. Segundo o documento, neste município há pequenos portos por onde escoam não apenas productos lícitos, mas também ilícitos, tais como gasolina proveniente da Venezuela e armas. Para o relatório, a região torna-se também um importante entreposto para as transações de saída de drogas pelo Mar do Caribe (ACNUR, 2006c, p. 2).

A presença de grupos armados irregulares na região se deu desde a década de 70, em torno de disputas pelos portos e postos de exploração. Soma-se à disputa, a presença de comunidades Wayúu que historicamente se posicionaram nas Costas, ocupando os portos naturais de exploração, e, segundo o documento, cobram impostos dos contrabandistas, das FARC e do ELN. O departamento foi estrategicamente utilizado como refúgio para tais grupos, em parte pela sua grande oferta de ríos afluentes, utilizados como “corredores” a

¹⁹⁶ ACNUR. Diagnóstico Departamental Guajira. 2006c. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2178.pdf?view=1>. Acesso em 10/01/2016.

partir dos departamentos de Magdalena e Cesar, bem como pela saída para o mar (ACNUR, 2006c, p. 3).

Os contrabandistas e narcotraficantes também se apoiaram na proteção das AUC, que começaram a ter maior presença na região a partir dos anos 2000, como um processo de deslocamento, aqui verificado. Segundo o documento, a presença gradual de grupos paramilitares na região, a partir dos anos 2000, gerou uma série de disputas violentas, e, entre elas, o massacre de Bahia Portete¹⁹⁷, em 2004 (ACNUR, 2006c, p. 3).

A cidade de Barrancas também se tornou um refúgio para atividades de grupos armados irregulares, como se observa em:¹⁹⁸

A localização e características geográficas de Barrancas fazem deste município uma área de importância estratégica para os atores armados irregulares que buscam vantagens no desenvolvimento de ações bélicas e captação de recursos, seja por meio da extorsão, do sequestro, do contrabando e do tráfico de armas e drogas entorpecentes na fronteira com a Venezuela. Em Barrancas, estavam presentes as autodefesas já desmobilizadas e, na atualidade, encontram-se presentes em áreas rurais as estruturas da frente 59 das Farc e a frente Gustavo Palmesano do ELN (ACNUR, 2006c, p. 3, tradução nossa).

A movimentação no cenário se modifica a partir dos anos 2000 com a intensificação da presença das FARC na região, em disputa com o ELN, o qual começa a ser desmobilizado pelo governo e, tal como se observou nos outros departamentos acima, tais disputas incrementaram o número de homicídios na região, como se pode observar em:¹⁹⁹

¹⁹⁷ Este massacre foi perpetrado em 2004 contra mulheres indígenas da comunidade Wayúu. Na ocasião, as mulheres foram violentadas e torturadas e muitas ainda seguem desaparecidas. Grupos paramilitares, especialmente o Jorge 40, se aproveitaram de disputas internas da comunidade Wayúu para atacar as mulheres. Tal massacre é uma clara demonstração das violentas disputas que se dão entre grupos armados ilegais na região, bem como demonstra o quanto os grupos mais vulneráveis, e, nesse caso, duplamente vulnerável (mulheres indígenas) são afetados pela lógica do conflito e violência que se estende pela região. Para saber mais sobre o massacre, LER: CNRR-Grupo de Memória Histórica. La Massacre de Bahía Portete: Mujeres Wayúu em la Mira. Bogotá: Taurus. 2010. Disponível em: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2010/informe_bahia_portete_mujeres_wayu_en_la_mira.pdf>. Acesso em 10/01/2016.

¹⁹⁸ No original: La ubicación y características geográficas de Barrancas hacen de este municipio una zona de importancia estratégica para los actores armados irregulares, que buscan ventajas en cuanto al desarrollo de acciones bélicas y la captación de recursos, ya sea por las extorsiones, el secuestro, el contrabando y el tráfico de armas y estupefacientes en la frontera con Venezuela. En Barrancas, hicieron presencia las autodefensas ya desmovilizadas y en la actualidad en las áreas rurales, se encuentran estructuras del frente 59 de las Farc y el frente Gustavo Palmesano del ELN.

¹⁹⁹ No original: *A mediados de 2002, la guerrilla inició una contraofensiva para desalojar a las AUC de Riohacha y San Juan del Cesar, lo cual se expresó en el incremento de la intensidad de la confrontación y la tasa de homicidio en estos municipios. En ese momento, las autodefensas contuvieron el accionar de la guerrilla, pero en este contexto, crecieron las amenazas contra la población civil y la relativa estabilidad en el dominio que ejercía las AUC se debilitó. A partir de 2004, la intensidad de la confrontación se mantuvo en Riohacha, San Juan del Cesar y Dibulla, y se extendió a los municipios de Maicao, Fonseca, Villanueva*

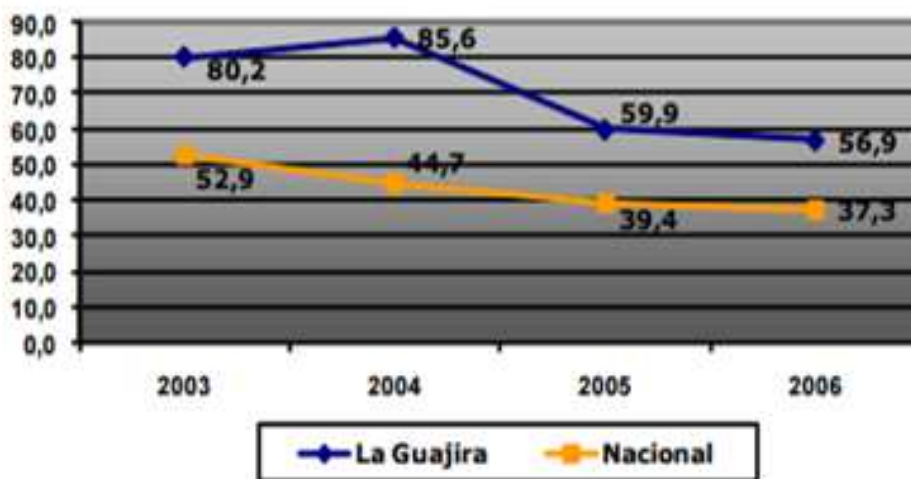
Em meados de 2002, a guerrilha iniciou uma contraofensiva para expulsar as AUC de Riohacha e San Juan del Cesar, a qual foi expressa no aumento da intensidade do confronto e da taxa de homicídio nestes municípios. Neste momento, as AUC mantiveram as ações de guerrilha, mas neste contexto cresceram as ameaças contra a população civil e a relativa estabilidade no domínio exercido pelas AUC enfraqueceu. Desde 2004, a intensidade do confronto se manteve em Riohacha, San Juan Del Cesar e Dibulla, estendendo-se aos municípios de Maicao, Fonseca, Villanueva e Uramita, nos quais foram registradas altas taxas de homicídio. **Cabe mencionar que em Maicao a disputa entre as AUC e um grupo de resistência armada ocorria principalmente sobre o controle do contrabando na região, a entrada de precursores químicos para o processamento de alcaloides, a saída de pasta de coca e cocaína e ao ingresso de armas e gasolina** (ACNUR, 2006c, p. 4, tradução nossa e grifo nosso)

Também de forma correlata aos outros departamentos, em paralelo às desmobilizações e consequente enfraquecimento do ELN na região surgiram as *Bacrim* e os *Aguilla Negras* os quais também se fizeram presentes neste departamento e:²⁰⁰

Dedicavam-se à extorsão e aos assassinatos por encomenda, assumiram alguns negócios em Maicao e exigem “pedágios” dos transportadores, além de terem retomado o domínio de portos como Bahía Portete para o envio de cocaína para outros países. (ACNUR, 2006c, p. 5, tradução nossa)

A seguir se visualiza as taxas de homicídios neste departamento, em comparação à média nacional, no período entre 2003 a 2006:

Gráfico 14 – Taxas de Homicídio no Departamento de Guajira: 2003-2006



y Uramita, en los cuales se registraron altas tasas de homicidio. Cabe mencionar que en Maicao la disputa entre autodefensas y un grupo de resistencia armada, se dio principalmente por el control del contrabando en la región, el ingreso de precursores químicos para el procesamiento de alcaloides, la salida de pasta de coca y cocaína y la entrada de armas y gasolina.

²⁰⁰ No original: *se dedicaban a la extorsión y al sicariato, se han adueñado de algunos negocios en Maicao y cobran vacunas a los transportadores, además de retomar el dominio de puertos como Bahía Portete, para el envío de cocaína hacia otros países.*

Fonte: Extraído de ACNUR (2006c, p. 6)

De acordo com o relatório, há uma clara relação entre o aumento na taxa de homicídios observada a partir dos anos 2000, tendência esta contrária à tendência nacional, e a chegada e consolidação dos grupos paramilitares na região, os quais entraram em choque com a presença das FARC, com disputas pelo controle territorial na região. Os municípios mais afetados foram Maicao, Riohacha, Barranca, San Juan de Cesar e Dibulla. (ACNUR, 2006c, p. 7)

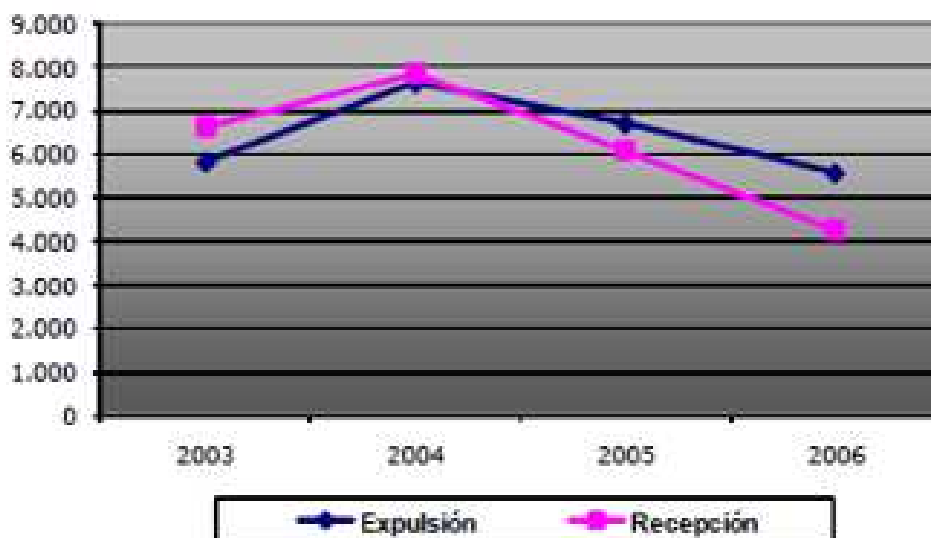
Em meio ao cenário de disputas e explosão de violência, a comunidade mais afetada na região foi a Wayúu, pois estava alojada em zonas de disputas entre os paramilitares e as FARC, sendo objeto de desconfiança por cada uma das partes, como se nota em:²⁰¹

Ao se encontrarem em áreas de passagem e abastecimento das forças de insurgência, os indígenas foram vistos pelos grupos de autodefesa como populações que mantinham relações com a guerrilha, impressão que foi reforçada por meio do recrutamento de alguns de seus membros por agentes da subversão – ainda que tenham sido casos isolados que não dispunham de aprovação das comunidades. Deste modo, começaram a ser vítimas de homicídios seletivos, massacres, torturas, desaparecimentos forçados, bloqueios e furtos de alimentos. Da mesma forma, os guerrilheiros passaram a enxergar os índios com desconfiança e, em meio ao cerco das autodefesas, não hesitaram em impor “sanções”, que buscavam preservar seu controle sobre a área. (ACNUR, 2006c, p. 9, tradução nossa)

Cabe, portanto, verificar os deslocamentos forçados no departamento de Guajira, no período entre 2003e 2006:

²⁰¹ No original: *Al encontrarse en zonas de paso y avituallamiento de la insurgencia, los indígenas fueron vistos por los grupos de autodefensas como poblaciones que mantenían relaciones con la guerrilla, impresión que se vio reforzada por el reclutamiento de algunos de sus miembros por parte de la subversión – aunque ha de decir que fueron casos aislados que no tenían aprobación de las comunidades -. De esta manera, comenzaron a ser víctimas de homicidios selectivos, masacres, torturas, desapariciones forzadas, bloqueos y hurtos de alimentos. De la misma manera, la guerrilla comenzó a ver a los indígenas con desconfianza y en medio del cerco de las autodefensas, no dudaron en imponer “castigos”, que buscaban preservar su control sobre la zona.*

Gráfico 15 – Deslocamento forçado em Guajira: 2003-2006.



Fonte: Extraído de ACNUR (2006c, p. 13)

Segundo o relatório, no que se refere aos deslocamentos forçados, as comunidades indígenas deste departamento se encontram expostas ao permanente assédio dos grupos armados irregulares, os quais:²⁰²

invadem seus territórios e os levam ao deslocamento, motivando uma mudança em seus costumes ancestrais, uma perda de raízes e, de alguma maneira, de identidade, porque eles já não podem realizar suas atividades tribais em locais de culto e pagamento. Em algumas comunidades, esses deslocamentos envolvem problemas de desnutrição e o surgimento de doenças associadas com a nutrição deficiente ou inadequada (ACNUR, 2006c, p. 15, tradução nossa).

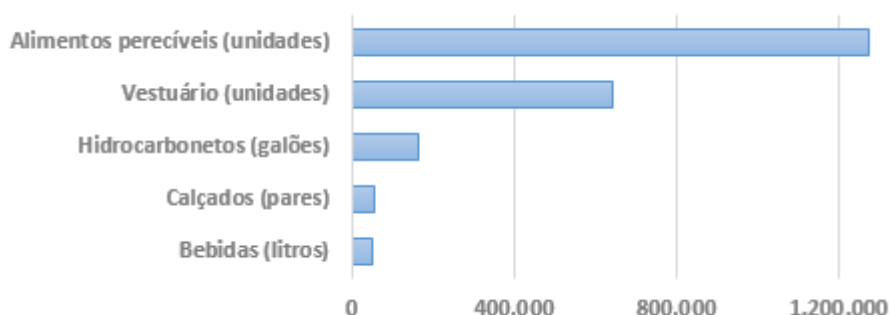
Finalmente, é possível concluir com o que fora até aqui exposto, que os departamentos colombianos fronteiriços com a Venezuela, como Norte Santander, Arauca e Guajira, foram palcos de explosões de violência, bem como de deslocamentos de grupos armados ilegais e civis inocentes ao longo dos anos 2000, como reação aos programas governamentais ligados ao Plano Colômbia. O grupo que tradicionalmente ocupava a região era o ELN, que se viu, no início dos anos 2000 em intensas disputas com as FARC, que passam a ocupar a região em busca de refúgio.

O ELN, posteriormente, passou por um processo de intenso enfraquecimento e pulverização em resposta às ações de desmobilização, o que forneceu vácuos de poder a

²⁰² No original: ... invaden sus territorios y los conducen al desplazamiento, lo que ha motivado un cambio en sus costumbres ancestrales y en una pérdida de arraigo y de alguna manera de identidad, pues ya no pueden realizar sus actividades tribales en los lugares de culto y pagamento. En algunas comunidades, estos desplazamientos implican problemas de de desnutrición y la aparición de enfermedades asociadas a una deficiente o inadecuada alimentación.

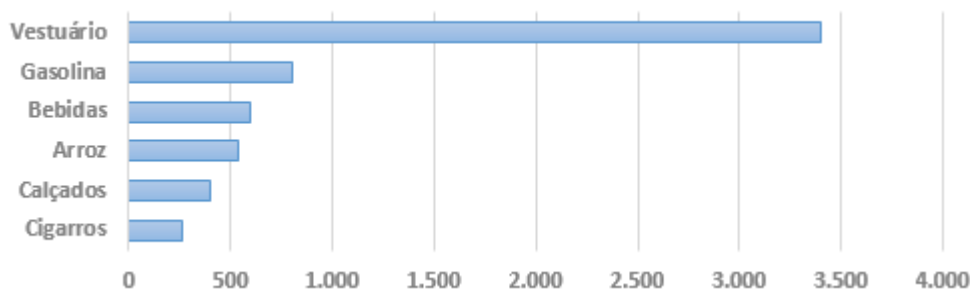
grupos delinquenciais emergentes, tais como os *Aguillas Negras*, muitas vezes composto por ex-membros do próprio ELN. Interessante observar que as atividades de tráfico de drogas e contrabando percorrem toda a região, como sendo um fenômeno ilegal “natural” da mesma, e tendo como arranjos os acordos táticos de cooperação com os grupos armados ilegais locais, sejam os *Aguillas Negras*, ou as FARC, bem como remanescentes do ELN. Tal aspecto pode se confirmar a partir da análise dos dados de apreensões de produtos contrabandeados na Colômbia, bem como de drogas apreendidas na Venezuela. Nos Gráficos 16 e 17²⁰³ a seguir se observam dados relativos ao contrabando no país:

Gráfico 16 – Apreensões de produtos que ingressaram na Colômbia de maneira ilegal: (jan-ago 2014)



Fonte: Despacho da Ministra. MinCIT, 2014

Gráfico 17 – Contrabando de produtos que ingressam na Colômbia anualmente (em US\$ milhões)



Fonte: Despacho da Ministra – MinCIT, 2014

Em entrevista realizada²⁰⁴ na Colômbia, em 18 de julho de 2014, foi relatado ser “normal” a prática de contrabando no país, principalmente de produtos provenientes da Venezuela. Foi relatado que, ao longo das décadas de 80, 90 e anos 2000, tal prática era tão presente no cotidiano dos colombianos, especialmente nas zonas de fronteira, que o fato de

²⁰³ As informações dispostas nos Gráficos 16 e 17 foram extraídas do ofício intitulado "Despacho da Ministra", que corresponde à resposta do MinCIT aos questionamentos apresentados pela Câmara dos Deputados sobre o contrabando na Colômbia. Para mais detalhes dos produtos contrabandeados, por setor, ver Anexo B.

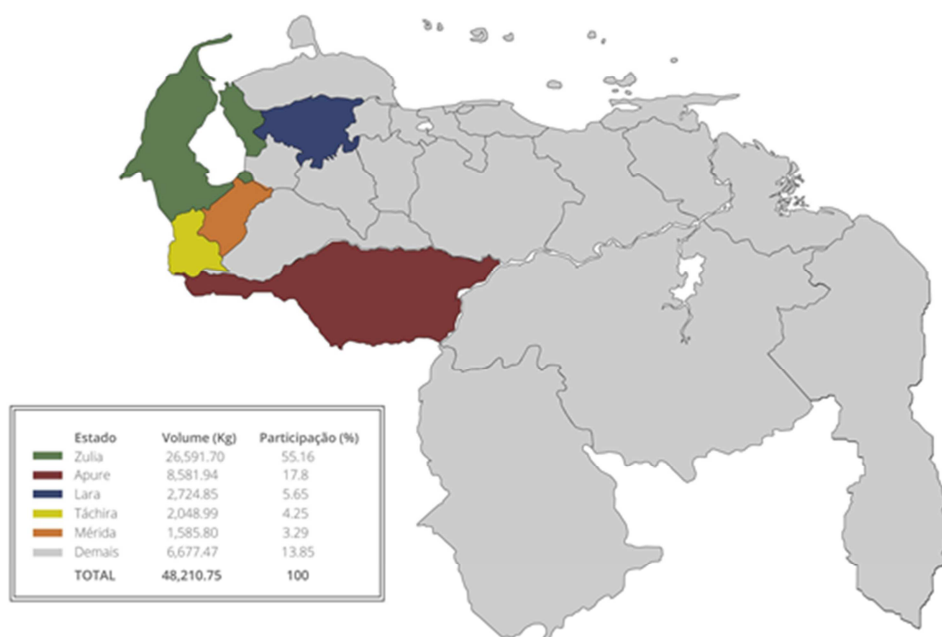
²⁰⁴ Não foi autorizada a divulgação dos nomes desta entrevista que ocorreu na Colômbia, em pesquisa de campo feita em julho de 2014.

pagar os preços de produtos, como gasolina, de origem legal, era algo “impensável”. Além disso, foi relatado que ao longo do percurso, os contrabandistas tinham que pagar “taxas” às forças policiais, tanto venezuelanas, quanto colombianas, bem como, em alguns casos, pagar “pedágio” a membros das FARC.

A fim de demonstrar algumas evidências, não só do contrabando, mas também do tráfico de drogas e crescente utilização do espaço venezuelano para tal fim, faz-se necessário apresentar alguns dados, os quais corroboram os dados anteriores, tanto norte-americanos quanto da UNODC, mas mostram evidências da crescente presença de VNSAs na Venezuela.

Por exemplo, observa-se no Mapa vetorizado a seguir, os estados venezuelanos mais afetados pelo tráfico de drogas:

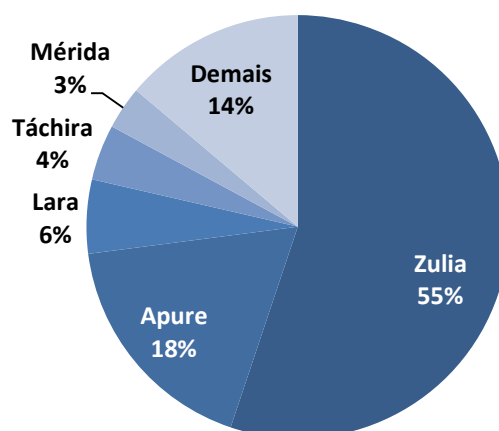
Figura 25 – Apreensão de Drogas no Território da Venezuela, por Estado (2014)



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da ONA (2014)

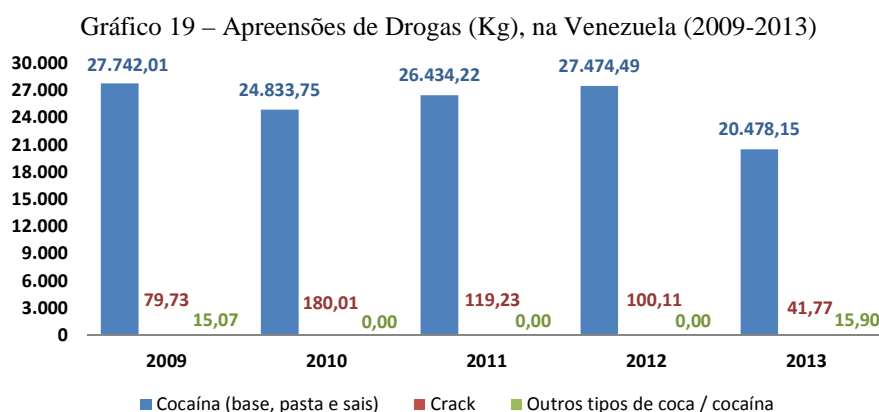
A partir da observação do mapa acima, percebe-se com clareza que os estados mais afetados, sejam eles: Zulia, Apure, Táchira e Mérida fazem fronteira com a Colômbia, formando um “corredor” para as drogas por meio do estado Lara, o qual serve de “ponte” para a saída para o mar, rumo à Europa por exemplo. A seguir observam-se os dados relativos à apreensão de drogas na Venezuela, no ano de 2014:

Gráfico 18 – Drogas apreendidas na Venezuela em 2014 (participação em porcentagem, por estado)



Fonte: Observatório Venezuelano de Drogas - OVD/ONA. 2014.

O estado onde houve mais apreensão de drogas foi o estado de Zulia, seguido do Apure e estado de Lara. Já no Gráfico 19 a seguir percebe-se que o tipo de droga mais apreendida é a cocaína, produto de maior circulação na região e, como foi possível observar no capítulo anterior, chega a ser reportado que 100% da origem das drogas provêm da Colômbia.



Já no Gráfico 20 a seguir é possível observar uma queda nas apreensões de drogas na Venezuela, o que não significa automaticamente uma diminuição do trânsito das drogas pelo país, mas poderia significar até mesmo uma diminuição do estímulo político em manter o *enforcement* contra as drogas no país, haja vista uma intensificação das tensões com os Estados Unidos e com a Colômbia.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da ODV/ONA (2014)

Em entrevista concedida em 29 de julho de 2014²⁰⁵, em Caracas, nos foi fornecido um panorama econômico do país e mostrou que, embora a Venezuela tenha assistido a avanços sociais nos últimos 15 anos, o projeto socioeconômico começava a apresentar fragilidades, decorrentes do processo de “inchaço” da máquina burocrática, com presença de corrupção em setores do governo, profundas assimetrias institucionais regionais e aumento do narcotráfico no país. Para ele, é preciso que o governo venezuelano faça reformas necessárias que aumente a presença estatal nas regiões fronteiriças e marginais do Estado, ao que chamou de aumento do “controle governamental” nas regiões de fronteira. Finalmente, ele chama a atenção para o narcotráfico presente nos estados fronteiriços com a Colômbia e com saída para a Europa, como a “fronteira” com Trinidad-Tobago, um centro de “exportação” das drogas rumo à Europa.

Tal aspecto foi corroborado em visita técnica à Comuna *Juana Ramirez la Avanzada*, na comunidade de *Los Barras*, região periférica de Caracas, com a presença do então Vice-Ministro das Comunas e Movimentos Sociais, Alexis. Nesta ocasião, líderes locais relataram o aumento exponencial da violência ligada ao narcotráfico e delinquência no país, como um fenômeno de pulverização da violência. Um aspecto que chamou a atenção neste relato foi a resposta encontrada pelos líderes comunais, pois eles mesmos se organizaram a fim de prover patrulha e segurança à população local, já que não se podia “confiar” ou “esperar” que forças policiais o fizessem, o que pode ser entendido como um processo de formação de forças paramilitares no país venezuelano.

De forma consonante, em outro detalhado relato, em 31 de julho²⁰⁶, também em Caracas, obtivemos um panorama mais detalhado sobre o transbordamento de VNAs em

²⁰⁵ Optamos por preservar a identidade do entrevistado.

²⁰⁶ Optamos por preservar a identidade do entrevistado.

território venezuelano. Para o entrevistado, a *zona caliente* na região fronteira da Venezuela sequer se limita apenas ao país colombiano, citando como exemplo o Massacre dos Yanomami, de Haximú de 1993²⁰⁷, na fronteira com o Brasil. De toda forma, no que se refere à fronteira entre ambos os países, deve-se olhar com atenção para cerca de 8 km de extensão de cada lado da fronteira e enfatiza que a violência na região não é algo recente. Para ele, o “corredor das drogas” incide principalmente entre Táchira, Zulia, Maracaibo, até chegar aos principais portos do país, como o Porto de Paranaguá, Porto Cabello, Guanta e La Guajira. Já na região de Apure se poderia observar a presença de membros das FARC, para quem os pequenos agricultores locais necessitam pagar a “vacuma”, que seriam formas de “impostos” (extorsão) às FARC. Há, segundo o relato, também nesta região intenso contrabando, com forte corrupção de agentes locais, os quais, em alguns casos também praticam extorsão. Segundo o acadêmico, a região é marcada pela presença de sequestros, homicídios, contrabando e extorsão.

Em entrevista feita a membros da *Drugs and Enforcement Agency* (DEA)²⁰⁸ em São Paulo, em 18 de maio de 2015, os mesmos, ao retratarem a situação das drogas na América do Sul, afirmaram o que parece aqui já ter sido demonstrado: que a Colômbia melhorou seus índices de cultivos e apreensões, enquanto a Venezuela diminuiu drasticamente a cooperação local, bem como vem se tornando gradualmente um país trânsito para as drogas. De toda forma, embora este seja um ponto a melhor se discutir em futuras investigações, percebeu-se, a partir da entrevista com a DEA, que há de “baixa a média” cooperação quando se tratam de países trânsito, como é o próprio caso do Brasil, e “baixa ou alta” cooperação quando é o caso de países produtores, pois até mesmo o foco das ações norte-americanas se tornam mais proeminentes para estes, gerando reações mais polarizadas no âmbito local.

Entretanto, nesta pesquisa não se busca questionar ou investigar o papel da Venezuela na cadeia mundial das drogas, ou mesmo averiguar os detalhes da deterioração de suas relações com os Estados Unidos nos últimos anos, mas sim se faz necessário notar que o espaço fronteiro com a Colômbia tem tornado este país mais frágil e vulnerável, entre outras coisas, à ação de grupos armados irregulares, como as FARC, o ELN ou a grupos

²⁰⁷ Os índios Yanomami foram assassinados por garimpeiros ilegais brasileiros, em território venezuelano. Para saber mais sobre este massacre, LER: COMUNICADO DE LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS DEL ESTADO AMAZONAS (COIAM). Disponível em: <https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/comunicado_coiam_20_a_nos_masacre_haximu.pdf>. Acesso em 10/01/2016.

²⁰⁸ Entrevista realizada em conjunto com a pesquisadora Taylor Brown, como atividade de campo desenvolvida no âmbito do *Global Black Spots Group-Maxwell School*, em maio de 2015, São Paulo.

neoparamilitares, como os *Aguillas Negras*; principalmente ao se reconhecer que o país venezuelano apresenta assimetrias institucionais e debilidades estatais sobretudo em suas fronteiras, incorrendo no já mencionado grave risco de tornar as Forças Armadas (no caso venezuelano, a *Guarda Nacional Bolivariana*) o único braço do Estado a se fazer mais presente em determinadas regiões.

Observam-se nos Gráficos 21, 22 e 23, a seguir, o número de pessoas e de líderes de organizações ligadas ao tráfico de drogas, bem como de aviões, que foram detidos e interceptados na Venezuela:

Gráfico 21 – Pessoas detidas por tráfico de drogas na Venezuela (2009-2014)



Fonte: Elaborado pela autora, com base em ONA (2014)

Gráfico 22 – Líderes de organizações de tráfico de drogas detidos na Venezuela (2009-2014)



Fonte: Elaborado pela autora, com base em ONA (2014)

Ainda na ocasião da entrevista com membros da DEA em São Paulo, os mesmos relataram que aviões de origem brasileira têm sido utilizados para o tráfico de drogas na região e, segundo o relato, muitos pilotos são brasileiros, e executam “tarefas” para cartéis colombianos ou venezuelanos, a fim de transportar as drogas até Honduras, onde, segundo os agentes, seria trocado o meio de transporte (aéreo ou marítimo) a depender do destino final do produto. A seguir, no Gráfico 23, verificam-se o número de aviões que foram interceptados na Venezuela, com base nos dados divulgados pela ONA.

Gráfico 23 – Aeronaves desabilitadas e apreendidas na Venezuela (2011-2014)

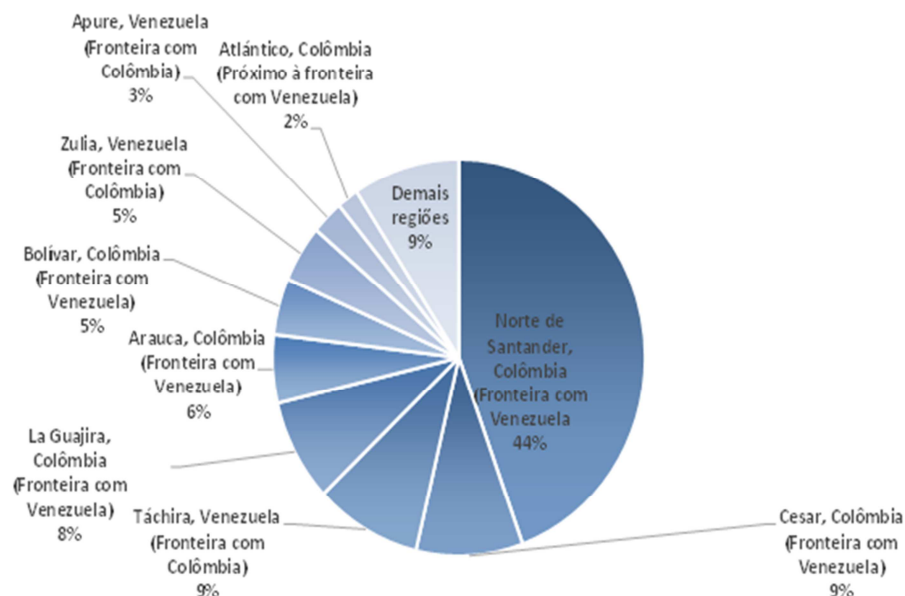


Fonte: Elaborado pela autora, com base em ONA (2014)

Apresentados os dados referentes aos departamentos fronteiriços colombianos no período imediato à aplicação dos Programas de *enforcement* por parte da Colômbia, bem como relatadas as entrevistas e apresentados alguns dados sobre o contrabando e a entrada de drogas no país venezuelano, cabe aqui questionar se o transbordamento aqui retratado permaneceu na região nos anos 2010 em diante, gerando violência e instabilidade. Sendo assim, a partir de uma extensa pesquisa a jornais da região, bem como consultas ao sítio dos exércitos, foram selecionadas e compiladas 100 notícias, em que foram identificados: (i) o departamento, (ii) os atores envolvidos e (iii) o tipo de atividade ilícita; e foi possível constatar que tal fenômeno permanece atual na região e as tensões locais não parecem ter se arrefecido. A compilação desta pesquisa empírica pode ser observada no Apêndice A e seus principais resultados podem ser visualizados nos seguintes Gráficos²⁰⁹:

²⁰⁹ Aqui se busca seguir a metodologia proposta em Mawell School sob a qual é importante, em paralelo aos documentos oficiais e entrevistas, entrar em contato com jornais locais, até para se averiguar elementos da realidade que, muitas vezes, podem não ser captados pelos relatórios e discursos oficiais.

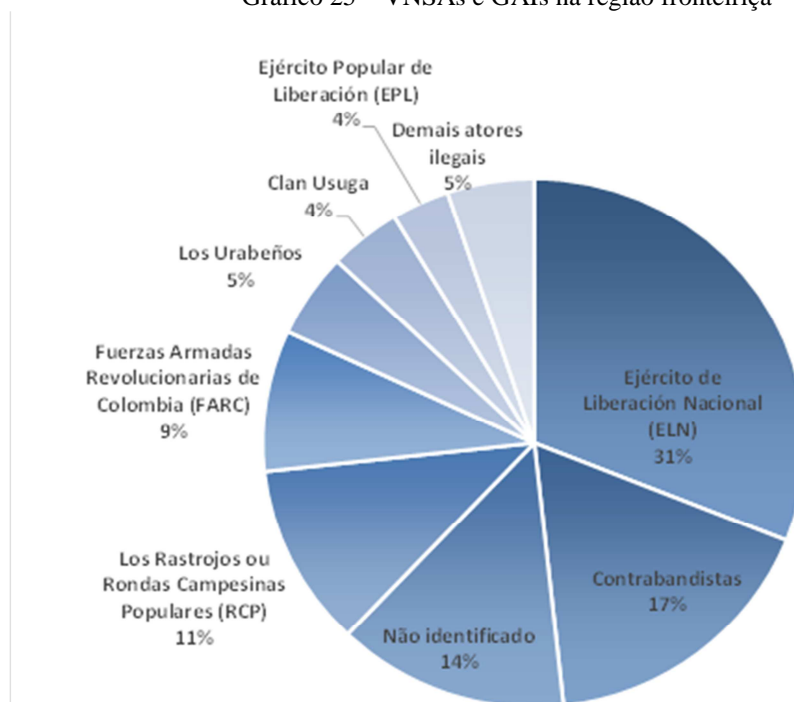
Gráfico 24 – Incidência de VNSAs, por Departamento



Fonte: Elaborado pela autora, com base em banco de dados de notícias em jornal (verificar Apêndice A)

A partir das notícias pesquisadas, torna-se interessante notar que a região de maior incidência de VNSAs é a região de Norte Santander, justamente a mais povoada e urbanizada, em comparação com a região de Guajira e Arauca, que, somada aos estados venezuelanos fronteiriços, de Táchira e Zulia, somam 58% dos incidentes no local. Importante destacar que, conforme já foi aqui demonstrado, o estado de Zulia é o que mais apresentou apreensões de drogas, em 2014. Em paralelo, foi observado, entre os relatórios do ACNUR, que o departamento de Norte Santander foi marcado por uma forte presença do ELN e tem as regiões de Catatumbo e Cúcuta, como sendo as mais violentas, pois apresentaram as maiores taxas de homicídio dentro deste departamento.

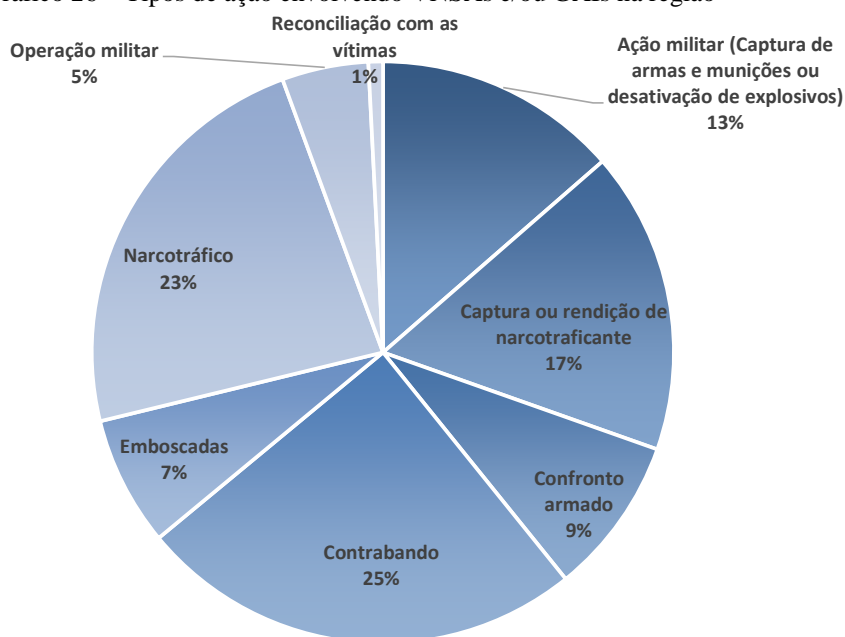
Gráfico 25 – VNSAs e GAIs na região fronteiriça



Fonte: Elaborado pela autora, com base em banco de dados de notícias em jornal (verificar Apêndice A)

Em paralelo à identificação das regiões mais afetadas, a pesquisa aos jornais evidenciou que, dentre o universo analisado, os atores mais incidentes são o ELN, que concentrou 31% das atividades em destaque, seguidos dos contrabandistas que operam na região e pelo grupo neoparamilitar ou BACRIM *Los Rastrojos*, evidenciado no [item 6-1](#) pelos autores Avilla (2012) e Tickner (2011). Evidencia-se, na sequência, um certo equilíbrio entre as FARC (9%), ao lado da conjunção de grupos neoparamilitares ou BACRIM como *Los Urabeños* ou *Clan Usuga* que somam 9% do total. **Em várias dessas ações, houve envolvimento das forças armadas, seja no aprisionamento de tais grupos, seja em confrontos diretos. Aspecto que pode ser melhor compreendido no Gráfico 26 a seguir:**

Gráfico 26 – Tipos de ação envolvendo VNSAs e/ou GAIs na região



Fonte: Elaborado pela autora, com base em banco de dados de notícias em jornal (verificar Apêndice A)

Com relação aos tipos de ação envolvendo os VNSAs e os GAIs na região, destacam-se as ações de contrabando (25%), as quais, naturalmente, envolvem os contrabandistas e, por vezes, agentes federais. Na sequência foram observadas ações envolvendo os narcotraficantes (23%). Em paralelo, chama atenção o alto número de ações que envolvem o uso da força, e, por vezes, a explosão de violência, como ação militar (13%), captura de narcotraficantes (17%), confronto armado (9%) e emboscadas (7%), somando 46% das ações. Percebe-se que o total ultrapassa os 100% pois, ao sistematizar as informações, optou-se por enquadrar as notícias em mais de uma tipificação. Reitera-se a forte participação das forças armadas e policiais do Estado envolvidos em confronto direto com tais grupos, como nas atividades de captura ou rendição, confronto armado, operação militar, e por vezes, pode haver o elemento surpresa em operações de ação militar, situações que envolvem narcotráfico e contrabando, bem como emboscadas. Chamou atenção, por outro lado, a baixa incidência de ações que se refiram a ações de reconciliação com vítimas, com apenas 1% do total.

Ressalta-se, portanto, que, dentre as ações observadas, 35% se referem a operações militares, capturas, ou ações militares, o que explicita o envolvimento frequente das Forças Armadas em operações contra os VNSAs na região, o que reforça a atmosfera de tensões entre ambos os países, bem como se percebe a complexidade dos padrões de emprego da violência nesta localidade, em face da permanência do conflito na região, sobreposto pelos fluxos ilícitos ligados ao contrabando e ao narcotráfico.

Em paralelo à pesquisa a artigos de jornal, foi feita uma síntese de uma publicação áudio-visual produzida em 2015 na fronteira entre ambos os países, onde foram apresentados casos envolvendo contrabando, narcotráfico e cultivo de coca. Para tanto, a fim de complementar as notícias dos jornais pesquisados, foi analisada a série de reportagens “Fronteras Al Límite: Colombia / Venezuela”²¹⁰, da rede espanhola de televisão TVE, em que se investiga o caso da fronteira entre Colômbia e Venezuela, denominando-a de “a fronteira do desabastecimento” e ressaltando sua periculosidade, por ser um espaço de circulação de contrabandistas, paramilitares, narcotraficantes, guerrilheiros e forças oficiais corruptas. As gravações foram feitas na região de maior trânsito de pessoas, entre Cúcuta (norte de Santander, Colômbia) e o estado de Táchira (Venezuela). A edição dividiu este especial em três partes: na primeira, retratam o contrabando de alimentos e produtos de primeira necessidade (higiene pessoal) e o comércio que se criou em torno desta atividade ilegal; na segunda, mostram como ocorre o contrabando de combustíveis da Venezuela para a Colômbia e, na terceira, o combate ao narcotráfico. Nas duas primeiras, são registrados diversos casos de corrupção, em que autoridades de ambos os lados permitem a passagem dos produtos em troca de propina ou por segurança. Quanto ao narcotráfico, a equipe não registrou nenhuma irregularidade envolvendo as forças colombianas, porém foi obrigada a simular uma apreensão de drogas na Venezuela por indução da Guarda Nacional Bolivariana.

(i) Contrabando de alimentos e itens de higiene

A reportagem mostra centenas de veículos passando pela fronteira, sobretudo do lado colombiano para o venezuelano, que segundo os transeuntes esse fluxo diário gera congestionamentos frequentes. Eles confirmam que o intenso tráfego é oriundo do contrabando. A Guarda Nacional Bolivariana, responsável por fiscalizar as fronteiras, verifica entre os que passam por ali se eles levam algum produto que seja proibido de sair da Venezuela, tais como arroz, azeite, açúcar, farinha, legumes, todo tipo de carne e itens de higiene pessoal, como pasta de dentes, shampoo, sabão e fraldas infantis.

Caso 1: Mãe colombiana, com filha venezuelana, tentam chegar à Colômbia com itens alimentícios comprados na Venezuela para consumo próprio. Ela alega que em seu país não teria condições de comprá-los, devido aos altos preços e baixos salários, mas mesmo assim teve todos os produtos retidos pela Guarda Nacional Bolivariana. Segundo o policial, os

²¹⁰ Pesquisa desenvolvida em conjunto com a pesquisadora Carolina Pedroso. Fronteras Al Límite: Colombia / Venezuela. 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=TSisBt-2URQ>>. Acesso em 15/01/2016.

produtos são levados para doação, sobretudo para famílias com crianças. A reportagem informa que o contrabando move mais de \$3.600.000 euros por ano, segundo os dois países, porém não menciona as respectivas fontes.

Caso 2: Venezuelano que vive na Colômbia tenta passar com compras para sua família, porém é questionado pelo guarda porque não compra os produtos em seu país de residência. Ele responde, bastante irritado, que não é estrangeiro e que prefere jogar os produtos fora a perdê-los para o confisco (começa a abrir as embalagens de creme dental, leite, entre outros e joga no asfalto). Ele afirma que esse tipo de confisco só ocorre contra as compras para uso pessoal e que os grandes contrabandistas conseguem passar livremente.

Um dos membros do Exército chama a repórter, acreditando que não estava sendo filmado, e, por isso tem a identidade preservada, para acusar a GNB de ser conivente com as atividades ilícitas na fronteira. Ele afirma haver uma guerra interna entre as corporações, pois o Exército não aceita propinas e nem deixa de fiscalizar, ao contrário da GNB. E completa, afirmando que graças a esses corruptos, os produtos venezuelanos podem ser vendidos por até sete vezes mais que o seu valor original do outro lado da fronteira.

A repórter mostra na porta de um mercado venezuelano, em Táchira, a lista de documentos exigidos para que os cidadãos possam comprar, que são os equivalentes ao RG, CPF e contas de luz e gás que comprovem que pessoa vive, efetivamente, no país.

Caso 3: Já no mercado, as pessoas se entusiasmam com a presença da equipe de filmagem e pedem para que tudo seja gravado, a fim de comprovar que não há produtos. Um senhor diz que está a ponto de passar fome e mostra a fila para que as pessoas possam conseguir dois pacotes de farinha. Cada dia, somente um produto da cesta básica é disponibilizado, motivo pelo qual se formam filas gigantescas. Perguntados o que comem com a escassez de arroz e carne, as pessoas respondem que tem se alimentado de macarrão e atum, que, não por acaso, são os itens mais caros dentre os produtos subsidiados e que raramente faltam nas prateleiras.

Em outro mercado, a equipe é impedida de gravar pelos seguranças, e as pessoas se revoltam, alegando que essa é uma forma de censurar a imprensa e negar a realidade. Diante desta pressão, a reportagem é convidada a entrar e é permitida a filmagem de tudo. A repórter nota que as prateleiras de doces, bolachas e biscoitos estão cheias, assim como as que possuem produtos de limpeza não subsidiados e que, portanto, são muito mais caros. Ela nota que não há papel higiênico e as pessoas dizem que tal produto está em falta há bastante

tempo. Para contornar a situação, elas se higienizam com água e, quando há para vender, guardanapos de papel. Na seção das carnes, não há nenhum tipo disponível, e nos frios se encontrava somente queijo e presunto. Dos produtos básicos, havia somente sabão e farinha, mas a fila para pagar demorava por volta de três horas.

Caso 4: A fim de descobrir como os venezuelanos conseguem obter os itens de primeira necessidade que são muito difíceis de conseguir em seu território, a repórter acompanha uma dona de casa até a Colômbia, onde ela vai para comprar arroz e farinha. A mulher está desempregada e cuida sozinha dos filhos pequenos. O marido está desaparecido há cinco anos e ela sustenta o simples barraco em que vive vendendo doces. Elas vão juntas para o bairro colombiano La Parada, onde TODOS os produtos vendidos são provenientes da Venezuela, por meio de contrabando, tornando o lugar tão perigoso que nem a polícia consegue entrar lá. Na primeira tentativa de comprar arroz em uma pequena venda, o dono percebe a gravação e se recusa a vender. Com a câmera do outro lado da rua, elas tentam novamente fazer compras em outro lugar, onde puderam adquirir arroz, farinha, papel higiênico e outros itens, TODOS com selo venezuelano. Na rua, quando notaram a presença das câmeras, elas começaram a ser ameaçadas (havia homens armados, segundo os ameaçadores), por isso tiveram que ir embora.

Caso 5: A reportagem acompanha a guarda colombiana na patrulha fronteira e todos precisam portar um colete à prova de balas. Em cinco minutos, já surge a primeira chamada, em que há três carros contrabandeando carne bovina. A primeira ação da polícia é confiscar os celulares dos ocupantes dos veículos, a fim de inibir qualquer tipo de comunicação deles com outros contrabandistas e, assim, evitar as emboscadas aos policiais, que são comuns. A carne, que estava sendo transportada de maneira totalmente inadequada aos padrões sanitários, equivalia a 12 vacas. Ela seria vendida a 910 euros (mais de 2 milhões de pesos colombianos) e foram compradas por cerca de 545 euros, gerando lucros extraordinários. À reportagem, um dos contrabandistas diz que não queria viver disso, mas que as circunstâncias estão tão ruins que o obrigam a agir de forma clandestina. Para surpresa da repórter, quando tudo parecia calmo, a polícia passa a negociar com os contrabandistas e acaba apreendendo o conteúdo de somente um dos veículos, liberando os outros dois. A justificativa que eles dão é de que se não adotam essa postura, acabam sendo mortos ou emboscados. Para não se colocarem mais em risco, eles precisam sair de maneira rápida e segura e essa seria a melhor forma. As carnes apreendidas nessa operação foram levadas para um local adequado, com refrigeração, onde passa por testes de salubridade para saber se podem ser consumidas ou se

serão descartadas. Após esta, a reportagem presencia uma segunda apreensão, desta vez de arroz, azeite e fraldas, todos os produtos em grandes quantidades. Mais uma vez, eles são flagrados negociando e acabam retendo somente 300 dos 800 kg de arroz e permitem que os trinta pacotes de fraldas e todo o azeite cruze a fronteira. Eles decidem, então, finalizar as fiscalizações, pois dizem que não seria mais recomendável para a segurança deles continuar.

(ii) Contrabando de combustíveis

Por possuir a gasolina mais barata do planeta, o contrabando de combustíveis pela fronteira com a Colômbia é outra atividade que penaliza a economia venezuelana. Os dados do governo venezuelano mostrados indicam que cerca de 100 mil barris de gasolina deixam o país diariamente de maneira ilegal.

A repórter mostra que o valor oficial do litro da gasolina na Venezuela é de 1/7 de euro, quinhentas vezes menos que o preço de um litro de água. Para comprá-la nos postos de abastecimento, é preciso ter um chip no carro, que é fornecido pelo governo mediante pagamento de taxa, além de um limite diário estabelecido de acordo com o porte do veículo. Outro controle governamental é que, para deixar o país, nenhum carro pode estar com o tanque cheio. Se durante a fiscalização isso ocorrer, será retirada a metade da gasolina, e confiscada pela GNB. Dados oficiais do governo bolivariano registram a perda de 1.400.000 euros por ano devido ao contrabando de combustível.

Caso 6: Para mostrar a ação dos contrabandistas, é mostrado como os postos oficiais da região fronteira do lado colombiano estão sempre vazios. Isso ocorre porque em todas as partes há a venda irregular de gasolina. O vendedor entrevistado afirma que essa atividade é muito mais vantajosa do que um dia inteiro de trabalho, pois é algo “*suavecito*”. É ele quem mostra para as câmeras os veículos que transportam a gasolina contrabandeada, são caminhonetes que contêm grandes galões, cujos motoristas subornam a GNB para poder passar. Este vendedor colombiano revela ainda que o preço da gasolina que vende é mais alta do que a dos postos oficiais, já que o produto proveniente da Venezuela é de melhor qualidade do que o nacional. Uma cliente afirma que prefere comprar dele pela comodidade.

(iii) Narco tráfico

Caso 7: Enquanto a reportagem mostrava o fechamento das fronteiras venezuelanas às 22h, medida tomada para contar a prática do contrabando noturno, a GNB os chamou do lado colombiano. A repórter disse que era algo inusitado, uma vez que eles reabriram as fronteiras para a passagem da equipe de televisão, sem dizer, inicialmente, o motivo desta ação. Ao

adentrar no posto da GNB, para surpresa dos que ali estavam também, a equipe foi induzida a mostrar a apreensão que eles haviam realizado duas horas antes de 90 kg de cocaína como se aquilo estivesse ocorrendo naquele momento. Sem permissão para fazer perguntas e tendo o tempo de gravação controlado pela guarda, os policiais simularam o que já haviam feito, mostrando como os cães treinados encontraram a droga escondida em sacos de alho, que foram utilizados para despistar seu cheiro.

A Colômbia é a maior produtora mundial de cocaína (309 toneladas por ano), enquanto que a Venezuela se tornou uma das principais exportadoras da droga proveniente do país vizinho para os Estados Unidos e a Europa (300 toneladas por ano), segundo dados da ONU e do governo norte-americano. Desta forma, a fronteira entre eles representa um dos principais motores do narcotráfico internacional. Parte da droga é produzida na selva que separa os países, local de difícil acesso terrestre e repleto de armadilhas, como minas e homens fortemente armados. Segundo a ONU, existem cerca de 48 mil hectares de plantações de folhas de coca na Colômbia. A principal maneira de monitoramento é por via aérea, usando helicópteros, além de ser mais segura também. O Exército colombiano foi procurar um laboratório clandestino na selva e não autorizou a ida da equipe de televisão, pois não considerava a tarefa segura. No entanto, eles filmaram e mostraram o laboratório em que a cocaína era feita em plena condição de funcionamento, contendo gasolina, amônia, cal e filhas de coca, indicando que os traficantes estariam por perto. Os soldados agiram rapidamente, colocando fogo e se retirando em seguida.

Caso 8: O Exército colombiano foi, acompanhado pela reportagem, buscar um cultivo de coca na selva. Um dos comandantes disse que era um local crítico, devido a presença de narcotraficantes e paramilitares, o que requeria uma atenção redobrada e um esquema de segurança bem elaborado. Além das barreiras naturais (rios com fortes correntezas e uma vegetação densa), os traficantes colocam armadilhas para dificultar ainda mais o deslocamento das Forças Armadas colombianas. Eles encontraram uma casa simples, que segundo o comandante provavelmente pertencia a algum lavrador que cultivava a coca. O dono da casa, visivelmente desconfortável e nervoso, afirmava à repórter que aquele local não era perigoso e que nunca havia visto plantações de coca. Entretanto, o Exército encontrou a 200 metros da casa um cultivo da planta e iniciaram sua destruição, arrancando-as pelas raízes, a fim de que apodrecessem ali mesmo, uma vez que não tinham como transportá-las. O comandante alerta a equipe que durante a operação existem riscos de ataque, assim como na volta, já que neste ínterim os narcotraficantes poderiam ter sido alertados de sua presença e

preparado alguma emboscada. Por este motivo, eles voltaram por um outro caminho e chegaram a salvo.

Finalmente, tendo exposto aqui documentos, relatos, entrevistas e artigos de jornal, bem como tendo transmitido aqui a visita *in loco* aos dois países, percebe-se que as questões envolvendo fluxos ilícitos na fronteira entre a Colômbia e a Venezuela permanecem presentes nos dias atuais, e com eles, observam-se os múltiplos VNSAs que por ali, ou circulam ou permanecem, sejam ligados às atividades tradicionais ligadas aos cultivos e à produção de drogas, ainda no estágio inicial da cadeia, ou ligados aos grupos internacionais, responsáveis pelo envio; ou ligados à extorsão e sequestros, envolvendo as atividades de contrabando na fronteira.

Como tais ações frequentemente geram violência e envolvem as Forças Armadas colombianas e venezuelanas, acredita-se que este é um contexto em que pode haver intensificação das tensões e explosão de violência a qualquer momento, haja vista a complexidade de “tipos de cooperação” e disputa existente entre os VNAs, bem como à própria fragilidade intrínseca a tais relações. Ademais, acrescenta-se que os deslocamentos forçados tendem a continuar na região de fronteira, o que impõe ainda mais desafios aos governantes locais, sendo a população deslocada a mais frágil dentro desses fluxos contínuos que se observam na região, como se pode verificar nos Anexos C e D da presente pesquisa.

6.3 Implicações para a análise teórico-metodológica

Ao se apresentarem as condições na região fronteira entre a Colômbia e a Venezuela, alguns aspectos podem ser aqui ressaltados, Resgata-se, para tanto, a hipótese desta pesquisa, bem como as variáveis propostas, qual seja a “Zona Estratégica e Estrutural de Trânsitos Ilícitos” e suas características constitutivas aqui propostas: ZEETI

- a) são mutáveis e flexíveis: estão em constante movimento, seja como reação à ação do governo, seja pelo surgimento de novos grupos ilegais, ou pelo surgimento de novos produtos comercializáveis, esta capacidade polivalente está presente em tais zonas;
- b) são pragmáticas e operacionais: necessitam de infraestrutura, com rede interligada de transportes via mar, rios, terra ou ar; bem como utilizam o sistema de telecomunicações via internet, satélite ou rádio; se beneficiam da presença de

agentes estatais e judiciais corruptos, e utilizam regras bancárias e cambiais flexíveis para lavar dinheiro;

c) exportam insegurança: as atividades ilegais ali desenvolvidas podem se intensificar, transbordar e encontrar novos mercados, ou mesmo novas rotas internacionais, no caso do tráfico de drogas, por exemplo; ou ali se podem treinar e organizar atentados terroristas para qualquer outro lugar do mundo, portanto, estas zonas podem fazer com que a violência ascenda da dimensão regional para a dimensão transnacional.

Assim, para se estruturar a presença de uma ZEETI, foram definidas as seguintes variáveis independentes:

- (i) baixa presença efetiva do Estado;
- (ii) posição geográfica estratégica;
- (iii) altos índices de corrupção de agentes locais;
- (iv) presença de economia informal;
- (v) presença de recursos naturais;
- (vi) subdesenvolvimento econômico.

Acredita-se que a primeira característica da ZEETI, ser mutável e flexível, fica nítida ao se observar a fronteira entre a Colômbia e a Venezuela, já que a região apresenta um caráter multimodal aos grupos armados ilegais e VNSAs, que podem utiliza-la como trânsito, como refúgio, e praticar diferentes modalidades de atividades, como pôde ser visualizado no Apêndice A desta pesquisa, sendo que as atividades são: tráfico, contrabando, extorsão, sequestro, assassinatos, intimidação entre outros. Em paralelo, observam-se neste espaço diferentes tipos de interação que se dão entre tais grupos, que pode variar desde cooperação tática, trocas de produtos ilegais, vendas em troca de produção, até conflitos violentos, com intensas disputas, as quais se acirraram a partir dos anos 2000, sobretudo entre o ELN, membros das FARC e, posteriormente, entre grupos paramilitares, como os *Aguillas Negras*.

Os tipos de interação apresentados por Phil Williams são:

- (i) Combate violento;
- (ii) Vendas à vista e acordos de permuta;
- (iii) Alianças táticas;
- (iv) Subcontratos;

- (v) Relações de logística complementar;
- (vi) Alianças estratégicas;
- (vii) Coexistência pacífica;

Pelo que se pôde observar nos relatos e nos artigos de jornal, as relações são complexas e, dentro de um amplo espectro de coexistência pacífica e alianças estratégicas, há turbulências em tais processos, gerando combates violentos e explosões de violência. Um dos aspectos que mais geraram violência foi a chegada das FARC, a partir dos anos 2000 à região, então controlada sobremaneira pelo ELN. Acredita-se, com base na análise documental, que tal chegada foi reflexo dos *deslocamentos* dos cultivos de coca e dos atores satélite a esta atividade, em reação às ações de erradicação e de perseguição às FARC que houve durante a administração Uribe, sob os parâmetros estratégicos dos programas aplicados sob o guarda-chuva do Plano Colômbia. Tal mobilidade desses grupos gerou, de forma inequívoca, um avanço para as zonas de fronteira, tal como ocorreu no caso da região de sucumbios no Equador, e no caso venezuelano não foi diferente.

Ocorre que, diferentemente do caso equatoriano, onde os departamentos colombianos fronteiriços de Nariño e Putumayo apresentam os casos mais agudos de cultivo de coca e da presença de VNSAs, nos departamentos fronteiriços colombianos de Guajira, Norte Santander e Arauca não há tradição de cultivos, mas sim uma presença histórica do ELN na região, e a crescente presença de outros grupos, gerando ondas de explosão de violência com a chegada de grupos competidores.

Um dos aspectos que demonstram tal fenômeno de transbordamento de atores ilegais na região são os deslocamentos forçados, apresentados por meio dos dados do ACNUR, bem como as ondas de ataques entre grupos, gerando temor na população local, fato apresentado nos relatos e na reportagem aqui descrita.

Quanto à segunda característica aqui apresentada para o ZEETI, como sendo pragmáticas e operacionais, observou-se que se trata de uma região fronteiriça com alto intercambio comercial e fluxo de pessoas, sobretudo na região de Norte Santander, em Cúcuta, onde há infra-estrutura e telecomunicações, bem como possibilidades de “camuflar” armas e drogas, bem como contrabando, junto ao intenso fluxo de produtos que por ali circulam diariamente. Ademais, a região conta com rios afluentes, como o rio Orinoco, que desembocam em território venezuelano, consistindo em múltiplas possibilidades para o escoamento de drogas no país. Finalmente, a presença de importantes gasodutos, minas de

carvão e exploração de gás natural e sal marinho em Guajira, e sua proximidade com portos venezuelanos, fazem desse estado fronteiriço um pólo atrativo para grupos armados ilegais tentarem se apropriar de tais atividades, escoando-as para o território venezuelano. Há, portanto, uma infra-estrutura propícia a tais atividades na região.

Finalmente, com relação à terceira característica aqui proposta para a ZEETI: de exportarem insegurança, esta não foi possível de se constatar, tampouco de refuta-la por completo, pois o que primeiro se identificou, a partir da análise empírica, foi o fato de que a apropriação de um espaço, por parte de atores ilegais, gera de imediato insegurança à população local, sobremaneira aos grupos mais vulneráveis, protagonistas dos deslocamentos forçados, e que têm se refugiado em território vizinhos, como indígenas, mulheres e crianças, vítimas de ataques e terrorismo, extorsão e sequestros. Entretanto, o que não pôde ser aqui comprovado é a real dimensão da “exportação de insegurança”, senão seu indesejado transbordamento para fronteiras alheias, e, com isso, uma possível escalada nas tensões políticas da região. Ou seja, é, portanto, senão a sua dimensão local, e por consequência de sua natureza, sua dimensão regional, que nos parece mais importante, e não assumir sua “periculosidade transnacional” de imediato, ao se analisar este espaço fronteiriço. Cabe, assim, transportar esta característica constitutiva às variáveis e, a depender do espaço analisado, esta variável pode ser ou não mais consistente.

Ora, foi partir da análise dos dados que se percebe que o território venezuelano tem sido utilizado como trânsito para escoamento das drogas rumo à Europa e Estados Unidos, e os estados onde há um maior número de apreensões são os fronteiriços com a Colômbia, como Zulia, por exemplo. Ocorre que o fato de ser uma região trânsito, não significa automaticamente que gere mais insegurança para o sistema internacional, pois as drogas poderiam ser transportadas da mesma forma por outra região, a depender dos cálculos de custo X oportunidade, bem como dos arranjos feitos com oficiais locais. Ou seja, modificam-se as ações de *enforcement*, os custos se tornam mais altos, e, com isso, os atores buscam explorar outros locais, dentro de sua lógica de deslocamento e intensa mobilidade.

No que se refere às variáveis aqui propostas, acredita-se que a primeira “baixa presença efetiva do Estado” tenha sido exitosamente contemplada. As análises dos cartogramas apresentados pelo trabalho de Arlene Tickner, os próprios relatórios da UNODC, o reconhecimento por parte do Estado colombiano de suas debilidades mediante a presença de atores ilegais em seu território e, por fim, de forma ainda mais clara, a análise dos diagnósticos apresentados pelo ACNUR trouxeram à tona a fragmentação de soberania em

que se apresenta, ainda nos dias atuais, a Colômbia, sobretudo em seus espaços de fronteira. Quando se observam, de forma ainda mais atual, os artigos de jornal, percebe-se que este fenômeno, embora com melhorias ao longo dos últimos quinze anos, ainda está longe de ser superado.

Com relação à segunda variável, “posição geográfica estratégica”, foi possível perceber que se trata de uma região com presença de recursos importantes, como gás natural, a passagem de oleodutos, minas de carvão e exploração de sal marinho ao norte, em Guajira, bem como em sua região central, tornou-se uma zona de refúgio para o ELN e posteriormente para as FARC. Na região Norte Santander observa-se que o intenso fluxo comercial, bem como a maior urbanização e densidade demográfica torna-se um importante centro “logístico” ligado às atividades de trocas de drogas por armas, “reabastecimento” de munições e explosivos, bem como distribuição das drogas e contrabando na região; principalmente com a presença de neoparamilitares, traficantes e contrabandistas. Já no departamento de Arauca percebe-se a atuação das FARC e do ELN em intensa disputa na região, com explosões de violência, haja vista o número de homicídios e de deslocamentos, que, embora terem diminuído, estão acima da média nacional. Em todos esses departamentos, há rios afluentes e extensa fronteira com a Venezuela, o que propicia o escoamento de produtos ilícitos e de atores ilegais, bem como de refugiados para o Estado vizinho. A Venezuela, por sua vez, se torna um espaço atrativo à medida que suas regiões de fronteira também apresentam assimetrias e debilidades institucionais, portanto, facilidades para o trânsito e permanência de VNSAs, bem como pontos estratégicos de saída para o mar e grandes portos, a fim de utilizar o país como trânsito para o tráfico internacional de drogas.

A terceira variável aqui proposta qual seja altos índices de corrupção de agentes locais e embora não tenha sido possível averiguar tal fenômeno *in loco*, ao se observar os índices de corrupção, emitidos pela *International Transparency*, aqui expostos no sub-item 2-3, percebe-se que a corrupção é um problema grave em ambos os países. Ademais, ao se observar o gradual aumento da utilização do espaço venezuelano como trânsito para as drogas, deduz-se que há um cálculo de custo X oportunidade que passa pelos arranjos e *enforcement* local e, portanto, pode se deduzir que há, na Venezuela, senão a coparticipação de agentes oficiais, ao menos arranjos de impunidade, que fazem desse espaço um espaço possível para o tráfico. Ademais, tal como os relatos colhidos na reportagem puderam descrever, há uma postura de conivência e até de mesmo de impotência diante do intenso contrabando que ocorre na região, prejudicando a economia local, e, por parte da Venezuela a situação se agrava, pois os

produtos subsidiados “saem” do país e não beneficiam a população local; já no caso da Colômbia, os produtos ingressam em seu país sem pagar impostos, o que diminui a receita do Estado.

Quanto às variáveis: presença de economia informal e subdesenvolvimento econômico, ambas foram contempladas na pesquisa e ambas se referem às condições históricas de baixa presença do estado em tais regiões, que não proviu um plano amplo de desenvolvimento, com capacitação e maior competitividade. Os dados sobre o contrabando que ingressam na Colômbia evidenciam não só as perdas de receita do Estado, como também demonstram, tal como foi destacado na entrevista ao acadêmico local, que a população, muitas vezes, não pode pagar pelos preços praticados pelas regras do livre comércio. Ademais, quanto ao cultivo de coca a consequente produção de drogas, evidencia-se a necessidade, já observada pelos organismos internacionais e pela própria Colômbia, de haver planos efetivos de desenvolvimento de cultivos alternativos, com um gradual desencorajamento dos camponeses a tal prática, perante a oferta de, em total segurança com relação aos grupos armados ilegais, poderem se desconectar do cultivo de coca e se dedicar a outros plantios, mas fazendo-o de forma segura e economicamente sustentável. Já com relação à Venezuela, percebe-se que a distorção nos preços dos alimentos da cesta básica, bem como o histórico subsídio nos preços da gasolina geram importantes distorções no comércio fronteiriço local, e, em se tratando de regiões com baixo desenvolvimento estatal, há uma “natural” evasão de tais produtos para as comunidades colombianas fronteiriças. É importante que a Venezuela reconheça os limites de tal prática, sendo que seu objetivo qual seja alcançar a população mais pobre não tem sido alcançada, pois os produtos desaparecem dos “mercados” locais.

Ao retomar as discussões aqui apresentadas sobre as zonas de fronteira, no sub-item 4-2, é preciso ter em mente que ações de subsídio econômico, arrouxo ou distensão no *enforcement*, ações de desenvolvimento, abertura ou fechamento de fronteiras, mais do que uma “vitrine” para o país vizinho, precisam ser necessariamente pensadas a partir de seu impacto local, pois como foi aqui analisado, as fronteiras apresentam tendências e dinâmicas que lhes são próprias e são, em últimas instâncias, os centros de sua própria região, em detrimento de seus respectivos “centros nacionais”. Portanto, o que à primeira medida pode parecer uma ação unilateral a partir dos centros, quando se observam as fronteiras, o impacto pode ser desastroso, pois a população local não observa o outro país como um ator distante,

mas ao contrário, o país vizinho pode se referir ao espaço onde a população comercializa, interage e mantém fluidas e constantes relações.

Finalmente, no que se refere à variável presença de governança alternativa, talvez esta seja a que impõe o maior desafio aos governantes da região, já que ao se observar o processo de “ocupação” dos departamentos colombianos por parte das FARC e a posterior chegada dos grupos paramilitares, em face da anterior presença do ELN, percebe-se que houve intensas disputas entre eles, e, no âmbito de tais disputas, cada qual demonstrava sua maneira de “governar” o território e a população local. Com explosões de violência, pressões, intimidação, cobrança de “impostos”, relações frágeis de cooperação com grupos ligados ao narcotráfico, entre outros, a população local se viu, muitas vezes, obrigada a se deslocar, seja internamente, seja a territórios vizinhos. Percebeu-se também, a partir das entrevistas feitas em Caracas, que no território fronteiriço venezuelano pequenos agricultores já necessitam pagar “impostos” a membros das FARC. O processo gradual de busca de maior controle funcional, por parte do Estado colombiano já começa a mostrar alguns resultados, como diminuição dos cultivos de coca, e nos homicídios na região, bem como diminuição dos membros do ELN e das FARC, mas ainda precisa se aprofundar. Ademais, ainda é possível observar o medo e silêncio da população local, típico de quando há a presença de intimidação de grupos ilegais, tal como foi possível perceber ao longo da passagem pela fronteira, na região de Cúcuta, fato corroborado pelo documentário sobre a região e pelos relatos aqui expostos.

Com relação à variável intermitente, qual seja a aplicação dos programas, por parte da Colômbia, de maior fortalecimento estatal, sobretudo no campo militar, de combate às FARC e de erradicação de cultivos, sob o Plano Colômbia e seus diversos programas; foi possível observar, a partir da análise dos relatórios da UNODC, do Acnur, bem como dos artigos de jornal e entrevistas *in loco*, que houve um intenso *deslocamento* interno, como reação a tais programas, com um gradual processo de *ocupação*, por parte das FARC e dos *Aguillas Negras*, da região fronteiriça com a Venezuela, gerando explosões de violência como consequência das disputas entre tais grupos. O aspecto que aqui necessita ser ressaltado é que com os programas houve uma intensificação da presença de VNSAs na região, porém sua presença já era histórica na região, como a do ELN, por exemplo. Um outro aspecto revelado pela pesquisa empírica que necessita ser destacado é que o cultivo de coca (pouco presente com relação ao restante do país) e o tráfico na região se sobrepuseram às atividades de controle, como “pedágios” e exploração daqueles que vivem das atividades mineradoras e dos

oleodutos por exemplo, bem como ao tradicional contrabando na região, que permanece intenso.

Portanto, pode se afirmar que o “estado militarizado” colombiano e sua maior presença na região gerou uma *intensificação e pulverização* dos VNSAs, bem como de suas atividades ligadas ao tráfico, mas tanto a presença de grupos armados ilegais, quanto atividades econômicas ilegais já existiam na região.

Dessa forma, a hipótese aqui apresentada e sua conseguinte demonstração empírica traz à tona uma série de possibilidades para se aprimorar o debate teórico e lhe propor, assim, novas variáveis e perspectivas, bem como sua aplicação a outros estudos de caso. Mas o que se pode afirmar é que se trata de uma reflexão conceitual, ainda inicial, com potencial para interpretar e analisar uma série de outros espaços, como a tríplice fronteira sul (Brasil, Argentina, Paraguai), a tríplice fronteira norte (Brasil, Colômbia e Venezuela, sobretudo o binômio Letícia-Tabatinga), ou mesmo fronteiras na América Central, como no Triângulo Norte (Honduras, Guatemala, El Salvador), e, finalmente, as fronteiras entre México e Estados Unidos, bem como Estados Unidos e Canadá. Ao se pensar mais amplamente, em paralelo com o que tem sido desenvolvido no âmbito do *Global Black Spots Group*, poderia-se utilizar a presente proposta hipotético-analítica ZEETI para a interpretação de uma série de “áreas não governadas” em outras regiões do “Sul” do sistema internacional.

Entretanto, a interpretação aqui desenvolvida para tais espaços, ao acrescentar os aspectos históricos e estruturais para a formação desses bolsões de “áreas não governadas” nos parece mais abrangente para a interpretação deste fenômeno do que a proposta conceitual do *Black Spot* nos oferece. Pois, ao contrário dos conceitos aqui apresentados, compilados no Quadro analítico, que, ora são demasiado liberais, sugerindo saídas via fortalecimento institucional e democrático, ora se apresentam carregados de alto teor político, as ZEETI evidenciam que tais locais não demandam soluções generalistas, muito menos intervencionistas, senão soluções concertadas, em que, ao mesmo tempo em que programas de desenvolvimento amplo e efetivo vão sendo implantados, deve-se buscar repensar programas de excessivo uso da força, ou do “braço armado” do Estado, já que as vítimas diretas são civis, e as raízes dos problemas acabam por não ser resolvidas- aspecto este corroborado em trechos aqui relatados do relatório da UNODC de 2015.

Finalmente, no que se refere à pesquisa aqui empreendida, o que pode se afirmar é que esta ZEETI é, para a América do Sul, um dos principais desafios à real e efetiva consolidação de uma Zona de Paz, pois, ao se observar o caso fronteiriço colombo-venezuelano em que há

constante fechamento de fronteiras, mobilização das Forças Armadas, trânsito e permanência de VNSAs, identifica-se um obstáculo à Zona de Paz, pois esta não apresentaria qualquer tipo de mobilização de forças armadas, muito menos fechamento de fronteiras, mas sim esta deve observar um alto grau de cooperação entre Forças Armadas e abertura intermitente das fronteiras.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente Tese de Doutorado teve como objetivo fornecer uma análise conceitual sobre possíveis obstáculos ao adensamento rumo a uma efetiva Zona de Paz na América do Sul.

No primeiro capítulo, buscou-se desenvolver uma revisão teórica das contribuições que se julgou serem adequadas à abordagem que aqui se explorou: quais sejam as abordagens críticas à percepção das Zonas de Paz do mundo subdesenvolvido ou em desenvolvimento, as quais ainda apresentam uma série de desafios domésticos aos Estados, nos campos político, econômico e social, e, portanto, em questões relativas à segurança, as quais geram ameaças de tipo não tradicional, impondo uma série de desafios à agenda de segurança regional.

Entre os aspectos de Paz Negativa apresentado por Kacowicz (1998) e de excepcionalidade pa paz, apresentado por Holsti (1996), bem como aspectos intrínsecos à região apresentado por Buzan e Weaver (2003), também se destacam os apontamentos feitos por Mares (2012), segundo o qual a região é ainda marcada por hostilidades recíprocas entre os Estados, sobremaneira no que se refere à região andina, associados a importantes preocupações levantadas por Saint-Pierre (2013), para quem o contexto marcado pelo subdesenvolvimento e fraqueza estatal muitas vezes tende a fazer com que os Estados revelem mais sua face armada, em detrimentos de outros setores; o que, segundo se pode perceber, amplia o espectro de Paz Negativa na região.

Parece, portanto, haver em certo mínimo denominador comum entre os autores com relação ao hibridismo na região, com o Cone Sul mais avançado institucionalmente com relação à Zona de Paz e a região andina mais dotada de tensões, bem como a presença de intenções hostis entre os atores locais. Em paralelo, também parece haver um mínimo denominador comum no que se referem às ameaças presentes na região, quais sejam de natureza não tradicional, com tendência a seu caráter transnacional, bem como associadas à fragilidade estatal.

Em seguida foram apresentados aspectos seminais da obra de Galtung (1969), sobremaneira o conceito de violência estrutural, muito explorado nos estudos de paz, o qual parece ser fundamental para que se identifiquem as raízes de questões que ainda permanecem presentes na região, e que se tornam forças motrizes na geração de espaços de exclusão e marginalização, espaços esses frutíferos para a ação violenta armada, por parte de grupos

ilegais. Tais espaços com baixa presença estatal, permanência e trânsito de VNSAs e ações ligadas ao narcotráfico, contrabando, extorsão, intimidação, entre outros, foi analisada na literatura contemporânea, sendo compilada no segundo capítulo da presente pesquisa. Sob um viés mais liberal, que acaba por gerar recomendações em torno do fortalecimento institucional e democrático, encontra-se a obra de Guillermo O'Donnell (1993), para quem os estados latino-americanos apresentariam em seus territórios as chamadas “*brown zones*”, onde o Estado não atua por completo, favorecendo a atuação de VNSAs.

Em consonância com esta percepção, se identificaram os conceitos de “*black spots*” (Stanislawski. 2008), “*dangerous spaces*” (Williams, 2010), ou mesmo as “*broken Windows*” ou “*pontes quebradas*”(criação metafórica). Em paralelo, foram observados termos como “*ungoverned spaces*” ou “*safe havens*”, muito utilizados por agências norte-americanas, como o DoD ou a DEA, e, portanto, apresentam-se carregados de alto teor político e ideológico, e insuficiente, segundo nossa percepção, sob o aspecto da elaboração teórico-conceitual.

O estado de direito de em tais localidades não se aplica por inteiro, sendo que se observa a presença de governança alternativa por parte de tais grupos mediante as populações locais, tal como apresentou Ripoll (2012) por meio do conceito de “*zonas de barbárie*” e Agambem (2014) em sua reflexão sobre o poder e a vida nua.

Dentre os espaços mais propícios a tal fenômeno (incidência de VNSAs) e tais práticas ilícitas, percebe-se que as fronteiras e as regiões fronteiriças acabam sendo um pólo atrativo para tais atores. Sendo o “centro” de suas próprias regiões e afastadas de seus respectivos centros administrativos, tal como aqui se discutiu, entre outros, o conceito de fronteira social, trazido por Zartman (2010), as regiões fronteiriças acabam por ser espaços frágeis diante do espectro do subdesenvolvimento e assimetris institucionais.

Ademais, diante da tendência ao deslocamento, seja por parte dos grupos ilegais, de fluxos ilícitos e de civis afetados pelos conflitos, as fronteiras acabaram por se tornar um *locus* propício ao refúgio, permanência e trânsito de tais atores. Vale destacar que, a partir da pesquisa empírica, seja com relação à erradicação dos cultivos de coca na Colômbia, seja com relação aos deslocamentos forçados no país, o deslocamento foi um dos fenômenos mais importantes que pôde ser observado, enquanto reação direta dos grupos afetados.

O estudo de caso da presente Tese abordou o espaço fronteiriço entre a Colômbia e a Venezuela e os trânsitos ilícitos que têm ocorrido naquela região, quais sejam tráfico de

drogas e de armas, bem como a utilização da região enquanto locus de refúgio para grupos armados ilegais, tais como as FARC, ELN, AUC e paramilitares.

Foi possível perceber, a partir dos relatórios observados, que a Venezuela tem se tornado um país trânsito para o escoamento de drogas vindas da Colômbia e têm como destino final a Europa e Estados Unidos. Ademais, foi observada uma intensificação do número de grupos paramilitares que praticam extorsão e se beneficiam do tráfico de drogas também, e da presença de membros das FARC que lá se instalam a fim de obter proteção, acesso estratégico a infraestrutura e, até mesmo, aos estágios iniciais da cadeia do narcotráfico. A pesquisa empírica também evidenciou as intensas disputas entre os grupos armados ilegais, pois a região era anteriormente ocupada pelo ELN e pelas AUC, sendo que a segunda se viu em intensas disputas com as FARC, após sua chegada, e o segundo passou por um intenso processo de desmobilização, com programas do governo. Em reação ao vácuo produzido pelas AUC, abriu-se o espaço para o surgimento de novos grupos, chamados de neoparamilitares, como os *Aguillas Negras*, que passam a compor o quadro de VNSAs na região.

Em paralelo, os documentos apontam para possíveis efeitos do recrudescimento militar colombiano, possibilitado, entre outros motivos, pelos recursos e apoio dado pelos Estados Unidos ao Plano Colômbia; e um conseqüente transbordamento nas fronteiras do país, quais sejam com o Panamá, Equador, Brasil e Venezuela. Todos esses países já têm, em diferentes graus, em suas fronteiras, sentido o impacto das questões colombianas e são afetados de distintas maneiras, dependendo do grau de vulnerabilidade que apresentam.

A análise da fronteira com a Venezuela tornou-se imprescindível à medida que se percebe o quão central este espaço tem se tornado para uma série de atividades que começam a se sobrepôr e, com isso, acabou por se tornar um espaço de trânsito multimodal, possibilitando aos grupos ilegais desempenharem normalmente as atividades de ir e vir, traficar, estocar e esconder os produtos, bem como lavar dinheiro, comprar armas, entre outros.

Sob esta perspectiva, tornou-se vital criar um sistema analítico explicativo que trouxesse racionalidade ao fato de tais grupos a se instalarem em tal região, e se verificou que fatores como baixa presença efetiva do Estado, altos índices de corrupção, economia informal, posição geográfica estratégica, além da presença de cultivos ilegais e recursos naturais são cruciais para a presença, trânsito e instalação desses grupos nestes locais.

Nesse sentido, a definição de ZEETI torna-se operacional à medida que possibilita não só investigar os motivos pelos quais os grupos ilegais se instalam e se apossam de determinadas regiões, tanto quanto investigar futuras instalação e trânsito de tais grupos, uma vez que estes podem transbordar para outras regiões, geralmente de fronteira, como uma reação à ação de *enforcement* estatal, ou à presença de novos grupos competidores, ou mesmo pelo recálculo de risco/oportunidade.

De toda forma, a investigação até aqui dimensionada foi capaz de traçar as linhas gerais da experiência em curso e se reconhece a necessidade de a região refletir sobre seus programas de *enforcement* de uma forma mais aprofundada, bem como de aumentar a presença estatal, neutralizando os grupos armados ilegais, mas mais do que isso, buscando maneiras de garantir alternativas econômicas sustentáveis e de longo prazo, a fim de fortalecer a segurança cidadã e os grupos mais vulneráveis, desconstruindo laços de governança alternativa, historicamente estruturados em tais regiões.

Finalmente, a pesquisa desenvolvida demonstrou não só que a América do Sul ainda apresenta desafios à consolidação de sua Zona de Paz, como evidenciou que os temas concernentes à construção da segurança da região necessariamente se apresentam como não tradicionais, ligando-se, portanto, a aspectos da estrutura econômica e social historicamente presente na região, como a presença de grupos armados ilegais ou dinâmicas de economia informal, por exemplo; em paralelo à sobreposição de ameaças de tipo não convencional, como a presença de grupos ligados ao narcotráfico e seus deslocamentos pelos ZEETI da região, gerando, em cada um deles, dinâmicas e padrões de violência e de governança alternativa pela região, a depender do tipo de atores ilegais e das atividades às quais eles estejam conectados.

O que se busca construir, portanto, a partir da abordagem proposta, é a possibilidade de identificar outros ZEETI na região e que se forme um quadro amplo de análise desses espaços no Hemisfério Ocidental, estabelecendo uma interlocução junto a *policymakers* (Ministérios, agências e ONGs) e a instituições locais, como a UNASUL, contrarrestando a dependência de atores internacionais, sejam grandes consultorias ou mesmo agências norte-americanas, como a DEA, pois estas, embora capazes de fazer o georreferenciamento desses espaços, perdem de vista os aspectos históricos constitutivos de cada um desses espaços, bem como as diferenças que se apresentam entre os Estados, tal como entre os atores ilegais e seus padrões de governança local. Esta capacidade de construir abordagens a partir da realidade regional

acredita-se ser fundamental à formação de uma comunidade epistêmica crítica e autônoma em temas de segurança.

REFERÊNCIAS

- ACNUR. **Diagnóstico Departamental Norte Santander**. 2006. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/uploads/pics/2182.pdf?view=1>>. Acesso em 20/01/2016.
- _____. **Diagnóstico Departamental Norte Santander**. 2007. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/uploads/pics/2164.pdf?view=1>>. Acesso em 20/01/2016. de janeiro de 2016.
- _____. **Diagnóstico Departamental Arauca**. 2006b. <<http://www.acnur.org/t3/uploads/pics/2164.pdf?view=1>>. Acesso em 20/01/2016.
- _____. **Diagnóstico Departamental Guajira**. 2006c. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2178.pdf?view=1>. Acesso em 20/01/2016.
- AGAMBEM, Giorgio. Homo Sacer. **O poder soberano e a vida nua**. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2014.
- AGUILAR, Carlos Manuel. La frontera colombo-venezolana: una sóla región em una encrucijada entre dos estados. *Reflexión Política*. v.10, n.20, Dez. 2008. p. 258-272.
- APREHENDIDA mercancía de contrabando de origen venezolano. **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia**, Bogotá, 08 de fevereiro de 2013. Disponível em: <http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2013/20.Aprehendida_mercancia_de_contrabando_de_origen_venezolano.pdf>. Acesso em: 14/01/2016.
- ARCILA, Maria Teresa. Frontera, Entrelugar o Tercer Espacio. **Agenda Cultural**. n.213, 2014. p. 2-6.
- ARIAS Cárdenas: Bachaqueo es influenciado por la viveza criolla. **El Universal**, Caracas, 16 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/150816/arias-cardenas-bachaqueo-es-influenciado-por-la-viveza-criolla>>. Acesso em: 14/01/2016.
- ARIAS, Enrique. Understanding Criminal Networks. IN: IN: TRINKUNAS, Harold; CLUNAN, Anne. **Ungoverned Spaces**. Alternatives for State Authority in an Era of Softened Sovereignty. Stanford: Stanford University Press. 2010.
- ARRÁIZ, Lorena Evelyn. Cuatro muertos deja balacera entre dos grupos de paramilitares. **El Universal**, Caracas, 9 de janeiro de 2012. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com/sucesos/120109/cuatro-muertos-deja-balacera-entre-dos-grupos-de-paramilitares>>. Acesso em: 20/01/2016.
- ARREMETIDA del Ejército contra la red de traficantes de hidrocarburos en La Guajira. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 03 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389334>>. Acesso em: 20/01/2016.

19 ATENTADOS han sido neutralizados por el Ejército en Norte de Santander. **Ejército Nacional de Colombia**. Bogotá, 29 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=390012>>. Acesso em: 05/02/2016.

AUMENTA la comercialización de motos de contrabando venezolano. **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia**, Cúcuta, 16 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2013/139_Aumenta_la_comercializacion_de_motos_de_contrabando_venezolano.pdf>. Acesso em: 14/01/2016.

ÁVILA, Ariel F. **La Frontera Caliente entre Colombia y Venezuela**. Bogotá: Nomo Impressores. 2012.

AYERBE, Luis Fernando. (org.) **Territorialidades, conflictos e desafios à soberania estatal na América Latina**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina. 2012.

_____. Governabilidade, soberania e segurança global: a centralidade do estado. IN: _____. (org.) **Territorialidades, conflitos e desafios à soberania estatal na América Latina**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina. 2012.

_____. (org.) **Territorialidades e entrecruzamentos geopolíticos na América Latina**. Cultura Acadêmica: São Paulo. 2014.

BARRIOS, Miguel. Guerrilla y bacrim dominan el contrabando de gasolina. **El Heraldo**, Colômbia, 18 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.elheraldo.co/laguajira/guerrilla-y-bacrim-dominan-el-contrabando-de-gasolina-146445>>. Acesso em: 14/01/2016.

BECKER, Gary. Crime and Punishment: An Economic Approach. IN: BECKER, Gary; LANDES, William. **Essays in the Economics of Crime and Punishment**. New York: Columbia University Press. 1974.

BEAUFRE, A, Gral. **Introdução à Estratégia**. Biblioteca do Exército Editora: Rio de Janeiro. 1998.

BERDAL, Mats; SERRANO, Mônica. (orgs). **Crímen Transnacional Organizado y seguridad internacional**. Cambio y Continuidad. Guadalajara: Fondo de Cultura Económica. 2005.

BERNAL, Henry Y. **Siete cátedras para la integración**. Bogotá: Convenio Andres Bello. 2005.

BRAGLEY, Bruce. **Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty First Century**. Washington: Woodrow Wilson Center Update on the Americas. 2012.

BUSHNELL, David. Colombia: **Una nación a pesar de sí misma**. Nuestra historia desde los tempos precolombinos hasta hoy. Bogotá: Printer Colombiana. 2013.

BUELVAS, Eduardo Pastrana; GEHRING, Hubert. **Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo**. Bogotá. 2014.

BUZAN, Barry; WILDE, J. **Security: A New Framework for Analysis**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. New York: Cambridge University Press. 2003.

_____. Macrosecuritization and Security Constellations: Reconsidering Scale in Securitization Theory. **Review of International Studies**. v.35, n.2. 2009. p. 253-276.

CAE cargamento de contrabando en el Cesar. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 22 de janeiro de 2016. Disponível em: <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389736>. Acesso em: 25/01/2016.

CANCILLERES de Colombia y Venezuela acuerdan reunión para abordar crisis en frontera. **El Espectador**, Colômbia, 20 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/cancilleres-de-colombia-y-venezuela-acuerdan-reunion-ab-articulo-580592>>. Acesso em: 14/01/2016.

CAPTURADAS tres personas por contrabando de hidrocarburos. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 06 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=390435>>. Acesso em: 08/02/2016.

CAPTURADO alias Cabeza de Loro de las Bacrim. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 05 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=390412>>. Acesso em: 08/02/2016.

CAPTURADO alias 'Guajiro', presunto jefe de sicarios de 'Los Rastrojos'. **El Tiempo**, Colômbia, 18 de fevereiro de 2009. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4825047>>. Acesso em: 20/01/2016.

CAPTURADO alias Mono Ánuar cabecilla del ELN. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 10 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=390633>>. Acesso em: 14/02/2016.

CAPTURADO Cabecilla del frente Héroes y Mártires del ELN. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 01 de fevereiro de 2015. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=390145>>. Acesso em: 20/01/2016.

CAPTURADO hombre que transportaba pasta base de coca. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 20 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389091>>. Acesso em: 14/01/2016.

CAPTURADO principal testaferro de alias Megateo. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 01 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=390135>>. Acesso em: 05/02/2016.

CAPTURADOS 12 integrantes de una temible banda delincencial en Ciudad Bolívar. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 20 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389093>>. Acesso em: 14/01/2016.

CAYCEDO, Jayme. Impacto Regional do conflito colombiano na América Latina. IN: CECEÑA, Ana Esther (org.). **Hegemonias e Emancipações no século XXI**. Buenos Aires: CLACSO. 2005.

CEPIK, Marco. **Segurança Internacional**: práticas, tendências e conceitos. São Paulo: Editora Hucitec. 2010.

_____. Segurança Regional e integração na América do Sul. IN: CEPIK, Marco. **Segurança Internacional**: práticas, tendências e conceitos. São Paulo: Editora Hucitec. 2010.

CHOQUE de bandas militares ocasionó cierre de frontera en Venezuela. **El Nuevo Herald**, Miami, 24 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article32272311.html>>. Acesso em: 05/02/2016.

CINCO MINAS antipersonal del ELN fueron destruídas. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 04 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=388482>>. Acesso em: 20/01/2016.

CLAUSEWITZ, Karl Von. **Da Guerra**. Editora Martins Fontes: São Paulo. 2003

CLUNAN, Anne. Ungoverned Spaces? The Need for Reevaluation. IN: TRINKUNAS, Harold; CLUNAN, Anne. **Ungoverned Spaces**: Alternatives for State Authority in an Era of Softened Sovereignty. Stanford: Stanford University Press. 2010.

CONFIRMAN muerte en Venezuela de Walter Raúl Silva, alias Cara de Vieja, líder de ‘Los Rastrojos’. **El Heraldo**, Colômbia, 17 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://www.elheraldo.co/nacional/confirman-muerte-en-venezuela-de-walter-raul-silva-alias-cara-de-vieja-lider-de-los>>. Acesso em: 20/01/2016.

COLOMBO, Sandra. La Unasur frente a las problemáticas que amenazan la gobernabilidad en la región. IN: AYERBE, Luis Fernando. (org.) **Territorialidades, conflictos e desafíos à soberanía estatal na América Latina**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina. 2012.

CONTINÚA contrabando de alimentos venezolanos. **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia**, Cúcuta, 12 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2013/134.continua_contrabando_de_alimentos_venezolanos.pdf>. Acesso em: 20/01/2016.

CONTINÚA contrabando de combustible venezolano. **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia**, Bogotá, 30 de janeiro de 2013. Disponível em: <http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2013/15.continua_contrabando_de_combustible_venezolano.pdf>. Acesso em: 20/01/2016.

CONTUNDENTE, operación militar golpea al ELN. **Ejército Nacional de Colombia, Bogotá**, 27 de janeiro de 2016. Disponível em:
<<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389913>>. Acesso em: 05/02/2016.

CORREA-LUGO, Víctor. **Poder y Guerrillas em América Latina**. Málaga: Editora Sepha. 2007.

CREVELD, Martin Van. The Transformation of War Revisited. IN: BUNKER, Robert J. **Non-State Threats and Future Wars**. London and Portland: Frank Cass. 2003.

CURREA, Ana María T. Estructuras de Gobernanza multinivel de seguridad en Suramérica. IN: BUELVAS, Eduardo Pastrana; GEHRING, Hubert. **Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo**. Bogotá. 2014.

DÉCIMA Brigada Blindada propinó contundente golpe al contrabando de licor y cigarrillos. **Ejército Nacional de Colombia, Bogotá**, 02 de dezembro de 2015. Disponível em:
<<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=388396>>. Acesso em: 20/01/2016.

DECOMISADOS cerca de 5 mil kilos de pescado en Arauca. **Ejército Nacional de Colombia, Bogotá**, 27 de janeiro de 2016. Disponível em:
<<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389952>>. Acesso em: 05/02/2016.

DESPLAZADOS en Colombia, Refugiados en Venezuela. **BBC**. Arauca. 08 de Janeiro de 2013. Disponível em:
<http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/01/121227_refugiados_desplazados_colombia_venezuela_arauca_apure_aw>. Acesso em 25/11/2015.

DIAN aprehende contrabando de alimentos de origen venezolano. **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia, Cúcuta**, 05 de abril de 2013. Disponível em:
<http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2013/52_DIAN_aprehende_contrabando_de_alimentos_de_origen_venezolano.pdf>. Acesso em: 20/01/2016.

DIAN aprehende contrabando de ganado proveniente de Venezuela. **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia, Cúcuta**, 27 de fevereiro de 2013. Disponível em:
<http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2013/26_DIAN_aprehende_contrabando_de_ganado_proveniente_de_venezuela.pdf>. Acesso em: 20/01/2016.

DIAN aprehende contrabando de pescado y alimentos perecederos venezolanos. **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia, Cúcuta**, 27 de março de 2013. Disponível em:
<http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2013/47_DIAN_aprehende_contrabando_de_pescado_y_alimentos_perecederos_venezolanos.pdf>. Acesso em: 20/01/2016.

DIAN aprehende ganado venezolano y textiles de contrabando. **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia, Bogotá**, 30 de agosto de 2011. Disponível em:
<http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2011/DIAN_aprehende_ganado_venezolano_textiles_de_contrabando.pdf>. Acesso em: 20/01/2016.

DIAN decomisó 11 toneladas de vísceras de ganado traídas de contrabando de Venezuela. **Caracol Radio, Colômbia**, 30 de abril de 2013. Disponível em:

<http://caracol.com.co/radio/2013/04/30/economia/1367343360_890812.html>. Acesso em: 20/01/2016.

DIRECCIÓN de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN). **Cifras y gestión – Rendición de cuentas a la ciudadanía**, Colombia. Disponível em: <http://www.dian.gov.co/dian/14cifrasgestion.nsf/pages/Redicion_de_cuentas?opendocument>. Acesso em: 26/01/2016.

_____. **Escritos y comunicados** – Director General DIAN, Colombia. Disponível em: <<http://www.dian.gov.co/dian/12SobreD.nsf/comunicados?openview>>. Acesso em: 26/01/2016.

_____. **Servicios Publicaciones** – Historico Novedades, Colombia. Disponível em: <<http://www.dian.gov.co/dian/15servicios.nsf/pages/Novedades?OpenDocument>>. Acesso em: 26/01/2016.

DOCE MILITARES muertos dejaron combates con las Farc en La Guajira. **El Colombiano**, Colombia, 21 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.elcolombiano.com/historico/farc_atacaron_a_militares_en_la_serrania_de_perija_en_la_guajira-GVEC_182747>. Acesso em: 20/01/ 2016.

DOMÍNGUEZ, Jorge. **The Future of Inter-American Relations**. New York: Routledge. 2000.

DOS MINAS del ELN fueron destruidas por el Ejército. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 27 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389953>>. Acesso em: 05/02/2016.

DUROS GOLPES al ELN en el sur de Bolívar y Norte de Santander. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 28 de novembro de 2015. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=388256>>. Acesso em: 20/01/ 2016.

ECO, Umberto. **Como se faz uma Tese em Ciências Humanas**. Barcarena: Editorial Presença. 1997.

EJÉRCITO captura a alias Chamizo, cabecilla encargado del sicariato y extorsiones en el Magdalena. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 07 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=390461>>. Acesso em: 08/02/2016.

EJÉRCITO captura a sujeto con droga en Barranquilla. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 22 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389154>>. Acesso em: 20/01/2016.

EJÉRCITO del extinto capo del cartel del norte del Valle alias 'Jabón' está en Ibagué. **El Tiempo**, Colombia, 03 de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4702920>>. Acesso em: 10/01/2016.

EJÉRCITO desmantela armería del Clan Usuga, en Norte de Santander. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 11 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=390688>>. Acesso em: 12/02/2016.

EJÉRCITO destruye laboratorios al servicio del narcotráfico en vichada. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 28 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389969>>. Acesso em: 05/02/2016.

EJÉRCITO frustra acción terrorista contra la población civil. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 04 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389345>>. Acesso em: 20/01/2016.

EJÉRCITO frustra atentados que pretendía cometer el Eln, empleando explosivos. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 19 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389085>>. Acesso em: 20/01/2016.

EJÉRCITO halla 2200 galones de gasolina ilegal del Eln en el Catatumbo. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 19 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389653>>. Acesso em: 05/02/2016.

EJÉRCITO halla insumos líquidos y sólidos del Eln usados para la producción de sustancias ilícitas en el Catatumbo. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 08 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389403>>. Acesso em: 20/01/2016.

EJÉRCITO Nacional incauta más de mil galones de combustible de contrabando. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 22 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389731>>. Acesso em: 26/01/2016.

EJÉRCITO Nacional Incauta más de mil galones de combustible de **contrabando**. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 22 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389731>>. Acesso em: 26/01/2016.

EJÉRCITO Nacional protege a nortesantandereanos de las amenazas del Eln. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 13 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389471>>. Acesso em: 20/01/2016.

EJÉRCITO capturo en flagrancia integrante del Clan Usuga, con material de guerra. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 03 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=388430>>. Acesso em: 14/01/2016.

EN EL CATATUMBO, más de tonelada y media de marihuana fue hallada en centro de acopio. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 15 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389514>>. Acesso em: 20/01/2016.

EN FRONTERA venezolana cae ganado de contrabando. **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia**, Bogotá, 22 de abril de 2013. Disponível em: <http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2013/59_En_frontera_Venezolana_cae_gananado_de_contrabando.pdf>. Acesso em: 20/01/2016.

EN NORTE DE SANTANDER, el Ejército ubicó tres laboratorios donde el Eln obtenía pasta base de coca. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 11 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389440>>. Acesso em: 20/01/2016.

EN NORTE DE SANTANDER, los soldados ubican refinerías para evitar daños al medio ambiente. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 18 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389593>>. Acesso em: 20/01/2016.

EN OPERACIONES de Norte de Santander, fueron capturados seis integrantes del Eln. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 26 de novembro de 2015. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=388226>>. Acesso em: 20/01/2016.

EVERA, Stephen Van. **Causes of War**. Power and the Roots of Conflicts. Cornell University Press: Ithaca and London. 1999.

EX PARAMILITARES pidieron perdón a Víctimas de Norte de Santander. **Gobernación de Norte de Santander**, Norte de Santander, 11 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.nortedesantander.gov.co/Noticias-Gobernaci%C3%B3n-Norte-de-Santander/ArticleID/1560/Ex-paramilitares-pidieron-perd%C3%B3n-a-V%C3%ADctimas-de-Norte-de-Santander>>. Acesso em: 20/01/2016.

EX INTEGRANTE de las AUC fue capturada por el Guala Militar Santander. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 24 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389824>>. Acesso em: 05/02/2016.

FARC deja de recibir 300 millones de pesos mensuales. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 03 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=388452>>. Acesso em: 05/02/2016.

FERREIRA, Marcos Alan. **A Política de Segurança dos Estados Unidos e a Tríplice Fronteira no Pós 11 de setembro: Uma análise dos Interesses Norte-Americanos e o Posicionamento Brasileiro**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Campinas. 2010.

_____. A Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai no debate sobre áreas subgovernadas e safe havens terroristas. IN: AYERBE, Luis Fernando. (org.) **Territorialidades, conflitos e desafios à soberania estatal na América Latina**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina. 2012.

FERRER, Tom. **Transnational Organized Crime in Americas**. London: Routledge. 1999.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Editora Martins Fontes. 2005.

FRANÇOIS, Monika; SUD, Inder. Promoting Stability and Development in Fragile and Failed States. **Development Policy Review**. v.24, n.2. 2006. p. 141-160.

FRÖDIN, Alle J. Dissecting the State: Towards a Relational Conceptualization of States and State Failure. **Journal of International Development**. v.24, n.3. 2010. p. 271-286.

FRONTERAS Al Límite: Colombia / Venezuela. Documentário. RTVE. Regímen de España. 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=TSisBt-2URQ>>. Acesso em 15/01/2016.

FRUSTRADOS atentados del Eln y Epl, en Norte de Santander. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 07 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389366>>. Acesso em: 20/01/2016.

FUND For Peace. **Fragile States Index** – 2005. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2005-sortable>>. Acesso em: 08/08/2015.

_____. **Fragile States Index** – 2006. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2006-sortable>>. Acesso em: 08/08/08/2015.

_____. **Fragile States Index** – 2007. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2007-sortable>>. Acesso em: 08/08/2015.

_____. **Fragile States Index** – 2008. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2008-sortable>>. Acesso em: 08/08/2015.

_____. **Fragile States Index** – 2009. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2009-sortable>>. Acesso em: 08/08/2015.

_____. **Fragile States Index** – 2010. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2010-sortable>>. Acesso em: 08/08/2015.

_____. **Fragile States Index** – 2011. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2011-sortable>>. Acesso em: 08/08/2015.

_____. **Fragile States Index** – 2012. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2012-sortable>>. Acesso em: 08/08/2015.

_____. **Fragile States Index** – 2013. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2013-sortable>>. Acesso em: 08/08/2015.

_____. **Fragile States Index** – 2014. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2014>>. Acesso em: 08/08/2015.

_____. **Fragile States Index** – 2015. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2015>>. Acesso em: 20/12/2015.

FY 2003. **Congressional Budget Justification for Foreign Operations**. Western Hemisphere. 2002. Disponível em: <www.state.gov/documents/organization/3974.pdf>. Acesso em: 21/04/2010.

FY 2004. **Congressional Budget Justification for Foreign Operations**. Western Hemisphere. Department of State. 2003. Disponível em: <www.state.gov/documents/organization/9476.pdf>. Acesso em: 21/04/2010.

FY 2006. **Congressional Budget Justification for Foreign Operations**. Western Hemisphere. Department of State. 2005. Disponível em: <www.state.gov/documents/organization/28980.pdf>. Acesso em: 21/04/2010.

FY 2007. **Congressional Budget Justification for Foreign Operations.** Western Hemisphere. 2006. Disponível em: <www.state.gov/documents/organization/42255.pdf>. Acesso em: 21/04/2010.

FY 2008. **Congressional Budget Justification for Foreign Operations.** Western Hemisphere. Department of State. 2007a. Disponível em: <www.state.gov/documents/organization/60656.pdf>. Acesso em: 21/04/2010.

FY 2008. **Congressional Budget Justification for Foreign Operations.** Western Hemisphere. Department of State. 2007b. Disponível em: <www.state.gov/documents/organization/84462.pdf>. Acesso em: 21/04/2010.

FY 2009. **Congressional Budget Justification for Foreign Operations.** Western Hemisphere. Department of State. 2008. Disponível em: <www.state.gov/documents/organization/101444.pdf>. Acesso em: 21/04/2010.

FY 2010. **Congressional Budget Justification for Foreign Operations.** Western Hemisphere. Department of State. 2009. Disponível em: <www.state.gov/documents/organization/124072.pdf>. Acesso em: 21/04/2010.

GALTUNG, Johan. Violence, Peace and Peace Research. **International Peace Research.** Institute. Oslo. 1969.

GARCIA, Clara Inés. Las representaciones sociales del territorio. **Controversia.** (186) 2006. p. 78-87.

GAULME, François. “États Faillis”, “États Fragiles”: concepts jumelés d’une nouvelle réflexion mondiale. **Politique Étrangère.** v.1. 2011. p.17-30.

GATES, Robert. Helping them defend themselves: The future of US Security Assistance. **Foreign Affairs.** v.89, n.3. 2010. p. 2-6.

GNB incauta 2,7 toneladas de marihuana en frontera con Colombia. **La Verdad,** Venezuela, 06 de novembro de 2012. Disponível em: <<http://www.laverdad.com/sucesos/14578-gnb-incauta-mas-de-2-toneladas-de-droga-en-tachira.html>>. Acesso em: 20/01/2016.

GOLPE a 'los Rastrojos'. **El Tiempo,** Colômbia, 19 de maio de 2011. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4566711>>. Acesso em: 20/01/2016.

GOLPE al Clan Usuga en Norte de Santander y Sur del Cesar. **Ejército Nacional de Colombia,** Bogotá, 27 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389926>>. Acesso em: 05/02/2016.

GOLPE al narcotráfico en El Catatumbo, permite afectar finanzas del ELN. **Ejército Nacional de Colombia,** Bogotá, 22 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389790>>. Acesso em: 05/02/2016.

GOLPE en operaciones militares al Eln. **Ejército Nacional de Colombia,** Bogotá, 06 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=390440>>. Acesso em 08/02/2016.

GUERRA contra las FARC: murieron cuatro soldados y ocho subversivos en combate. El Comercio, Peru, 14 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://elcomercio.pe/mundo/actualidad/guerra-contra-farc-murieron-cuatro-soldados-ocho-subversivos-combate-noticia-669005>>. Acesso em: 20/01/2016.

GEORGE, Alexander L. Case Studies and Theory Development: The Method of Structured, Focused Comparison. IN: LAUREN, Paul Gordon. **Diplomacy: New Approaches in History, Theory and Policy**. New York: Free Press. 1979.

GEORGE, Alexander L., BENNET. Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press. 2004.

_____. The Method of Structured, Focused Comparison. IN: GEORGE, Alexander L; BENNET, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press. 2004.

GISBONE, Claudia D. Gobernanza latinoamericana en materia de lucha contra las drogas. IN: BUELVAS, Eduardo Pastrana; GEHRING, Hubert. **Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo**. Bogotá. 2014.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Drug Control. U.S. Counternarcotics Cooperation with Venezuela has Declined**. Washington. 2009. Disponível em: <<http://www.gao.gov/new.items/d09806.pdf>>. Acesso em 10/11/2014.

HALLIDAY, Fred. A Guerra Fria e seu fim: consequências para a Teoria das Relações Internacionais. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro v.16, n.1. Jan./Jun. 1994. p. 53-73.
HANNERZ, Ulf. Fluxos, Fronteiras, Híbridos: Palavras-Chave da Antropologia Transnacional. **Mana**. v.3, n.1. 1997. p.7-39.

HERMANN, Margareth G; HERMANN, Charles F. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**. v.33. 1989. p. 361-387.
HERZ, Mônica. Construindo confiança na América Latina. IN: CEPIK, Marco. **Segurança Internacional: práticas, tendências e conceitos**. São Paulo: Editora Hucitec. 2010.

HOLSTI, Kalevi. **The State, War, and the State of War**. Cambridge: Cambridge University Press. 1996.

HURREL, Andrew; WOODS, Ngaire. Globalisation and Inequality. **Millenium**. v.24, n.3. 1995. p. 447-470.

_____. (cords.) **Inequality, Globalization and World Politics**. Oxford: Oxford University Press. 1999.

IDLER, Annette. Exploring Agreements of Convenience Made among Violent Non-State Actors. **Perspectives on Terrorism**. v.6, n.4-5. Oct. 2012. p. 63-84.

_____. Cocaine Supply Chain Relationships in Colombia and their Impact n Citizen Security: How does the Narco-broker Come In? In: “**7th Annual Conference of the International Society for the Study of Drug Policy**.” Bogotá. Maio. 2013.

_____; FOREST, James. Behavioral Patterns among (Violent) Non-State Actors: A Study of Complementary Governance. **Stability: International Journal of Security & Development**. v.4, n.1. 2015 p. 1-19.

_____; MOULY, Cécile; GARRIDO, Belén. Zones of Peace in Colombia's Borderland. **International Journal of Peace Studies**. v.20, n.1. Summer. 2015.p. 52-63.

HALLAN gigantesca estrutura empleada por el ELN para producir clorhidrato de cocaína. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 10 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389428>>. Acesso em: 20/01/2016.

INCAUTADAS más de 5 toneladas de marihuana en el estado Táchira. **Oficina Nacional Antidrogas**, Venezuela, 25 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://www.ona.gob.ve/?noticia=3448>>. Acesso em: 20/01/2016.

INCAUTADO contrabando por 30 millones de pesos. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 04 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=388486>>. Acesso em: 20/01/2016.

INCAUTADO contrabando por dos millones de pesos. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 22 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389158>>. Acesso em: 20/01/2016.

INCAUTADOS 3.000 galones de crudo procesado empleado por el narcotráfico. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 08 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389411>>. Acesso em: 20/01/2016.

INSUMOS calculados en 73 millones de pesos, fueron incautados al Eln en tres laboratorios. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 02 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=390177>>. Acesso em: 08/02/2016.

INTERNATIONAL Crisis Group. (IGC). **Colômbia e seus vizinhos: os tentáculos da Instabilidade**. Relatório sobre a América Latina. N.3. Bogotá/Bruxelas. 2003. Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latinamerica/colombia/03_colombia_e_vizinhos_in_pt.pdf>. Acesso em 10/11/2014.

_____. (IGC). **Venezuela: Dangerous Inertia**. n,31. Caracas/Bogotá/Bruxelas. 2014. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/andes/venezuela/b031-venezuela-dangerous-inertia.aspx>>. Acesso em 10/11/2014.

INTERNATIONAL Narcotics Control Strategy Reports. 1993. Disponível em: <<http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/law/INC/index.html>>. Acesso em: 05/05/2010.

_____. 1995. Disponível em: <<http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/law/INC/1995/03.html>>. Acesso em: 05/05/2010.

_____. 2000. Disponível em: <<http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2000/883.html>>. Acesso em: 05/05/2010.

JASKOSKI, Maiah; SOTOMAYOR, Arturo; TRINKUNAS, Harold.(orgs) **American Crossings: Border Politics in the Western Hemisphere**. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 2015.

_____ (orgs). **Borders in the Americas: Theories and Realities**. IN: JASKOSKI, Maiah; SOTOMAYOR, Arturo; TRINKUNAS, Harold. (orgs) **American Crossings: Border Politics in the Western Hemisphere**. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 2015.

JEFE de Los Rastrojos habría sido asesinado en la masacre de Catatumbo en el Zulia. **La Patilla**, Venezuela, 11 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://www.lapatilla.com/site/2014/11/11/jefe-de-los-rastrojos-habria-sido-asesinado-en-la-masacre-de-catatumbo-en-el-zulia/>>. Acesso em: 20/01/2016.

KAARBO, Juliet; BEASLEY, Ryan. A Practical Guide to the Comparative Case Study Method in Political Psychology. **Political Psychology**. v.20, n.2. 1999.p. 369-388.

KACOWICZ, Arie. **Zones of Peace in the Third World**. South America in Comparative Perspective. Albany: State University of New York. 1998.

KEARNEY, Michael. Borders and Boundaries of State and Self at the end of Empire. **Journal of Historical Sociology**. v.4, n.1. 1991. p. 52-74.

KEISTER, Jennifer. The Illusion of Chaos: Why Ungoverned Spaces Aren't Ungoverned and Why it Matters. **Policy Analysis**. CATO Institute. n.766. December. 2014. p.1-24.

KELLING, George; COLES, Katherine. **Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities**. New York: Touchstone Simon & Shuster. 1996.

LABORATORIO del ELN es desmantelado por las tropas. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 09 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389422>>. Acesso em: 20/01/2016.

11 LABORATÓRIOS para procesar pasta base de coca y siete semilleros con matas de coca del ELN fueron desmantelados en el Catatumbo. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 05 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=390388>>. Acesso em: 10/02/2016.

LA GUAJIRA azotada por bandas y Farc. **El Tiempo**, Colômbia, 25 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12822622>>. Acesso em: 20/01/2016.

LAMB, Robert. **Ungoverned Areas and Threats from Safe Havens: Final Report of the Ungoverned Areas Project**. Washington: Office of the Deputy Assistant Secretary of Defense for Policy Planning. Janeiro de 2008. Disponível em: <<http://www.cissm.umd.edu/publications/ungoverned-areas-and-threats-safe-havens-2>>. Acesso em 15/09/2014.

LATIN American Working Group Education Fund; Center for International Policy; Washington Office on Latin America (WOLA). **Blurring the Lines: Trends in US Military**

Programs with Latin America. Washington. 2004. Disponível em: <<http://www.lawg.org/storage/documents/blurringthelines.pdf>>. Acesso em 15/09/2014.

LAUREN, Paul Gordon. **Diplomacy: New Approaches in History, Theory and Policy**. New York: Free Press. 1979.

LEE, Rensselaer W. Transnational Organized Crime: An Overview. IN: FERRER, Tom. **Transnational Organized Crime in Americas**. London: Routledge. 1999.

LIMA, Marcos C.; VILLA, Rafael D.; ALMEIDA, Marcelo; REIS, Rossana R. (orgs.) **Teóricos das Relações Internacionais**. São Paulo: Editora Hucitec. 2012.

LIRA, César. Desmantelan 21 laboratorios de procesamiento de cocaína en Zulia. **El Nacional**, Caracas, 20 de março de 2013. Disponível em: <http://www.el-nacional.com/politica/Desmantelan-laboratorios-procesamiento-cocaina-Zulia_0_157184461.html>. Acesso em: 20/01/2016.

LOBÃO, Waldir; CERQUEIRA, Daniel. IPEA. **Determinantes da Criminalidade: Uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos**. Texto para Discussão n. 956. Rio de Janeiro: 2003.

MADURO juramenta a Estado Mayor Fronterizo en Zulia. **El Universal**, Caracas, 28 de agosto de 2013. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/130828/-maduro-juramenta-a-estado-mayor-fronterizo-en-zulia>>. Acesso em: 20/01/ 2016.

MARES, David. **Violent Peace**. New York: Columbia University Press. 2001.

MARES, David. Por que os latino-americanos continuam a se ameaçarem? O uso da força militar nas relações intra latino-americanos. **Varia História**. Belo Horizonte. v.28, n.48. Jul./Dez. 2012. p.599-625.

8000 MATAS de coca son destruidas en Norte de Santander. **Ejército Nacional de Colombia**. Bogotá, 11 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389445>>. Acesso em: 20/01/2016.

MATEO, Luiza Rodrigues; SANTOS, Aline. P. From the U.S. Department of State, USAID, and Washington-based think tanks: the search for ungoverned spaces in South America. In: PREVOST, Gary; VANDEN, Harry; CAMPOS, Carlos O.; AYERBE, Luis F. (Org.). **U.S. National Security Concerns in Latin America and the Caribbean: The Concept of Ungoverned Spaces and Failed States**. New York: Palgrave Macmillan. 2014.

MCDERMOTT, Jeremy. Colombian Conflict Enters a New Phase. **Insight Crime**, Colômbia, 06 de abril de 2012. Disponível em: <<http://www.insightcrime.org/investigations/colombian-conflict-enters-a-new-phase>>. Acesso em: 20/01/2016.

MERCANCÍA china apreendida en frontera venezolana. **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia**, Riohacha, 22 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2013/142.Mercancia_china_apreendida_en_frontera_venezolana.pdf>. Acesso em: 20/01/2016.

MEJÍA, Daniel; GAVIRIA, Alejandro. **Política Antidrogas en Colombia**. Bogotá: Ediciones Uniandes. 2011.

15 MIL EFECTIVOS en la frontera. **El Universal**. Caracas, 16 de marzo de 2012. Disponible em: <<http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/120316/15-mil-efectivos-en-la-frontera>>. Acceso em: 14/01/2016.

MILITARES venezolanos desmantelaron 17 laboratorios clandestinos de cocaína. **El Universal**, Colômbia, 22 de outubro de 2013. Disponible em: <<http://www.eluniversal.com.co/mundo/latino-america/militares-venezolanos-desmantelaron-17-laboratorios-clandestinos-de-cocaina>>. Acceso em: 20/01/2016.

MINISTÉRIO de Comercio, Industria y Turismo de Colombia (MinCIT). Citación Proposición 11 y Aditivas 12 y 13 del 20 de agosto de 2014 - **Despacho Ministra**, Bogotá, 2014. Disponible em: <http://www.camara.gov.co/portal2011/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=7986&Itemid=102>. Acceso em: 26/01/2016.

MINISTRO del Poder Popular para Defensa Henry Rangel Silva anuncia en Colombia la detención de un peligroso cabecilla de la Banda “Los Rastrojos”. **Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores – Embajada de Venezuela en Colombia**, Venezuela, 08 de maio de 2012. Disponible em: <http://colombia.embajada.gob.ve/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=2&Itemid=18&lang=es&limitstart=56>. Acceso em: 20/01/2016.

MORALES, Germán Jiménez. Contrabando mueve \$18 billones y tiene sus “kamikazes”. **El Colombiano**, Colômbia, 13 de julho de 2013. Disponible em: <http://www.elcolombiano.com/historico/contrabando_mueve_18_billones_y_tiene_sus_kamikazes-ECEC_251014>. Acceso em: 20/01/2016.

MORA, Jesús Alberto. **Ciencias que uniforman el médio militar**. Bogotá: Sello Editorial. ESMIC. 2013.

MOSER C., SHRADER, E. **A conceptual framework for violence reduction**. Washington D.C. World Bank, Latin America and Caribbean Region, Environmentally and Socially Sustainable Development. 1999.

MUEREN dos militares colombianos en combate con ELN. **El Universal**, Caracas, 9 de janeiro de 2016. Disponible em: <<http://www.eluniversal.com/internacional/160109/mueren-dos-militares-colombianos-en-combate-con-eln>>. Acceso em: 20/01/2016.

NEUMAN, William. Cocaine’s Flow Is Unchecked in Venezuela. **The New York Times**, La Macanilla, 26 de julho de 2012. Disponible em: <http://www.nytimes.com/2012/07/27/world/americas/venezuela-is-cocaine-hub-despite-its-claims.html?_r=4&pagewanted=all>. Acceso em: 20/01/2016.

NEUTRALIZADO atentado que pretendía cometer del Eln, en Norte de Santander. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 08 de fevereiro de 2016. Disponible em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=390508>>. Acceso em: 10/02/2016.

NEUTRALIZADOS artefactos explosivos en Norte de Santander. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 22 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389743>>. Acesso em: 10/02/2016.

NO CESAN operaciones del Ejército contra el narcotráfico en Norte de Santander. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 20 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389675>>. Acesso em: 05/02/2016.

NORTON, Richard J. Feral Cities: The New Strategic Environment. **Naval War College Review**, v.56, n.4. 2003. p.97-106.

NUEVO golpe al contrabando de ganado venezolano. **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia**, Bogotá, 24 de julho de 2013. Disponível em: <http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2013/119_Nuevo_golpe_al_contra_bando_de_ganado_venezolano.pdf>. Acesso em: 20/01/2016.

NÚÑEZ, Yolmar. Dos mil militares rastrean la zona fronteriza en Táchira. *El Universal*, Caracas, 16 de março de 2012. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/120316/dos-mil-militares-rastrean-la-zona-fronteriza-en-tachira>>. Acesso em: 20/01/2016.

O'DONNELL, Guillermo. **On the State, Democratization and Some Conceptual Problems**. A Latin American view with glances at some post-communist countries. Working Paper n.192. 1992.

OFICINA Nacional Antidrogas (ONA). **Balance de la Lucha Antidrogas en Venezuela 2014**. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz. Disponível em: <http://www.ona.gob.ve/Pdf/Balance_2014.pdf>. Acesso em: 26/01/2016.

_____. **Plan Nacional Antidrogas 2015-2019**. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz. Disponível em: <http://www.ona.gob.ve/Descargas/PNA_web_08e.pdf>. Acesso em: 26/01/2016.

OPERACIONES de la Primera División arrojan 16 capturados en la Región Caribe. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 19 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389084>>. Acesso em: 20/01/2016.

OPERATIVOS contra la banda de 'los rastrojos' realizan en el Putumayo. **El Tiempo**, Colômbia, 13 de agosto de 2007. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3679483>>. Acesso em: 20/01/2016.

PALACIOS, Marco; STAFFORD, Robinson. **Historia de Colombia**. País Fragmentado, sociedad dividida. Bogotá: Universidad de los Andes. 2012.

_____. **De quién es la tierra?** Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930. Bogotá: Fondo de Cultura Económica. 2011.

_____. **Violencia Pública en Colombia, 1958-2010**. Bogotá: Fondo de Cultura Económica. 2012.

PATRICK, Stewart. **Weak Links: Fragile States, Global Threats, and International Security**. Oxford: The Oxford University Press. 2011.

_____. The Brutal Truth. **Foreign Policy**. Jul/Aug. 2011. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2011/06/20/the-brutal-truth/>>. Acesso em 08/11/2014.

PEREIRA, Paulo. **Securitização do Crime Organizado Transnacional nos Estados Unidos na década de 1990**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Campinas. 2011.

_____. NASSER, Reginald Mattar. Carl Schmitt: um pensador heterodoxo das relações internacionais. IN: LIMA, Marcos Costa; VILLA, Rafael Duarte; ALMEIDA, Marcelo de; REIS, Rossana Rocha. (orgs.) **Teóricos das Relações Internacionais**. São Paulo: Hucitec. 2012.

PICARELLI, John. Transnational Organized Crime. IN: WILLIAMS, Paul D. **Security Studies**. An Introduction. Routledge: New York. 2008.

POLICÍA NACIONAL DE COLÔMBIA. **Derección Antinarcóticos – Balance Operativo**, Colômbia. Disponível em: <http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Direcciones_tipo_Operativas/Direccion_de_Antinarcoticos/Balance>. Acesso em: 26/02/2016.

POPPER, Karl R. **A Lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Editora Cultrix. 1972.

PREVOST, Gary; VANDEN, Harry; CAMPOS, Carlos O.; AYERBE, Luis F. (Org.). **U.S. National Security Concerns in Latin America and the Caribbean: The Concept of Ungoverned Spaces and Failed States**. New York: Palgrave Macmillan. 2014.

RAMÍREZ, Socorro; CADENAS, José María. **Colombia-Venezuela: Retos de la convivencia**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2006.

_____. Colombia y Venezuela: De una Aguda Tensión a una Asociación Estratégica? IN: RAMÍREZ, Socorro; CADENAS, José María. **Colombia-Venezuela: Retos de la convivencia**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2006.

_____. Las encrucijadas de la integración. El caso de la frontera colombo-venezolana. IN: BERNAL, Henry Y. **Siete cátedras para la integración**. Bogotá: Convenio Andres Bello. 2005.

RAND Corporation. **The Latin American Drug Trade Scope, Dimensions, Impact, and Response**. Santa Monica: Rand Corporation. 2011. Disponível em: <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2011/RAND_MG1076.pdf>. Acesso em 10/11/2014.

RESPUESTA del ACNUR Ante la Situación en el Estado Táchira. **ACNUR**. Caracas. 31 de Agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/respuesta-del-acnur-ante-situacion-en-el-estado-tachira/>>. Acesso em 25/11/2015.

RESTAN más de 100 gasolineras por automatizar en Zulia. **El Universal**, Caracas, 02 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com/economia/130502/restan-mas-de-100-gasolineras-por-automatizar-en-zulia>>. Acesso em: 20/01/2016.

RIPOLL, Julieta Lemaitre. Constitución o barbarie? Cómo repensar el derecho en las zonas “sin ley”?. IN: RODRÍGUEZ, César. **El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2012.

RODRÍGUEZ, César. **El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2012.

ROSALDO, Renato. Ideology, Place, and People without Culture. **Cultural Anthropology**. n.3. 1988. p. 77-87.

ROSENAU, J. N. **Turbulence in World Politics**. Princeton: Princeton University Press. 1990.

_____; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governance without Government: Order and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press. 1992.

_____. Governança, ordem e transformação na política mundial. IN: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Ordem e transformação na política mundial**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

ROUX, Francisco J. El Problema ético. IN: **Drogas, Poder y Región en Colombia: impactos locales y conflictos**. VARGAS, Ricardo. Bogotá: Cinep. 1994.

SAINT-PIERRE, Héctor. Reflexiones sobre los estudios de defensa: perspectiva filosófica e histórica. IN: MORA, Jesús Alberto. **Ciencias que uniforman el medio militar**. Bogotá: Sello Editorial. ESMIC. 2013.

_____. Breve Reflexión sobre el empleo de las Fuerzas Armadas. **Revista Voces en el Fênix**. n.48. 2015. p. 14-21.

SALAZAR, Bernardo Pérez. Organizaciones Criminales Transnacionales, “Espacios Ingovernados” y una doctrina que emerge. **Prolegómenos- Derechos y Valores**. v.X, n.20. Jul./Dec. 2007.p. 16-26.

SAMPSON, Robert J; GORVES, Byron. Community structure and Crime: Testing social-disorganization theory. **American Journal of Sociology**. v.94, n.4. 1989. p. 774-802.

SANCHES Júnior, Carlos Alberto. **Genealogia e Biopoder**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Estadual Paulista. Campus Marília. 2012.

SANTOS, Marcelo. Colômbia: o conflito interno e as fronteiras com o Equador e a Venezuela. **Meridiano 47**. v.11, n.122. Nov/Dez. 2010. p. 27-34.

SCHMITT, Carl. **El Concepto de lo Político**. Folio ediciones: Buenos Aires. 1962.

SE DESMOBILIZÓ cabecilla del ELN en Valledupar. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 05 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=388528>>. Acesso em: 20/01/2016.

SE INCREMENTA ofensiva contra el narcotráfico en Norte de Santander. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 07 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389379>>. Acesso em: 20/01/2016.

SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ; **As 50 cidades mais violentas do mundo com mais de 300 mil habitantes**. 2015. Disponível em: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/lib/Prensa/2016_01_25_seguridad_justicia_y_paz-50_most_violent_cities_2015.pdf>. Acesso em 10/12/2015.

SERRANO, Mónica. Transnational Crime in the Western Hemisphere. IN: DOMÍNGUEZ, Jorge. **The Future of Inter-American Relations**. New York: Routledge. 2000.

SIETE INTEGRANTES del Frente de Guerra Oriental del Eln, se desmovilizan en Norte de Santander. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 02 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=390244>>. Acesso em: 05/02/2016.

SMITH, T L. Conflictos de teorías sobre la propiedad de la tierra en Colombia. **Revista Mexicana de Sociología**. v.20, n.2. 1958.

SOLDADOS de la Trigésima Brigada evitan que población del municipio El Carmen, resulte afectada por ataques del Eln. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 09 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=390533>>. Acesso em: 10/02/2016.

SOLDADOS ubican válvula ilegal y neutralizan hurto de hidrocarburos. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 28 de novembro de 2015. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=388252>>. Acesso em: 20/01/2016.

SOUZA, Marília C. B. Os Estados Unidos e a definição do inimigo: Uma reflexão teórica. In: **III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos da Defesa-ABED**. 2009.

_____. **Análise da Política Estratégica dos Estados Unidos para a América do Sul**: de Clinton a George W. Bush. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). São Paulo. 2010.

_____. O conceito de áreas não governadas ou Black Spots e os desafios políticos e teóricos para a agenda de segurança do pós-Guerra Fria. **Cadernos do IEEL**. N.14. Ago. 2012. p 1-21.

_____. O Hemisfério Ocidental sob a perspectiva dos conflitos em espaços de clivagens territoriais ou as chamadas “áreas não-governadas”, IN: AYERBE, Luis Fernando.(org.) **Territorialidades e entrecruzamentos geopolíticos na América Latina**. Cultura Acadêmica: São Paulo. 2014.

_____. Crise na Fronteira Caliente. **Estadão Noite**. 04/09/2015. Disponível em: <<http://www.unesp.br/portal#!/noticia/19061/crise-na-frontera-caliente/>>. Acesso em 15/12/2015.

SHAW, Clifford; McKAY, Henry. **Juvenile Delinquency and Urban Areas**. Chicago: University of Chicago Press. 1942.

_____. **Juvenile Delinquency and Urban Areas**. Chicago: University of Chicago Press. 1969.

STANISLAWSKI, B. H. Para-States, Quasi-States, and Black Spots: perhaps not states, but not “ungoverned territories” either. **International Studies Review**. v.10, n.8. Jun. 2008. p. 366-396.

TICKNER, Arlene. Intervención por Invitación: Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. **Colombia Internacional**. v.65. Jan./Jun. 2007. p. 90-111.

TICKNER, Arlene; GARCÍA, Diego; ARREAZA, Catalina. Actores Violentos No Estatales y Narcotráfico en Colombia. IN: MEJÍA, Daniel; GAVIRIA, Alejandro. **Política Antidrogas en Colombia**. Bogotá: Ediciones Uniandes. 2011.

_____. **Colombia, the United States, and Security Cooperation by Proxy**. Washington DC: Washington Office on Latin America. 2014.

TOKLATIAN, Juan G. Mais Insegurança Humana, menos Segurança Regional. **Contexto Internacional**. v.24, n.1. Jan./Jun. 2002. p. 129-166.

_____. La cuestión de las drogas y la política exterior de Colombia: hacia un cambio pragmático. **Coyuntura Económica**. v.xl, n.1. 1ºsem. 2010. p. 179-199.

TRINKUNAS, Harold; CLUNAN, Anne. **Ungoverned Spaces**. Alternatives for State Authority in an Era of Softened Sovereignty. Stanford: Stanford University Press. 2010.

_____. Conceptualizing Ungoverned Spaces. Territorial Statehood, Contested Authority, and Softened Sovereignty. IN: TRINKUNAS, Harold; CLUNAN, Anne. **Ungoverned Spaces. Alternatives for State Authority in an Era of Softened Sovereignty**. Stanford: Stanford University Press. 2010.

_____. Rivalry, Trade and Restraint on the Colombia-Venezuela Border. IN: _____ . **American Crossings: Border Politics in the Western Hemisphere**. 2015.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perception Index 2000**. Disponível em: <<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>>. Acesso em 15/12/2015.

_____. **Corruption Perception Index 2001**. Disponível em: <<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>>. Acesso em 15/12/2015.

_____. **Corruption Perception Index 2002**. Disponível em: <<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>>. Acesso em 15/12/2015.

_____. **Corruption Perception Index 2003**. Disponível em:
<<http://www.transparency.org/research/cpi/overview> >. Acesso em 15/12/2015.

_____. **Corruption Perception Index 2004**. Disponível em:
<<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>>. Acesso em 15/12/2015.

_____. **Corruption Perception Index 2005**. Disponível em:
<<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>>. Acesso em 15/12/2015.

_____. **Corruption Perception Index 2006**. Disponível em:
<<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>>. Acesso em 15/12/2015.

_____. **Corruption Perception Index 2007**. Disponível em:
<<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>>. Acesso em 15/12/2015.

_____. **Corruption Perception Index 2008**. Disponível em:
<<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>>. Acesso em 15/12/2015.

_____. **Corruption Perception Index 2009**. Disponível em:
<<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>>. Acesso em 15/12/2015.

_____. **Corruption Perception Index 2010**. Disponível em:
<<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>>. Acesso em 15/12/2015.

_____. **Corruption Perception Index 2011**. Disponível em:
<<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>>. Acesso em 15/12/2015.

_____. **Corruption Perception Index 2012**. Disponível em:
<<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>>. Acesso em 15/12/2015.

_____. **Corruption Perception Index 2013**. Disponível em:
<<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>>. Acesso em 15/12/2015.

_____. **Corruption Perception Index 2014**. Disponível em:
<<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>>. Acesso em 15/12/2015.

_____. **Corruption Perception Index 2015**. Disponível em:
<<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>>. Acesso em 15/12/2015.

TRATADO Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. **UNASUL**. Brasília, 23 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm>. Acesso em: 08/11/2014.

TRIGÉSIMA BRIGADA presenta balance positivo en lucha contra el contrabando. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 17 de janeiro de 2016. Disponível em:
<<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389545>>. Acesso em: 20/01/2016.

TRINDADE, Manuela V. **A dimensão internacional do conflito armado colombiano: a internacionalização dos processos de paz segundo as agendas hemisférica e global**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). São Paulo. 2009.

12 UNIFORMADOS muertos por emboscada del ELN en Boyacá. **El País**. Mindefensa, Colômbia, 26 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/emboscada-patrulla-militar-deja-soldados-muertos-boyaca>>. Acesso em: 14/01/2016.

UNITED Nations Office on Drugs and Crime. UNODC. **World Drug Report. 2004**. Disponível em: <http://www.unodc.org/pdf/WDR_2004/volume_1.pdf>. Acesso em: 26/11/2015.

_____. **World Drug Report. 2004. Vol ii**. Disponível em: <http://www.unodc.org/pdf/WDR_2004/volume_2.pdf>. Acesso em: 26/11/2015.

_____. **World Drug Report. 2005**. Disponível em: <https://www.unodc.org/pdf/WDR_2005/volume_1_web.pdf>. Acesso em: 26/11/2015.

_____. **World Drug Report. 2005. Vol ii**. Disponível em: <https://www.unodc.org/pdf/WDR_2005/volume_2_web.pdf>. Acesso em: 26/11/2015.

_____. **World Drug Report. 2006**. Disponível em: <https://www.unodc.org/pdf/WDR_2006/wdr2006_volume1.pdf>. Acesso em: 26/11/2015

_____. **World Drug Report. 2006. Vol ii**. Disponível em: <https://www.unodc.org/pdf/WDR_2006/wdr2006_volume2.pdf>. Acesso em: 26/11/2015.

_____. **World Drug Report. 2007.**. Disponível em: <https://www.unodc.org/pdf/research/wdr07/WDR_2007.pdf>. Acesso em: 26/11/2015.

_____. **World Drug Report. 2008**. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf>. Acesso em: 26/11/2015.

_____. **World Drug Report. 2009**. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/WDR2009_eng_web.pdf>. Acesso em: 26/11/2015.

_____. **World Drug Report. 2010**. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/World_Drug_Report_2010_lo-res.pdf>. Acesso em: 26/11/2015.

_____. **World Drug Report. 2011**. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World_Drug_Report_2011_ebook.pdf>. Acesso em: 26/11/2015.

_____. **World Drug Report. 2012**. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_web_small.pdf>. Acesso em: 26/11/2015.

_____. **World Drug Report. 2013**. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World_Drug_Report_2013.pdf>. Acesso em: 26/11/2015.

_____. **World Drug Report. 2014.** Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/wdr2014/World_Drug_Report_2014_web.pdf>. Acesso em: 26/11/2015.

_____. **World Drug Report. 2015.** Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/wdr2015/World_Drug_Report_2015.pdf>. Acesso em: 26/11/2015.

_____. **Colombia - Coca cultivation survey 2014**, Colômbia, Julho de 2015. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/censo_INGLES_2014_WEB.pdf>. Acesso em: 26/01/2016.

_____. **Drug Trafficking Statistics.** United Nations publication. Disponível em: <<https://data.unodc.org/>>. Acesso em: 26/02/2016.

UN NUEVO ATENTADO que pretendía cometer el Eln, fue neutralizado por el Ejército, en Norte de Santander. **Ejército Nacional de Colombia**, Bogotá, 26 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389891>>. Acesso em: 05/02/2016.

“URABEÑOS’ tienen campamentos en Venezuela: Policía. **El Tiempo**, Colômbia, 5 de setembro de 2013. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13047263>>. Acesso em: 20/01/2016.

VALLEJO, Margarita; LÓPEZ, Horácio. **El ataque de Colombia en territorio ecuatoriano.** Detrás de las palabras los hechos. Buenos Aires: Ediciones CCC, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. 2009.

VARGAS, Ricardo. **Drogas, poder y región en Colombia:** impactos locales y conflictos. Bogotá: Cinep. 1995.

VARGAS, Ricardo; BARRAGÁN, Jackeline. Amapola en Colombia: economía ilegal, violencias e impacto regional. IN: VARGAS, Ricardo. **Drogas, poder y región en Colombia:** impactos locales y conflictos. Bogotá: Cinep. 1995.

VENEZUELA: Militares incautan cocaína en avión. **Portal de notícias Terra**, Venezuela, 09 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://noticias.terra.com/america-latina/venezuela/venezuela-militares-incautan-cocaina-en-avion,9312ad2c5c7bc310VgnCLD2000000dc6eb0aRCRD.html>>. Acesso em: 20/01/2016.

VILLA, Rafael. O Paradoxo da Macrossegurização: Quando a Guerra ao Terror não securitiza outras “Guerras” na América do Sul. **Contexto Internacional**. v.36, n.2. 2014. p.349-383.

_____; TRINDADE, Manuela V. Internacionalização pelo Envolvimento de Atores Externos no Conflito Colombiano: Atuação da OEA na Desmobilização de Grupos Paramilitares na Colômbia. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. v.55,n.2. 2012. p. 403-445

ZARTMAN, William (ed). **Collapsed States: The Desintegration and Restoration of Legitimate Authority.** Boulder: Lynne Rienner. 1995.

_____. **Understanding Life in the Borderlands: Boundaries in Depth and in Motion.** Athens: The University of Georgia Press. 2010.

WILLIAMS, Paul D. **Security Studies.** An Introduction. Routledge: New York. 2008.

WILLIAMS, Phil. Here be Dragons. Dangerous Spaces and International Security. IN: TRINKUNAS, Harold; CLUNAN, Anne. **Ungoverned Spaces.** Alternatives to the State Authority in an Era of Softened Sovereignty. Stanford: Stanford University Press. 2010.

_____. Cooperación entre Organizaciones Criminales. IN: BERDAL, Mats; SERRANO, Mônica. (orgs). **Crímen Transnacional Organizado y seguridad internacional.** Cambio y Continuidad. Guadalajara: Fondo de Cultura Económica. 2005.

APÊNDICE A – BANCO DE DADOS DAS NOTÍCIAS CONSULTADAS

Ano	Título	Nome do Veículo de Comunicação	Atores Ilegais Citados	Região Citada	Natureza da ação relatada pela notícia	Link
2016	"Confirman muerte en Venezuela de Walter Raúl Silva, alias Cara de Vieja, líder de 'Los Rastrojos'"	El Heraldo - Colômbia	Los Rastrojos ou Rondas Campesinas Populares (RCP)	Táchira, Venezuela (Fronteira com Colômbia)	Confronto armado	http://www.elheraldo.co/nacional/confirman-muerte-en-venezuela-de-walter-raul-silva-alias-cara-de-vieja-lider-de-los
2016	"Ejército dismantela armería del Clan Usuga, en Norte de Santander"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Clan Usuga	Cúcuta, Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Ação militar (Captura de armas e munições ou desativação de explosivos)	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=390688
2016	"Golpe al Clan Usuga en Norte de Santander y Sur del Cesar"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Clan Usuga	Norte de Santander / Cesar, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Captura ou rendição de narcotraficante / Narcotráfico	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389926
2016	"Ejército captura a alias Chamizo, cabecilla encargado del sicariato y extorsiones en el Magdalena"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Clan Usuga	Santa Marta, Magdalena, Colômbia (Próximo à fronteira com a Venezuela)	Captura ou rendição de narcotraficante	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=390461
2016	"Exintegrante de las AUC fue capturada por el Gaula Militar Santander"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)	Santander, Colômbia (Próximo à fronteira com a Venezuela)	Captura ou rendição de narcotraficante	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389824
2016	"Capturado alias Cabeza de Loro de las Bacrim"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Bandas Criminales Emergentes (Bacrim)	Cesar, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Captura ou rendição de narcotraficante	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=390412
2016	"Ejército destruye laboratorios al servicio del narcotráfico en vichada"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Bloque Libertadores Del Vichada	Vichada, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Narcotráfico	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389969
2016	"Decomisados cerca de 5 mil kilos de pescado en Arauca"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Contrabandistas	Arauca, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Contrabando	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389952
2016	"Capturadas tres personas por contrabando de hidrocarburos"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Contrabandistas	San Martín, Cesar, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Contrabando	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=390435
2016	"Ejército Nacional Incauta más de mil galones de combustible de contrabando"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Contrabandistas	Arauca, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Contrabando	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389731
2016	"Cae cargamento de contrabando en el Cesar"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Contrabandistas	Cesar, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Contrabando	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389736
2016	"Trigésima Brigada presenta balance positivo en lucha contra el contrabando"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Contrabandistas	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Contrabando	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389545
2016	"Arremetida del Ejército contra la red de traficantes de hidrocarburos en La Guajira"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Contrabandistas	La Guajira, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Contrabando	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389334
2016	"8000 matas de coca son destruidas en Norte de Santander"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Não identificado	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Narcotráfico	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389445
2016	"En El Catatumbo, más de tonelada y media de marihuana fue hallada en centro de acopio"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Los Rastrojos ou Rondas Campesinas Populares (RCP) e Ejército Popular de Liberación (EPL)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Narcotráfico	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389514

Ano	Título	Nome do Veículo de Comunicação	Atores Ilegais Citados	Região Citada	Natureza da ação relacionada pela notícia	Link
2016	"Frustrados atentados del Eln y Epl, en Norte de Santander"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN) e Ejército Popular de Liberación (EPL)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Ação militar (Captura de armas e munições ou desativação de explosivos)	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389366
2016	"Incautados 3.000 galones de crudo procesado empleado por el narcotráfico"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Não identificado	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Narcotráfico	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389411
2016	"Ejército frustra acción terrorista contra la población civil"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Ação militar (Captura de armas e munições ou desativação de explosivos)	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389345
2016	"Se incrementa ofensiva contra el narcotráfico en Norte de Santander"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Narcotráfico	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389379
2016	"Hallan gigantesca estructura empleada por el ELN para producir clorhidrato de cocaína"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Santa Rosa del Sur, Bolívar, Colômbia (Próximo à fronteira com a Venezuela)	Narcotráfico	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389428
2016	"Laboratorio del ELN es desmantelado por las tropas"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Narcotráfico	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389422
2016	"Ejército halla insumos líquidos y sólidos del Eln usados para la producción de sustancias ilícitas en el Catatumbo"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Narcotráfico	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389403
2016	"En Norte de Santander, el Ejército, ubicó tres laboratorios donde el Eln obtenía pasta base de coca"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Narcotráfico	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389440
2016	"Ejército Nacional, protege a nortesantandereanos de las amenazas del Eln"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Ação militar (Captura de armas e munições ou desativação de explosivos)	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389471
2016	"No cesan operaciones del Ejército contra el narcotráfico en Norte de Santander"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Narcotráfico	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389675
2016	"Ejército Nacional Incauta más de mil galones de combustible de contrabando"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Arauca, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Contrabando	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389731
2016	"Ejército halla 2200 galones de gasolina ilegal del Eln en el Catatumbo"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Narcotráfico	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389653
2016	"En Norte de Santander, los soldados, ubican refineries para evitar daños al medio ambiente"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Narcotráfico	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389593
2016	"Golpe al narcotráfico en El Catatumbo, permite afectar finanzas del ELN"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Narcotráfico	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389790
2016	"Neutralizados artefactos explosivos en Norte de Santander"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Ação militar (Captura de armas e munições ou desativação de explosivos)	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389743

Ano	Título	Nome do Veículo de Comunicação	Atores Ilegais Citados	Região Citada	Natureza da ação relacionada pela notícia	Link
2016	"Contundente operación militar golpea al Eln"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Captura ou rendição de narcotraficante / Ação militar (Captura de armas e munições ou desativação de explosivos)	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389913
2016	"Un nuevo atentado que pretendía cometer el Eln, fue neutralizado por el Ejército, en Norte de Santander"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Ação militar (Captura de armas e munições ou desativação de explosivos)	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389891
2016	"Dos minas del Eln fueron destruidas por el Ejército"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Ação militar (Captura de armas e munições ou desativação de explosivos)	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389953
2016	"Capturado Cabecilla del frente Héroes y Mártires del Eln"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	San Pablo, Bolívar, Colômbia (Próximo à fronteira com a Venezuela)	Captura ou rendição de narcotraficante	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=390145
2016	"19 atentados han sido neutralizados por el Ejército en Norte de Santander"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Ação militar (Captura de armas e munições ou desativação de explosivos)	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=390012
2016	"Insumos calculados en 73 millones de pesos, fueron incautados al Eln en tres laboratorios"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Narcotráfico	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=390177
2016	"Siete integrantes del Frente de Guerra Oriental del Eln, se desmovilizan en Norte de Santander"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Captura ou rendição de narcotraficante / Ação militar (Captura de armas e munições ou desativação de explosivos)	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=390244
2016	"Once laboratorios para procesar pasta base de coca y siete sembreros con matas de coca del Eln fueron desmantelados en el Catatumbo"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Narcotráfico	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=390388
2016	"Neutralizado atentado que pretendía cometer del Eln, en Norte de Santander"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	El Carmen, Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Ação militar (Captura de armas e munições ou desativação de explosivos)	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=390508
2016	"Golpe en operaciones militares al Eln"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Puerto Rondón, Arauca, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Captura ou rendição de narcotraficante / Ação militar (Captura de armas e munições ou desativação de explosivos)	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=390440
2016	"Soldados de la Trigésima Brigada, evitan que población del municipio El Carmen, resulte afectada por ataques del Eln"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	El Carmen, Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Ação militar (Captura de armas e munições ou desativação de explosivos)	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=390533
2016	"Capturado alias Mono Ánuar cabecilla del Eln"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	San Pablo, Bolívar, Colômbia (Próximo à fronteira com a Venezuela)	Captura ou rendição de narcotraficante	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=390633
2016	"Mueren dos militares colombianos en combate con Eln"	El Universal - Venezuela	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Confronto armado / Emboscadas	http://www.eluniversal.com/internacional/160109/mueren-dos-militares-colombianos-en-combate-con-eln
2016	"Capturado principal testaferro de alias Megateo"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Grupo criminoso organizado com aliança com o Ejército Popular de Liberación (EPL)	Cesar, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Captura ou rendição de narcotraficante	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=390135

Ano	Título	Nome do Veículo de Comunicação	Atores Ilegais Citados	Região Citada	Natureza da ação relacionada pela notícia	Link
2015	"Cancilleres de Colombia y Venezuela acuerdan reunión para abordar crisis en frontera"	El Espectador - Colômbia	Não identificado	Táchira, Venezuela (Fronteira com Colômbia)	Contrabando / Confronto armado / Emboscadas / Operação militar	http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/cancilleres-de-colombia-y-venezuela-acuerdan-reunion-ab-articulo-580592
2015	"Arias Cárdenas: Bachaqueo es influenciado por la viveza criolla"	El Universal - Venezuela	Não identificado	Zulia, Venezuela (Fronteira com Colômbia)	Contrabando	http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/150816/arias-cardenas-bachaqueo-es-influenciado-por-la-viveza-criolla
2015	"Operaciones de la Primera División arrojan 16 capturados en la Región Caribe"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Los Maiceros	Região do Caribe (Magdalena, Atlântico e La Guajira), Colômbia (Fronteira com a Venezuela)	Contrabando / Captura ou rendição de narcotraficante	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389084
2015	"Incautado contrabando por dos millones de pesos"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Não identificado	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Contrabando	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389158
2015	"Choque de bandas militares ocasionó cierre de frontera en Venezuela"	El Nuevo Herald - EUA	Não identificado	Táchira, Venezuela (Fronteira com Colômbia)	Confronto armado / Emboscadas	http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article32272311.html
2015	"Capturados 12 integrantes de una temible banda delincidental en Ciudad Bolívar"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Não identificado	Bolívar, Colômbia (Próximo à fronteira com a Venezuela)	Captura ou rendição de narcotraficante / Narcotráfico	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389093
2015	"Ejército captura a sujeto con droga en Barranquilla"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Não identificado	Barranquilla, Atlântico, Colômbia (Próximo à fronteira com a Venezuela)	Captura ou rendição de narcotraficante / Narcotráfico	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389154
2015	"Capturado hombre que transportaba pasta base de coca"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN) e Clan Usuga	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Captura ou rendição de narcotraficante / Narcotráfico / Ação militar (Captura de armas e munições ou desativação de explosivos)	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389091
2015	"Ejército frustra atentados que pretendía cometer el Eln, empleando explosivos"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Ação militar (Captura de armas e munições ou desativação de explosivos)	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=389085
2015	"12 uniformados muertos por emboscada del ELN en Boyacá: Mindefensa"	El País - Colômbia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Boyacá, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Confronto armado / Emboscadas	http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/emboscada-patrola-militar-deja-soldados-muertos-boyaca
2015	"Ejército, capturo en flagrancia integrante del Clan Usuga, con material de guerra"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Clan Usuga	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Captura ou rendição de narcotraficante	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=388430
2015	"Décima Brigada Blindada propinó contundente golpe al contrabando de licor y cigarrillos"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Contrabandistas	Cesar, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Contrabando	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=388396
2015	"Se desmovilizó cabecilla del ELN en Valledupar"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Cesar, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Captura ou rendição de narcotraficante	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=388528
2015	"Incautado contrabando por 30 millones de pesos"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Contrabandistas	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Contrabando	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=388486
2015	"En Operaciones de Norte de Santander, fueron capturados seis integrantes del Eln"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Operação militar	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=388226

Ano	Título	Nome do Veículo de Comunicação	Atores Ilegais Citados	Região Citada	Natureza da ação relacionada pela notícia	Link
2015	"Cinco minas antipersonal del ELN fueron destruidas"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Ação militar (Captura de armas e munições ou desativação de explosivos)	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=388482
2015	"Soldados ubican válvula ilegal y neutralizan hurto de hidrocarburos"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Arauca, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Contrabando	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=388252
2015	"Duros golpes al ELN en el sur de Bolívar y Norte de Santander"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Norte de Santander e Bolívar, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Operação militar / Narcotráfico / Ação militar (Captura de armas e munições ou desativação de explosivos) / Confronto armado	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=388256
2015	"Farc deja de percibir 300 millones de pesos mensuales"	Sítio Oficial - Ejército Nacional de Colombia	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Narcotráfico	https://www.ejercito.mil.co/?id_categoria=388452
2015	"Ex paramilitares pidieron perdón a Víctimas de Norte de Santander"	Sítio Oficial - Gobernación de Norte de Santander, Colômbia	Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)	Catacumbo, Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Reconciliação com as vítimas	http://www.nortedesantander.gov.co/Noticias-Gobernaci%C3%B3n-Norte-de-Santander/ArticleID/1560/Ex-paramilitares-pidieron-perd%C3%B3n-a-V%C3%ADctimas-de-Norte-de-Santander
2014	"Guerrilla y bacrim dominan el contrabando de gasolina"	El Heraldó - Colômbia	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)	La Guajira, Norte de Santander e Cesar, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Contrabando	http://www.elheraldo.co/la-guajira/guerrilla-y-bacrim-dominan-el-contrabando-de-gasolina-146445
2014	"Jefe de Los Rastrojos habría sido asesinado en la masacre de Catatumbo en el Zulia"	La Patilla - Venezuela	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Los Rastrojos ou Rondas Campesinas Populares (RCP) e Los Urabeños	Zulia, Venezuela (Fronteira com Colômbia)	Confronto armado / Emboscadas	http://www.lapatilla.com/site/2014/11/11/jefe-de-los-rastrojos-habria-sido-asesinado-en-la-masacre-de-catatumbo-en-el-zulia/
2013	"Contrabando mueve \$18 billones y tiene sus "kamikazes""	El Colombiano - Colômbia	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Los Rastrojos ou Rondas Campesinas Populares (RCP) e Los Urabeños	La Guajira e Cesar, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Contrabando	http://www.elcolombiano.com/historico/contrabando_mueve_18_billones_y_tiene_sus_kamikazes-ECEC_251014
2013	"La Guajira, azotada por bandas y Farc"	El Tiempo - Colômbia	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Los Rastrojos ou Rondas Campesinas Populares (RCP), Los Urabeños e Los Aguaditos	La Guajira, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Narcotráfico / Contrabando	http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12822622
2013	"Desmantelan 21 laboratorios de procesamiento de cocaína en Zulia"	El Nacional - Venezuela	Não identificado	Zulia, Venezuela (Fronteira com Colômbia)	Narcotráfico	http://www.el-nacional.com/politica/Desmantelan-laboratorios-procesamiento-cocaina-Zulia_0_157184461.html
2013	"Militares venezolanos desmantelaron 17 laboratorios clandestinos de cocaína"	El Universal - Colômbia	Não identificado	Zulia, Venezuela (Fronteira com Colômbia)	Narcotráfico	http://www.eluniversal.com.co/mundo/latino-america/militares-venezolanos-desmantelaron-17-laboratorios-clandestinos-de-cocaina
2013	"Incautadas más de 5 toneladas de marihuana en el estado Táchira"	Sítio Oficial - Oficina Nacional Antidrogas (ONA)	Contrabandistas	Táchira, Venezuela (Fronteira com Colômbia)	Confronto armado / Emboscadas	http://www.ona.gob.ve/?noticia=3448
2013	"Dian aprehende contrabando de ganado proveniente de Venezuela"	Sítio Oficial - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (Dian) - Comunicado de Prensa	Contrabandistas	San Cayetano, Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Contrabando	http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2013/26-DIAN-aprehende-contrabando-de-ganado-proveniente-de-venezuela.pdf
2013	"Aprehendida mercancía de contrabando de origen venezolano"	Sítio Oficial - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (Dian) - Comunicado de Prensa	Contrabandistas	Albania, La Guajira, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Contrabando	http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2013/20-Aprehendida-mercancia-de-contrabando-de-origen-venezolano.pdf

Ano	Título	Nome do Veículo de Comunicação	Atores Ilegais Citados	Região Citada	Natureza da ação relacionada pela notícia	Link
2013	"Dian aprehende contrabando de pescado y alimentos perecederos venezolanos"	Sítio Oficial - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (Dian) - Comunicado de Prensa	Contrabandistas	Cúcuta, Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Contrabando	http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2013/47_DIAN_aprehende_contrabando_de_pescado_y_alimentos_perecederos_venezolanos.pdf
2013	"Dian aprehende contrabando de alimentos de origen venezolano"	Sítio Oficial - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (Dian) - Comunicado de Prensa	Contrabandistas	Cúcuta, Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Contrabando	http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2013/52_DIAN_aprehende_contrabando_de_alimentos_de_origen_venezolano.pdf
2013	"Continúa contrabando de combustible venezolano"	Sítio Oficial - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (Dian) - Comunicado de Prensa	Contrabandistas	Maicao e Riohacha, La Guajira, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Contrabando	http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2013/15.continua_contrabando_de_combustible_venezolano.pdf
2013	"Nuevo golpe al contrabando de ganado venezolano"	Sítio Oficial - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (Dian) - Comunicado de Prensa	Contrabandistas	Cúcuta, Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Contrabando	http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2013/119_Nuevo_golpe_al_contrabando_de_ganado_venezolano.pdf
2013	"En frontera venezolana cae ganado de contrabando"	Sítio Oficial - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (Dian) - Comunicado de Prensa	Contrabandistas	Cúcuta, Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Contrabando	http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2013/59_En_frontera_Venezolana_cae_ganado_de_contrabando.pdf
2013	"Aumenta la comercialización de motos de contrabando venezolano"	Sítio Oficial - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (Dian) - Comunicado de Prensa	Contrabandistas	Cúcuta, Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Contrabando	http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2013/139_Aumenta_la_comercializacion_de_motos_de_contrabando_venezolano.pdf
2013	"Continúa contrabando de alimentos venezolanos"	Sítio Oficial - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (Dian) - Comunicado de Prensa	Contrabandistas	Cúcuta, Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Contrabando	http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2013/134.continua_contrabando_de_alimentos_venezolanos.pdf
2013	"Mercancía china aprehendida en frontera venezolana"	Sítio Oficial - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (Dian) - Comunicado de Prensa	Contrabandistas	La Guajira / Cesar, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Contrabando	http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2013/142.Mercancia_china_aprehendida_en_frontera_venezolana.pdf
2013	"'Urabeños' tienen campamentos en Venezuela: Policía"	El Tiempo - Colômbia	Los Urabeños	Tachira, Venezuela (Fronteira com Colômbia)	Operação militar	http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13047263
2013	"Restan más de 100 gasolineras por automatizar en Zulia"	El Universal - Venezuela	Não identificado	Zulia, Venezuela (Fronteira com Colômbia)	Contrabando	http://www.eluniversal.com/economia/130502/restan-mas-de-100-gasolineras-por-automatizar-en-zulia
2013	"Maduro juramenta a Estado Mayor Fronterizo en Zulia"	El Universal - Venezuela	Não identificado	Táchira, Apure e Amazonas, Venezuela (fronteira com Colômbia)	Contrabando	http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/130828/maduro-juramenta-a-estado-mayor-fronterizo-en-zulia
2013	"DIAN decomisó 11 toneladas de vísceras de ganado traídas de contrabando de Venezuela"	Caracol Radio - Colômbia	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Los Urabeños e Los Rastrojos ou Rondas Campesinas Populares (RCP)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Contrabando	http://caracol.com.co/radio/2013/04/30/economia/136734336_0_890812.html
2013	"Venezuela: Militares incautan cocaína en avión"	Portal de notícias Terra	Não identificado	Apure, Venezuela (Fronteira com Colômbia)	Narcotráfico	http://noticias.terra.com/america-latina/venezuela/venezuela-militares-incautan-cocaina-en-avion.9312ad2c5c7bc310VgnCLD2000000dc6eb0aRCRD.html
2012	"GNB incauta 2,7 toneladas de marihuana en frontera con Colombia"	La Verdad - Venezuela	Não identificado	Táchira, Venezuela (Fronteira com Colômbia)	Narcotráfico / Captura ou rendição de narcotraficante	http://www.laverdad.com/sucesos/14578-gnb-incauta-mas-de-2-toneladas-de-droga-en-tachira.html
2012	"Cocaine's Flow Is Unchecked in Venezuela"	The New York Times - Estados Unidos	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)	Apure, Venezuela (Fronteira com Colômbia)	Narcotráfico	http://www.nytimes.com/2012/07/27/world/americas/venezuela-is-cocaine-hub-despite-its-claims.html?_r=3&pagewanted=all

Ano	Título	Nome do Veículo de Comunicação	Atores Ilegais Citados	Região Citada	Natureza da ação relatada pela notícia	Link
2012	"Doce militares muertos dejaron combates con las Farc en La Guajira"	El Colombiano - Colômbia	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)	La Guajira, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Confronto armado / Emboscadas	http://www.elcolombiano.com/historico/farc_atacaron_a_militares_en_la_serrania_de_perija_en_la_guajira-GVEC_182747
2012	"Ministro del Poder Popular para Defensa Henry Rangel Silva anuncia en Colombia la detención de un peligroso cabecilla de la Banda "Los Rastrojos""	Sítio Oficial - Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores - Embajada de Venezuela en Colombia - Venezuela	Los Rastrojos ou Rondas Campesinas Populares (RCP)	Táchira, Venezuela (Fronteira com Colômbia)	Captura ou rendição de narcotraficante	http://colombia.embajada.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=2&Itemid=18&lang=es&limitstart=56
2012	"15 mil efectivos en la frontera"	El Universal - Venezuela	Não identificado	Diversas regiões de fronteira entre Colômbia, Venezuela, Brasil e Guiana	Operação militar	http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/120316/15-mil-efectivos-en-la-frontera
2012	"Dos mil militares rastrean la zona fronteriza en Táchira"	El Universal - Venezuela	Não identificado	Táchira, Venezuela (Fronteira com Colômbia)	Operação militar	http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/120316/dos-mil-militares-rastrean-la-zona-fronteriza-en-tachira
2012	"Cuatro muertos deja balacera entre dos grupos de paramilitares"	El Universal - Venezuela	Los Urabeños e Los Rastrojos ou Rondas Campesinas Populares (RCP)	Táchira, Venezuela (Fronteira com Colômbia)	Confronto armado / Emboscadas	http://www.eluniversal.com/sucesos/120109/cuatro-muertos-deja-balacera-entre-dos-grupos-de-paramilitares
2012	"Colombian Conflict Enters a New Phase"	Insight Crime - Colômbia	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Ejército de Liberación Nacional (ELN), Ejército Popular de Liberación (EPL) e Los Rastrojos ou Rondas Campesinas Populares (RCP)	Norte de Santander, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Narcotráfico	http://www.insightcrime.org/investigations/colombian-conflict-enters-a-new-phase
2011	"Dian aprehende ganado venzolano y textiles de contrabando"	Sítio Oficial - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (Dian) - Comunicado de Prensa	Contrabandistas	Barranquilla, Atlántico, Colômbia (Próximo à fronteira com Venezuela)	Contrabando	http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2011/DIAN_aprehende_ganado_venezolano_textiles_de_contrabando.pdf
2011	Golpe a 'los Rastrojos'	El Tiempo - Colômbia	Los Rastrojos ou Rondas Campesinas Populares (RCP)	Bajo Cauca, Antioquia, Colômbia (Próximo à fronteira com Panamá)	Captura ou rendição de narcotraficante	http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4566711
2010	"Guerra contra las FARC: murieron cuatro soldados y ocho subversivos en combate"	El Comercio - Peru	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)	Arauca, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Confronto armado / Emboscadas	http://elcomercio.pe/mundo/actualidad/guerra-contra-farc-murieron-cuatro-soldados-ochosubversivos-combate-noticia-669005
2009	Capturado alias 'Guajiro', presunto jefe de sicarios de 'Los Rastrojos'	El Tiempo - Colômbia	Los Rastrojos ou Rondas Campesinas Populares (RCP)	Riohacha, La Guajira, Colômbia (Fronteira com Venezuela)	Captura ou rendição de narcotraficante	http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4825047
2008	Ejército del extinto capo del cartel del norte del Valle alias 'Jabón' está en Ibagué	El Tiempo - Colômbia	Los Rastrojos ou Rondas Campesinas Populares (RCP)	Ibagué, Tolima, Colômbia (Centro-Oeste)	Narcotráfico	http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4702920
2007	Operativos contra la banda de 'los rastrojos' realizan en el Putumayo	El Tiempo - Colômbia	Los Rastrojos ou Rondas Campesinas Populares (RCP)	Puerto Asís, Putumayo, Colômbia (Fronteira com Equador)	Captura ou rendição de narcotraficante	http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3679483

ANEXO A – TRATADO CONSTITUTIVO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS

Brasília, 23 de maio de 2008.

A República Argentina, a República da Bolívia, a República Federativa do Brasil, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República Cooperativista da Guiana, a República do Paraguai, a República do Peru, a República do Suriname, a República Oriental do Uruguai e a República Bolivariana da Venezuela,

PREÂMBULO

APOIADAS na história compartilhada e solidária de nossas nações, multiétnicas, plurilíngues e multiculturais, que lutaram pela emancipação e unidade sul-americanas, honrando o pensamento daqueles que forjaram nossa independência e liberdade em favor dessa união e da construção de um futuro comum;

INSPIRADAS nas Declarações de Cusco (8 de dezembro de 2004), Brasília (30 de setembro de 2005) e Cochabamba (9 de dezembro de 2006);

AFIRMANDO sua determinação de construir uma identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura, para contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe;

CONVENCIDAS de que a integração e a união sul-americanas são necessárias para avançar rumo ao desenvolvimento sustentável e o bem-estar de nossos povos, assim como para contribuir para resolver os problemas que ainda afetam a região, como a pobreza, a exclusão e a desigualdade social persistentes;

SEGURAS de que a integração é um passo decisivo rumo ao fortalecimento do multilateralismo e à vigência do direito nas relações internacionais para alcançar um mundo multipolar, equilibrado e justo no qual prevaleça a igualdade soberana dos Estados e uma cultura de paz em um mundo livre de armas nucleares e de destruição em massa;

RATIFICANDO que tanto a integração quanto a união sul-americanas fundam-se nos princípios basilares de: irrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; autodeterminação dos povos; solidariedade; cooperação; paz; democracia, participação cidadã e pluralismo; direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes; redução das assimetrias e harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável;

ENTENDENDO que a integração sul-americana deve ser alcançada através de um processo inovador, que inclua todas as conquistas e avanços obtidos pelo MERCOSUL e pela CAN, assim como a experiência de Chile, Guiana e Suriname, indo além da convergência desses processos;

CONSCIENTES de que esse processo de construção da integração e da união sul-americanas é ambicioso em seus objetivos estratégicos, que deverá ser flexível e gradual em

sua implementação, assegurando que cada Estado assumira os compromissos segundo sua realidade;

RATIFICANDO que a plena vigência das instituições democráticas e o respeito irrestrito aos direitos humanos são condições essenciais para a construção de um futuro comum de paz e prosperidade econômica e social e o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Membros;

ACORDAM:

Artigo 1

Constituição da UNASUL

Os Estados Partes do presente Tratado decidem constituir a União de Nações Sul-americanas (UNASUL) como uma organização dotada de personalidade jurídica internacional.

Artigo 2

Objetivo

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados.

Artigo 3

Objetivos Específicos

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivos específicos:

- a) o fortalecimento do diálogo político entre os Estados Membros que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da UNASUL no cenário internacional;
- b) o desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades na região;
- c) a erradicação do analfabetismo, o acesso universal a uma educação de qualidade e o reconhecimento regional de estudos e títulos;
- d) a integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região;
- e) o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e de nossos povos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis;

- f) a integração financeira mediante a adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados Membros;
- g) a proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas, assim como a cooperação na prevenção das catástrofes e na luta contra as causas e os efeitos da mudança climática;
- h) o desenvolvimento de mecanismos concretos e efetivos para a superação das assimetrias, alcançando assim uma integração equitativa;
- i) a consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado Membro residentes em qualquer outro Estado Membro, com o objetivo de alcançar uma cidadania sul-americana;
- j) o acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde;
- k) a cooperação em matéria de migração, com enfoque integral e baseada no respeito irrestrito aos direitos humanos e trabalhistas para a regularização migratória e a harmonização de políticas;
- l) a cooperação econômica e comercial para avançar e consolidar um processo inovador, dinâmico, transparente, equitativo e equilibrado que contemple um acesso efetivo, promovendo o crescimento e o desenvolvimento econômico que supere as assimetrias mediante a complementação das economias dos países da América do Sul, assim como a promoção do bem-estar de todos os setores da população e a redução da pobreza;
- m) a integração industrial e produtiva, com especial atenção às pequenas e médias empresas, cooperativas, redes e outras formas de organização produtiva;
- n) a definição e implementação de políticas e projetos comuns ou complementares de pesquisa, inovação, transferência e produção tecnológica, com vistas a incrementar a capacidade, a sustentabilidade e o desenvolvimento científico e tecnológico próprios;
- o) a promoção da diversidade cultural e das expressões da memória e dos conhecimentos e saberes dos povos da região, para o fortalecimento de suas identidades;
- p) a participação cidadã, por meio de mecanismos de interação e diálogo entre a UNASUL e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração sul-americana;
- q) a coordenação entre os organismos especializados dos Estados Membros, levando em conta as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial das drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas pequenas e leves, o crime organizado transnacional e outras ameaças, assim como para promover o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição em massa e a desminagem;

- r) a promoção da cooperação entre as autoridades judiciais dos Estados Membros da UNASUL;
- s) o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa;
- t) a cooperação para o fortalecimento da segurança cidadã, e
- u) a cooperação setorial como um mecanismo de aprofundamento da integração sul-americana, mediante o intercâmbio de informação, experiências e capacitação.

Artigo 4

Órgãos

Os órgãos da UNASUL são:

1. O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
2. O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
3. O Conselho de Delegadas e Delegados;
4. A Secretaria Geral.

Artigo 5

Desenvolvimento da Institucionalidade

Poderão ser convocadas e conformadas Reuniões Ministeriais Setoriais, Conselhos de nível Ministerial, Grupos de Trabalho e outras instâncias institucionais que sejam requeridas, de natureza permanente ou temporária, para dar cumprimento aos mandatos e recomendações dos órgãos competentes. Essas instâncias prestarão conta do desempenho de seus atos por meio do Conselho de Delegadas e Delegados, que o elevará ao Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo ou ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, conforme o caso.

Os acordos adotados pelas Reuniões Ministeriais Setoriais, Conselhos de nível Ministerial, Grupos de Trabalho e outras instâncias institucionais serão submetidos à consideração do órgão competente que os tenha criado ou convocado.

O Conselho Energético Sul-americano, criado na Declaração de Margarita (17 de abril de 2007), é parte da UNASUL.

Artigo 6

O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo

O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo é o órgão máximo da UNASUL.

Suas atribuições são:

- a) estabelecer as diretrizes políticas, os planos de ação, os programas e os projetos do processo de integração sul-americana e decidir as prioridades para sua implementação;
- b) convocar Reuniões Ministeriais Setoriais e criar Conselhos de nível Ministerial;
- c) decidir sobre as propostas apresentadas pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
- d) adotar as diretrizes políticas para as relações com terceiros;

As reuniões ordinárias do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo terão periodicidade anual. A pedido de um Estado Membro poderão ser convocadas reuniões extraordinárias, através da Presidência Pro Tempore, com o consenso de todos os Estados Membros da UNASUL.

Artigo 7

A Presidência Pro Tempore

A Presidência Pro Tempore da UNASUL será exercida sucessivamente por cada um dos Estados Membros, em ordem alfabética, por períodos anuais.

Suas atribuições são:

- a) preparar, convocar e presidir as reuniões dos órgãos da UNASUL;
- b) apresentar para consideração do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e do Conselho de Delegadas e Delegados o Programa anual de atividades da UNASUL, com datas, sedes e agenda das reuniões de seus órgãos, em coordenação com a Secretaria Geral;
- c) representar a UNASUL em eventos internacionais, devendo a delegação ser previamente aprovada pelos Estados Membros;
- d) assumir compromissos e firmar Declarações com terceiros, com prévio consentimento dos órgãos correspondentes da UNASUL.

Artigo 8

O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores

O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores tem as seguintes atribuições:

- a) adotar Resoluções para implementar as Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
- b) propor projetos de Decisões e preparar as reuniões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
- c) coordenar posicionamentos em temas centrais da integração sul-americana;

- d) desenvolver e promover o diálogo político e a concertação sobre temas de interesse regional e internacional;
- e) realizar o seguimento e a avaliação do processo de integração em seu conjunto;
- f) aprovar o Programa anual de atividades e o orçamento anual de funcionamento da UNASUL;
- g) aprovar o financiamento das iniciativas comuns da UNASUL;
- h) implementar as diretrizes políticas nas relações com terceiros;
- i) aprovar resoluções e regulamentos de caráter institucional ou sobre outros temas que sejam de sua competência;
- j) criar Grupos de Trabalho no marco das prioridades fixadas pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo.

As reuniões ordinárias do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores terão periodicidade semestral, podendo a Presidência Pro Tempore convocar reuniões extraordinárias a pedido de metade dos Estados Membros.

Artigo 9

O Conselho de Delegadas e Delegados

O Conselho de Delegadas e Delegados tem as seguintes atribuições:

- a) implementar, mediante a adoção das Disposições pertinentes, as Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo e as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, com o apoio da Presidência Pro Tempore e da Secretaria Geral;
- b) preparar as reuniões do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
- c) elaborar projetos de Decisões, Resoluções e Regulamentos para a consideração do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
- d) compatibilizar e coordenar as iniciativas da UNASUL com outros processos de integração regional e sub-regional vigentes, com a finalidade de promover a complementaridade de esforços;
- e) conformar, coordenar e dar seguimento aos Grupos de Trabalho;
- f) dar seguimento ao diálogo político e à concertação sobre temas de interesse regional e internacional;
- g) promover os espaços de diálogo que favoreçam a participação cidadã no processo de integração sul-americana;

- h) propor ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores o projeto de orçamento ordinário anual de funcionamento para sua consideração e aprovação.

O Conselho de Delegadas e Delegados é formado por uma ou um representante acreditado(a) por cada Estado Membro. Reúne-se com periodicidade preferencialmente bimestral, no território do Estado que exerce a Presidência Pro Tempore ou outro lugar que se acorde.

Artigo 10

A Secretaria Geral

A Secretaria Geral é o órgão que, sob a condução do Secretário Geral, executa os mandatos que lhe conferem os órgãos da UNASUL e exerce sua representação por delegação expressa dos mesmos. Tem sua sede em Quito, Equador.

Suas atribuições são:

- a) apoiar o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, o Conselho de Delegadas e Delegados e a Presidência Pro Tempore no cumprimento de suas funções;
- b) propor iniciativas e efetuar o seguimento das diretrizes dos órgãos da UNASUL;
- c) participar com direito a voz e exercer a função de secretaria nas reuniões dos órgãos da UNASUL;
- d) preparar e apresentar a Memória Anual e os informes respectivos aos órgãos correspondentes da UNASUL;
- e) servir como depositário dos Acordos no âmbito da UNASUL e disponibilizar sua publicação correspondente;
- f) preparar o projeto de orçamento anual para a consideração do Conselho de Delegadas e Delegados e adotar as medidas necessárias para sua boa gestão e execução;
- g) preparar os projetos de Regulamento para o funcionamento da Secretaria Geral e submetê-los à consideração e aprovação dos órgãos correspondentes;
- h) coordenar-se com outras entidades de integração e cooperação latino-americanas e caribenhas para o desenvolvimento das atividades que lhe encomendem os órgãos da UNASUL;
- i) celebrar, de acordo com os regulamentos, todos os atos jurídicos necessários para a boa administração e gestão da Secretaria Geral.

O Secretário Geral será designado pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo com base em proposta do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, por um período de dois anos, renovável apenas uma vez. O Secretário Geral não poderá ser sucedido por uma pessoa da mesma nacionalidade.

Durante o exercício de suas funções, o Secretário Geral e os funcionários da Secretaria terão dedicação exclusiva, não solicitarão nem receberão instruções de nenhum Governo, nem de entidade alheia à UNASUL, e se absterão de atuar de forma incompatível com sua condição de funcionários internacionais responsáveis unicamente perante esta organização internacional.

O Secretário Geral exerce a representação legal da Secretaria Geral.

Na seleção dos funcionários da Secretaria Geral será garantida uma representação equitativa entre os Estados Membros, levando-se em conta, na medida do possível, critérios de gênero, de idiomas, étnicos e outros.

Artigo 11

Fontes Jurídicas

As fontes jurídicas da UNASUL são as seguintes:

1. O Tratado Constitutivo da UNASUL e os demais instrumentos adicionais;
2. Os Acordos que celebrem os Estados Membros da UNASUL com base nos instrumentos mencionados no parágrafo precedente;
3. As Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
4. As Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; e
5. As Disposições do Conselho de Delegadas e Delegados.

Artigo 12

Aprovação da Normativa

Toda a normativa da UNASUL será adotada por consenso.

As Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e as Disposições do Conselho de Delegadas e Delegados poderão ser adotadas estando presentes ao menos três quartos (3/4) dos Estados Membros.

As Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo e as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores acordadas sem a presença de todos os Estados Membros deverão ser objeto de consultas do Secretário Geral dirigidas aos Estados ausentes, que deverão pronunciar-se em um prazo máximo de trinta (30) dias corridos, a contar do recebimento do documento no idioma correspondente. No caso do Conselho de Delegadas e Delegados, esse prazo será de quinze (15) dias.

Os Grupos de Trabalho poderão realizar sessão e apresentar propostas sempre que o quórum das reuniões seja de metade mais um dos Estados Membros.

Os atos normativos emanados dos órgãos da UNASUL serão obrigatórios para os Estados Membros uma vez que tenham sido incorporados no ordenamento jurídico de cada um deles, de acordo com seus respectivos procedimentos internos.

Artigo 13

Adoção de Políticas e Criação de Instituições, Organizações e Programas

Um ou mais Estados Membros poderão submeter à consideração do Conselho de Delegadas e Delegados propostas de adoção de políticas e de criação de instituições, organizações ou programas comuns para serem adotados por consenso, com base em critérios flexíveis e graduais de implementação, segundo os objetivos da UNASUL e o disposto nos Artigos 5 e 12 do presente Tratado.

No caso de programas, instituições ou organizações em que participem Estados Membros antes da entrada em vigor deste Tratado, poderão ser considerados como programas, instituições ou organizações da UNASUL de acordo com os procedimentos assinalados neste Artigo e em consonância com os objetivos deste Tratado.

As propostas serão apresentadas ao Conselho de Delegadas e Delegados. Uma vez aprovadas por consenso, serão remetidas ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e, subsequentemente, ao Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, para aprovação por consenso. Quando uma proposta não for objeto de consenso, a mesma só poderá ser novamente submetida ao Conselho de Delegadas e Delegados seis meses após sua última inclusão na agenda.

Aprovada uma proposta pela instância máxima da UNASUL, três ou mais Estados Membros poderão iniciar seu desenvolvimento, sempre e quando se assegurem tanto a possibilidade de incorporação de outros Estados Membros, quanto a informação periódica sobre seus avanços ao Conselho de Delegadas e Delegados.

Qualquer Estado Membro poderá eximir-se de aplicar total ou parcialmente uma política aprovada, seja por tempo definido ou indefinido, sem que isso impeça sua posterior incorporação total ou parcial àquela política. No caso das instituições, organizações ou programas que sejam criados, qualquer dos Estados Membros poderá participar como observador ou eximir-se total ou parcialmente de participar por tempo definido ou indefinido.

A adoção de políticas e a criação de instituições, organizações e programas será regulamentada pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, com base em proposta do Conselho de Delegadas e Delegados.

Artigo 14

Diálogo Político

A concertação política entre os Estados Membros da UNASUL será um fator de harmonia e respeito mútuo que afiance a estabilidade regional e sustente a preservação dos valores democráticos e a promoção dos direitos humanos.

Os Estados Membros reforçarão a prática de construção de consensos no que se refere aos temas centrais da agenda internacional e promoverão iniciativas que afirmem a identidade da região como um fator dinâmico nas relações internacionais.

Artigo 15

Relações com Terceiros

A UNASUL promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interesse regional ou internacional e buscará consolidar mecanismos de cooperação com outros grupos regionais, Estados e outras entidades com personalidade jurídica internacional, priorizando projetos nas áreas de energia, financiamento, infraestrutura, políticas sociais, educação e outras a serem definidas.

O Conselho de Delegadas e Delegados é o responsável por dar seguimento às atividades de implementação com o apoio da Presidência Pro Tempore e da Secretaria Geral. Com o propósito de assegurar adequada coordenação, o Conselho de Delegadas e Delegados deverá conhecer e considerar expressamente as posições que sustentará a UNASUL em seu relacionamento com terceiros.

Artigo 16

Financiamento

O Conselho de Delegadas e Delegados proporá ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, para consideração e aprovação, o Projeto de Orçamento ordinário anual de funcionamento da Secretaria Geral.

O financiamento do orçamento ordinário de funcionamento da Secretaria Geral será realizado com base em cotas diferenciadas dos Estados Membros a serem determinadas por Resolução do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, por proposta do Conselho de Delegadas e Delegados, levando em conta a capacidade econômica dos Estados Membros, a responsabilidade comum e o princípio da equidade.

Artigo 17

Parlamento

A formação de um Parlamento Sul-americano com sede na cidade de Cochabamba, Bolívia, será matéria de um Protocolo Adicional ao presente Tratado.

Artigo 18

Participação Cidadã

Será promovida a participação plena da cidadania no processo de integração e união sul-americanas, por meio do diálogo e da interação ampla, democrática, transparente, pluralista, diversa e independente com os diversos atores sociais, estabelecendo canais efetivos de informação, consulta e seguimento nas diferentes instâncias da UNASUL.

Os Estados Membros e os órgãos da UNASUL gerarão mecanismos e espaços inovadores que incentivem a discussão dos diferentes temas, garantindo que as propostas que tenham sido apresentadas pela cidadania recebam adequada consideração e resposta.

Artigo 19

Estados Associados

Os demais Estados da América Latina e do Caribe que solicitem sua participação como Estados Associados da UNASUL poderão ser admitidos com a aprovação do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo.

Os direitos e obrigações dos Estados Associados serão objeto de regulamentação por parte do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores.

Artigo 20

Adesão de Novos Membros

A partir do quinto ano da entrada em vigor do presente Tratado e levando em conta o propósito de fortalecer a unidade da América Latina e do Caribe, o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo poderá examinar solicitações de adesão como Estados Membros por parte de Estados Associados que tenham esse status por quatro (4) anos, mediante recomendação por consenso do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores. Os respectivos Protocolos de Adesão entrarão em vigor aos 30 dias da data em que se complete seu processo de ratificação por todos os Estados Membros e o Estado Aderente.

Artigo 21

Solução de Controvérsias

As controvérsias que puderem surgir entre Estados Partes a respeito da interpretação ou aplicação das disposições do presente Tratado Constitutivo serão resolvidas mediante negociações diretas.

Em caso de não se alcançar uma solução mediante a negociação direta, os referidos Estados Membros submeterão a controvérsia à consideração do Conselho de Delegadas e Delegados, o qual, dentro de 60 dias de seu recebimento, formulará as recomendações pertinentes para sua solução.

No caso de não se alcançar uma solução, essa instância elevará a controvérsia ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, para consideração em sua próxima reunião.

Artigo 22

Imunidades e Privilégios

A UNASUL gozará, no território de cada um dos Estados Membros, dos privilégios e imunidades necessários para a realização de seus propósitos.

Os representantes dos Estados Membros e os funcionários internacionais da UNASUL igualmente gozarão dos privilégios e imunidades necessários para desempenhar com independência suas funções relacionadas a este Tratado.

A UNASUL celebrará com a República do Equador o correspondente Acordo de Sede, que estabelecerá os privilégios e imunidades específicos.

Artigo 23

Idiomas

Os idiomas oficiais da União de Nações Sul-americanas serão o português, o castelhano, o inglês e o neerlandês.

Artigo 24

Duração e Denúncia

O presente Tratado Constitutivo terá duração indefinida. Poderá ser denunciado por qualquer dos Estados Membros mediante notificação escrita ao Depositário, que comunicará a denúncia aos demais Estados Membros.

A denúncia surtirá efeito uma vez transcorrido o prazo de seis (6) meses da data em que a notificação tenha sido recebida pelo Depositário.

A notificação de denúncia não eximirá o Estado Membro da obrigação de pagar as contribuições ordinárias que estiveram pendentes.

Artigo 25

Emendas

Qualquer Estado Membro poderá propor emendas ao presente Tratado Constitutivo. As propostas de emenda serão comunicadas à Secretaria Peral, que as notificará aos Estados Membros para sua consideração pelos órgãos da UNASUL.

As emendas aprovadas pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo seguirão o procedimento estabelecido no Artigo 26 para sua posterior entrada em vigor.

Artigo 26

Entrada em Vigor

O presente Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-americanas entrará em vigor trinta dias após a data de recepção do nono (9º) instrumento de ratificação.

Os instrumentos de ratificação serão depositados perante o Governo da República do Equador, que comunicará a data de depósito aos demais Estados Membros, assim como a data de entrada em vigor do presente Tratado Constitutivo.

Para o Estado Membro que ratifique o Tratado Constitutivo após haver sido depositado o nono instrumento de ratificação, o mesmo entrará em vigor trinta dias após a data em que esse Estado Membro tenha depositado seu instrumento de ratificação.

Artigo 27

Registro

O presente Tratado Constitutivo e suas emendas serão registrados perante a Secretaria da Organização das Nações Unidas.

Artigo Transitório

As Partes acordam designar uma Comissão Especial, que será coordenada pelo Conselho de Delegadas e Delegados e será integrada por representantes dos Parlamentos Nacionais,

Sub-regionais e Regionais com o objetivo de elaborar um Projeto de Protocolo Adicional que será considerado na IV Cúpula de Chefes e Chefes de Estado e de Governo. Essa Comissão se reunirá na cidade de Cochabamba. Esse Protocolo Adicional estabelecerá a composição, as atribuições e o funcionamento do Parlamento Sul-americano.

Feito em Brasília, República Federativa do Brasil, no dia 23 de maio de 2008, em originais nos idiomas português, castelhano, inglês e neerlandês, sendo os quatro textos igualmente autênticos.

Fonte: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm>.
Acesso em: Acesso em 08/11/2014.

ANEXO B – APREENSÕES DE PRODUTOS CONTRABANDEADOS POR SETOR (2014)

SECTOR ECONOMICO		ACUMULADO 01 ENERO AL 07 DE	
		Cant. Apreh	Valor Avalúo Apreh. (\$)
1	Materias textiles y sus manufacturas (Capítulo 50 al 63 del arancel de aduanas)	10.310	88.520.677.389
2	Calzado, polainas y artículos análogos; partes de estos artículos (Capítulo 64 del arancel de aduanas)	4.455	23.794.874.596
3	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía; Aparatos de relojería; Instrumentos musicales; sus partes y accesorios (Capítulo 90 al 92 del arancel de aduanas)	1.854	22.253.675.508
4	Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes; Aparatos de grabación o reproducción de sonido, de imagen y sus partes y accesorios (Capítulo 85 del arancel de aduanas)	2.202	21.920.303.744
5	Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas y aparatos (Capítulo 84 del arancel de aduanas)	705	14.540.320.629
6	Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas (Capítulo 28 al 38 del arancel de aduanas)	5.747	14.420.518.373
7	Vehículos y material para vías férreas y sus partes o similares y sus partes aparatos mecánicos de señalización; (Capítulo 86 y 87 del arancel de aduanas)	871	12.180.698.846
8	Materias plásticas y sus manufacturas (Capítulo 39 y 40 del arancel de aduanas)	1.247	11.598.980.510
9	Tabaco y Suscedaneos del Tabaco (Capítulo 24 del arancel de aduanas)	2.467	10.659.260.336
10	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre (Capítulo 22 del arancel de aduanas)	3.749	9.239.623.676
11	Pieles, cueros, peletería y manufacturas de estas materias (Capítulo 41 al 43 del arancel de aduanas)	1.292	7.747.179.626
12	Metales comunes y manufacturas de estos metales (Capítulo 72 al 83 del arancel de aduanas)	697	7.209.682.332
13	Animales vivos y productos del reino animal (Capítulo 1 al 5 del arancel de aduanas)	864	6.526.421.101
14	Manufacturas diversas (Capítulo 96 del arancel de aduanas)	238	5.095.733.082
15	Productos de Reino Vegetal (Capítulo 6 al 14 del arancel de aduanas)	2.047	4.798.893.828
16	Juguetes, juegos y artículos para recreo o deporte; sus partes y accesorios (Capítulo 95 del arancel de aduanas)	724	4.264.315.594
17	Artículos de sombrerería y sus partes; paraguas, sombrillas, quitasoles, bastones; plumas, plumón preparados y artículos de plumas o plumón. (Capítulo 65 al 67 del arancel de aduanas)	567	3.836.122.880
18	Productos de las Industrias Alimentarias (Capítulo 16 al 21 y 23 del arancel de aduanas)	2.819	3.528.531.117
19	Manufacturas de piedra, yeso, cemento, amianto (asbesto), mica o materias análogas; productos ceramicos; vidrio y manufacturas de vidrio. (Capítulo 68 al 70 del arancel de aduanas)	195	3.066.370.263
20	Combustibles minerales (Capítulo 27, del arancel de aduanas)	2.735	2.091.756.791
21	Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas, metales preciosos, manufacturas de estas materias; Bisutería; Monedas (Capítulo 71 del arancel de aduanas)	149	1.647.575.144
22	Muebles; Anuncios, letreros y placas luminosos y artículos similares (Capítulo 94 del arancel de aduanas)	75	1.294.136.264
23	Aeronaves y sus partes; Barcos y demás artefactos flotantes (Capítulo 88 y 89 del arancel de aduanas)	12	994.174.131
24	Pasta de madera o de las demás materias fibrosas celulósicas, desperdicios y desechos de papel o carton; papel, carton y sus aplicaciones (Capítulo 47 al 49 del arancel de aduanas)	106	564.071.565
25	Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera; corcho y manufacturas de corcho; manufacturas de espartería o de cestería (Capítulo 44 al 46 del arancel de aduanas)	21	273.218.679
26	Grasas y aceites animales o vegetales (Capítulo 15 del arancel de aduanas)	99	253.015.047
27	Productos minerales (Capítulo 25 al 26, del arancel de aduanas)	193	225.676.529
28	Armas, municiones, y sus partes y accesorios (Capítulo 93 del arancel de aduanas)	120	78.598.913
29	Objetos de arte o colección y antigüedades (Capítulo 97 del arancel de aduanas)	3	503.938
30	Disposiciones de tratamiento especial (Capítulo 98 del arancel de aduanas)	1	432.091
TOTALES		46.564	282.625.342.522

Observação: As informações dispostas nesta Tabela foram extraídas do ofício intitulado "Despacho da Ministra", que corresponde à resposta do MinCIT aos questionamentos apresentados pela Câmara dos Deputados sobre o contrabando na Colômbia.

ANEXO C – DESPLAZADOS EN COLOMBIA, REFUGIADOS EN VENEZUELA

BBC. 8 de Janeiro de 2013. Arauca. Colômbia.

Luis Ríos dejó Colombia para establecerse en Venezuela hace poco más de cuatro años. Y aunque vive a pocos metros del Arauca, el río que sirve de frontera entre los dos países, durante ese tiempo nunca ha hecho el viaje de regreso, ni para ir de visita. "¿Para qué, si aquí tengo tranquilidad y todo lo que necesito? ¿Para qué voy a exponerme?", le dice a BBC Mundo.

Ríos es uno de los 1.364 refugiados reconocidos por el gobierno venezolano, según cifras del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR. Luis Ríos es uno de los 1.364 refugiados, en su mayoría colombianos, reconocidos por el gobierno de Venezuela. La cifra deja a Venezuela muy lejos de Ecuador, el principal destino de los refugiados colombianos víctimas del conflicto armado con unos 54.965, según datos de la Dirección de Refugio de ese país andino. Pero los solicitantes de asilo en Venezuela ya superan los 14.000 y Naciones Unidas estima que la "población con necesidad de protección internacional" presente en el país actualmente suma unas 200.000 almas, en su mayoría colombianos.

Y, según Marcela Rodríguez Farrelly, quien dirige la oficina de ACNUR de Guasdalito, en el estado de Apure, el número de solicitudes de refugio ha ido en franco aumento durante los últimos dos años, en buena medida como resultado de la simplificación de los trámites. El flujo de personas que llegan desde Colombia en busca de refugio es además "estable, pero constante", explica Rodríguez Farrelly. "Entre ocho y diez familias por mes", dice, refiriéndose nada más a las que entran al país por estado de Apure, que tiene frontera con el departamento de Arauca.

La situación de seguridad en Colombia es, por supuesto, una de las cosas que intentan dejar atrás los colombianos que cruzan el río Arauca o entran a Venezuela por los estados de Zulia o Táchira. Pero las políticas sociales del gobierno de Hugo Chávez también ofrecen interesantes oportunidades para una población obligada a abandonarlo todo, como sucede a menudo con los refugiados. Celina Gelvez, de 67 años, es un buen ejemplo. Desde hace tres años esta refugiada colombiana tiene casa propia en un nuevo barrio de Guasdalito, beneficiario del programa "Rancho por Casa" de la estatal PDVSA.

Y la Casa de la Alimentación le garantiza por lo menos dos comidas al día, de lunes a sábado. "Desde que estoy aquí no he oído ni un tiro", dice además doña Celina, quien tampoco ha regresado a Colombia desde que llegó a Venezuela. Y es que si bien la presencia en la zona de guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y, sobre todo, del Ejército de Liberación Nacional (ELN) es un secreto a voces, la situación de seguridad es infinitamente mejor que la del vecino Arauca, uno de los departamentos colombianos más militarizados.

Del otro lado del río, colombianos desplazados por la violencia también se benefician de algunas de las políticas sociales del gobierno bolivariano. "El mercado es más barato (en el lado venezolano). Muchos van allá a hacer mercado", explica, por ejemplo, Adriana Parrado, una desplazada que reside en Brisas del Puerto, un barrio de invasión de la ciudad de Arauca. Pero muchos alegan que el supuesto oxígeno que los grupos guerrilleros colombianos encuentran en Venezuela es parcialmente responsable por la prolongación del conflicto

armado. Y eso, dicen, también debe considerarse a la hora de hacer el balance del impacto de las políticas de Hugo Chávez para refugiados y desplazados, como los que abundan en el departamento de Arauca.

Efectivamente, según cifras de ACNUR, al 31 de diciembre del 2011 más de 70.000 residentes del departamento se habían visto obligados a abandonar sus casas por causa del conflicto armado. Image captionEl barrio Villaluz, en Arauca, está poblado por mujeres desplazadas cabeza de familia.

Durante ese mismo período, Arauca también recibió a más de 45.000 víctimas de desplazamiento forzado. Y Brisas del Puerto, el barrio donde vive Adriana Parrado, es por lo general el primer punto de arribo de los desplazados que llegan a la capital de Arauca.

Como Parrado, ahí son muchos los que sueñan con algún día tener su propia casa. Como las mujeres del barrio Villaluz, ubicado a sólo unos pocos kilómetros de distancia. El barrio, que desde hace dos años alberga a 82 madres desplazadas, todas cabeza de familia, es un ejemplo de los esfuerzos que también hace el gobierno colombiano por atender a los desplazados. "Y es que la casita es lo que más aspira uno en un pueblo así, extraño", le dice a BBC Mundo Leslie Rosa Salamanca, una de las líderes comunitarias.

"A la cercana el conflicto se siente, sufrimos cuando quitan la luz porque vuelan las torres (de energía eléctrica). Y el conflicto que se vive en las orillas (del río Arauca) a veces hace difícil el viaje a Venezuela para hacer mercado", cuenta. "Pero de lo que yo viví, de lo que yo sufrí, de lo que yo andé (sic) buscando una comunidad, lo mejor que encontré fue aquí en Arauca. Yo pienso que aquí serán los últimos días de uno", concluye.

Fonte: BBC (2013). Disponível em:

<http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/01/121227_refugiados_desplazados_colombia_ve_nezuela_arauca_apure_aw>. Acesso em 25/11/2015.

ANEXO D – RESPUESTA DEL ACNUR ANTE SITUACIÓN EN EL ESTADO TÁCHIRA

ACNUR. Caracas, 31 de agosto 2015

ACNUR y socios humanitarios han monitoreado la situación y acompañado a la población refugiada y solicitante en los municipios declarados en excepción.

El Defensor del Pueblo, el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional para los Derechos Humanos y la Representante del ACNUR en Venezuela, estuvieron el pasado 29 de agosto en misión especial.

ACNUR Venezuela cumpliendo con su mandato humanitario y consciente de la situación actual en la zona fronteriza con Colombia, realizó una misión especial en el estado Táchira el pasado sábado, bajo invitación de la Canciller de la República junto a la Defensoría del Pueblo y el Consejo Nacional para los DDHH. El fin de esta misión conjunta fue evaluar la situación y tomar las medidas humanitarias necesarias para la protección de las personas afectadas. Sobre los casos identificados en los que los derechos de las personas refugiadas o solicitantes de la condición de refugiado fueron afectados, ACNUR en conjunto con las autoridades competentes en Venezuela y en cooperación con ACNUR Colombia está trabajando a fin de dar respuesta efectiva a su situación. El Defensor del Pueblo manifestó que “de existir 1 caso de refugiado colombiano deportado actuaríamos para solventar la irregularidad”.

Asimismo el Defensor enfatizó el libre acceso del ACNUR a las comunidades afectadas por parte de las autoridades de seguridad locales y, en conversación con la Representante, afirmó que las personas solicitantes de refugio o refugiadas no deben temer pues serán respetados sus derechos. Ambas instituciones reiteraron su compromiso de trabajar estrechamente por los derechos humanos en el país. Desde que inició esta situación, un equipo multifuncional del ACNUR se ha desplegado en las comunidades más críticas de la zona fronteriza del estado Táchira junto a autoridades clave del gobierno y organizaciones humanitarias. Se está haciendo seguimiento continuo, facilitando orientación legal y asistencia humanitaria a los refugiados y solicitantes, así como acompañando a las autoridades migratorias en la revisión del estatus de las personas.

ACNUR reitera la importancia de respetar el principio internacional de “no devolución” consagrado en la legislación nacional, según el cual ningún refugiado puede ser devuelto bajo ningún concepto a su país de origen siendo que su vida e integridad corren peligro. ACNUR confirma su compromiso en la cooperación con el Estado venezolano en la protección internacional de refugiados al valorar los logros y avanzar según estándares internacionales en esta materia de derechos humanos. ACNUR subraya el carácter netamente humanitario de su mandato.

Fonte: ACNUR (2015). Disponible em: <<http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/respuesta-del-acnur-ante-situacion-en-el-estado-tachira/>>. Acesso em 25/11/ 2015.