



# **DAS CINZAS DA IDEOLOGIA: SISTEMA REGIONAL, FRONTEIRAS E CONFLITOS INTERESTATAIS NA AMÉRICA LATINA:**

Antonio Mitre

Working Paper nº 2, Julio de 2010



[www.plataformademocratica.org](http://www.plataformademocratica.org)

# Das cinzas da ideologia: sistema regional, fronteiras e conflitos interestatais na América Latina

Antonio Mitre

## I. Preâmbulo

Quem vivenciou a época da Guerra Fria na América Latina naturalmente identificará dois traços característicos do mundo, não tão admirável nem tão novo, que veio a despontar nos prolegômenos de sua crise: a estréia ou a volta da democracia em praticamente todos os Estados, e a maior autonomia destes com relação ao centro do sistema capitalista. As ciências sociais refletiram logo as mudanças, elevando certas questões ao *status* de temas de ponta e relegando outras à condição de passatempos. Assim, termos como dependência ou imperialismo, que até ontem eram moeda corrente nas análises da configuração estrutural do continente, passaram a nomear um passado que parece remoto, da alçada da arqueologia. Há que se desconfiar de tamanho distanciamento espiritual em tão pouca extensão cronológica e perguntar-se, primeiro, sei a velocidade da mudança não afetou também nossa capacidade de perceber a realidade a ponto de estarmos fugindo da própria sombra. Cabe indagar, então, com relação ao tema que nos ocupa – conflitos e guerras interestatais na América Latina contemporânea – quais foram as transformações do sistema regional de Estados no pós-Guerra Fria, comparativamente à configuração de fatores que antes foram responsáveis pela relativa paz no continente, de modo a identificar fenômenos que poderiam vir a ameaçá-la no futuro próximo.

A empreitada conceitual envolve, então, um velho desafio: discriminar a novidade do que vem encravado nas nossas costas há muito tempo – um esforço que não visa tanto a separar ambas as dimensões, como a imbricá-las para discernir a dinâmica do presente. Entre as questões a serem destacadas na análise estão: a trajetória dos conflitos na região, o papel da Organização de Estados Americanos (OEA) como agência pacificadora, e o potencial desestabilizador de conflitos fronteiriços no atual quadro regional, caracterizado por alianças ideológicas e pela crise da hegemonia norte-americana.

De 1825 até hoje houve, na América Latina, dez disputas interestatais que podem ser caracterizadas como guerras importantes: cinco aconteceram no século XIX, e outras tantas no século XX, das quais três antes do final da Segunda Guerra, e dois nos períodos subsequentes. Os cinco enfrentamentos armados do século XIX estiveram relacionados com a definição de fronteiras: as duas guerras Cisplatinas, a Guerra da Confederação, da Tríplice Aliança e do Pacífico. No século XX, até o final da Segunda Guerra, eclodiram três conflitos bélicos interestatais, o maior, a Guerra do Chaco, entre a Bolívia e o Paraguai, o enfrentamento que envolveu Peru e Colômbia em Letícia (1932-1933), e a disputa entre Peru e Equador pelo território adjacente à parte navegável do rio Maranhão (1941-1942), na região amazônica.<sup>1</sup> Já a trajetória dos conflitos no pós-guerra pode ser dividida em duas fases. A primeira se estende desde a emergência do sistema regional instituído, no seio da OEA em 1948, e termina com a intervenção militar da República Dominicana em 1965, durante esse tempo não houve

---

<sup>1</sup> Não se considera aqui como conflito interestatal o terrível massacre perpetrado pela ditadura de Trujillo contra a população haitiana assentada em áreas de fronteira. Para a eclosão dessa tragédia concorreram fatores de ordem étnica, histórica e política. Sobre esse acontecimento, consultar: Accilien; Adams; Méléance, 2006.

enfrentamentos armados interestatais. Na segunda fase, que se alastra até o fim da Guerra Fria, constata-se um modesto crescimento no número de conflitos bélicos entre os Estados da região.<sup>2</sup> Os mais destacados foram: a Guerra do Futebol entre Honduras e El Salvador em 1969, e a Guerra das Malvinas entre a Argentina e a Grã Bretanha em 1982. Houve outros três incidentes militares graves que não chegaram a se tornar enfrentamentos armados: um entre o Chile e a Argentina pelo canal do Beagle, outro entre o Equador e o Peru em 1985, na região da Cordilheira do Condor, e finalmente, a disputa, em 1987, entre a Colômbia e a Venezuela por uma área marítima ainda por delimitar no golfo da Venezuela.<sup>3</sup> A fase que vai do fim da Guerra Fria até nossos dias caracteriza-se muito mais pela superação definitiva das controvérsias fronteiriças de antiga cepa do que pela eclosão de novos enfrentamentos interestatais, sendo o único o protagonizado pelo Peru e Equador, em 1995. Em síntese, desde 1945 até hoje eclodiram umas 30 situações de conflito bilateral de magnitude e intensidade variadas, mas, como se pode constatar, poucos terminaram em guerra de grandes proporções e, nisto, a região se diferencia nitidamente de outras áreas do planeta.

Nos estudos sobre o tema, a charada exegetica contempla os seguintes enunciados: na América Latina as disputas fronteiriças e por territórios, além de serem frequentes, tendem a perdurar no tempo e, em certas ocasiões, derivam no uso da força militar, mas raras vezes deságuam em guerra aberta. Entre os fatores propostos para explicar esse singular fenômeno, os mais destacados são: o relativo distanciamento da América Latina dos centros nevrálgicos do sistema mundial, e a existência de uma parafernália de organizações regionais com larga experiência na arbitragem de conflitos interestatais.<sup>4</sup> A indagação que se faz no presente trabalho diz respeito ao futuro da tradição pacifista em face, por um lado, da crise de hegemonia dos Estados Unidos e, por outro, da maior inserção da América Latina no sistema mundial, num cenário onde novamente despontam antagonismos ideológicos de monta, competição pela liderança regional e eventual perda de legitimidade dos órgãos de segurança coletivos.

## **II. A evolução do sistema interamericano e a Pax Americana**

Tendo como fio condutor o curso da OEA, analisaremos a natureza e evolução dos conflitos nas distintas épocas, com destaque para a atuação dos Estados Unidos no sistema hemisférico. Nos estudos sobre as relações interamericanas tem sido frequente considerar a OEA uma instituição manipulada desde Washington e, no limite, uma extensão de seus interesses. Essa imagem da organização, a qual, com alguns retoques, se ajusta ao período que se estende de sua fundação (1948) até a intervenção norte-americana na Guatemala (1954), não deve ser generalizada para o conjunto de sua trajetória; do mesmo modo que não cabe tê-la como a panacéia desenhada pelos seus mais fervorosos apologistas. Nem tanto nem tão pouco: um exame, alicerçado empiricamente, mostrará uma realidade complexa e mutável. Para começar, os princípios que viriam a ser parte da OEA – reconhecimento da soberania dos Estados, não-intervenção nos assuntos domésticos, solução pacífica das disputas, consulta e autodeterminação – conformaram e moldaram as relações entre os países da América Latina bem antes que os Estados Unidos participassem ativamente no sistema regional.<sup>5</sup> Ao mesmo tempo, o princípio de não-intervenção que, pela doutrina Monroe (1823), referia-se a potências estrangeiras extracontinentais, sofreu uma reviravolta no corolário Roosevelt (1905) através do qual os Estados Unidos se reservavam o “direito” de intervir em qualquer república latino-americana que não cumprisse com suas obrigações políticas e financeiras.<sup>6</sup> E não foram poucas as

---

<sup>2</sup> Grabendorff, 1982, p. 272.

<sup>3</sup> Pardo, 1999, p. 2.

<sup>4</sup> Domínguez et al, 2003, p. 358.

<sup>5</sup> Shaw, 2003, p. 64.

<sup>6</sup> Romero, 2004, p. 417.

intervenções perpetradas desde então até 1947. Na América Latina, ao contrário, foram sendo elaborados, ao longo dessa fase, instrumentos jurídicos de resistência às teses norte-americanas: as doutrinas Drago (1902) e Tobar (1907), contrárias ao uso da força armada para o cobro de dívida pública dos países americanos, e ao reconhecimento dos governos de fato, respectivamente, e a Doutrina Estrada (1930), que firmara o princípio da não-intervenção nos assuntos internos dos Estados.

O Sistema Interamericano emergente após a Segunda Guerra Mundial sustentou-se, no início, em dois instrumentos jurídicos: o Tratado Americano de Soluções Pacíficas ou Pacto de Bogotá (1948), instituído no seio da IX Conferência Internacional Americana, e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), mais conhecido como Tratado do Rio (1947). Em ambos os casos, os países membros se comprometeram a não recorrer à ameaça, nem ao uso da força, e a superar suas disputas mediante os procedimentos vigentes no Sistema Interamericano, antes de levá-las à Assembleia Geral ou ao Conselho de Segurança das Nações Unidas. A Carta da OEA estabeleceu também que as partes poderiam convir em qualquer outro expediente pacífico que lhes permitisse solucionar suas pendências. Embora o Tratado do Rio não obrigue aos países signatários a solucionar suas querelas de acordo com as regras da OEA, a tendência tem sido a considerá-las um meio eficaz em tais situações.<sup>7</sup> Nesses anos, a maioria dos pleitos que foram parar na OEA tinham a ver com disputas limítrofes, às vezes levemente matizadas por tensões entre governos democráticos e ditaduras (Costa Rica-Nicarágua, 1948; República Dominicana-Cuba, 1949), e todos foram resolvidos por consenso.

O brio democrático presente nos primeiros lances do pós-guerra cedeu rapidamente lugar a preocupações de segurança que, em sintonia com “as exigências e a linguagem da Guerra Fria”, alentaram com frequência a proliferação de ditaduras dóceis aos desígnios da potência, sobretudo na América Central.<sup>8</sup> Na redação do próprio TIAR já tinha sido previsto que o sistema não poderia depender unicamente da Assembleia de Ministros das Relações Exteriores para dar resposta às situações que precisassem de ação militar expedita e que, portanto, o Conselho poderia agir como órgão consultivo e decidir com os poderes que lhe atribuíra o estatuto da União Panamericana.<sup>9</sup> E quando, um ano depois, na Conferência de Bogotá, surgiu a OEA, os Estados Unidos insistiram na idéia de uma unificação político-militar do continente como um meio para combater o comunismo, enquanto o discurso dos representantes dos governos latino-americanos colocava a ênfase na necessidade de elaborar um plano de ajuda econômica para a região – um clamor reiterado no projeto *Operação Panamericana* proposto por Juscelino Kubitschek (1956-1961), que só seria escutado e parcialmente atendido após a Revolução Cubana, através da Aliança para o Progresso, na presidência de John F. Kennedy (1961-1963). Enquanto isso, a região entraria no túnel da Guerra Fria sob a armadura política e militar dos Estados Unidos.

### **III. O impacto da Revolução Cubana no sistema hemisférico**

A partir da Revolução Cubana (1959-1962), os conflitos políticos no interior da região assumiram uma feição ideológica mais acentuada e, direta ou indiretamente, envolveram os Estados Unidos e algum governo latino-americano sobre o qual recaísse a suspeita de influência comunista: Cuba, República Dominicana ou Guatemala, em distintos momentos. As divergências no âmbito da OEA começaram a se revelar mais intensamente com o aumento do

---

<sup>7</sup> Martz, p. 179-181.

<sup>8</sup> O TIAR serviu como modelo para a criação da OTAN. O objetivo maior era estabelecer um exército interamericano, sob comando dos Estados Unidos. Sobre o tema, consultar: López-Maya, 1995, p. 136.

<sup>9</sup> Suplantada pela OEA em 1948. Sobre a União Pan Americana e as origens da OEA, consultar: Dreier, 1963, p. 299.

intervencionismo dos Estados Unidos e a proliferação de focos de guerrilha, insuflados pelo governo da Ilha. Desde o primeiro momento, a pretensão norte-americana de buscar apoio para uma ação armada contra Cuba foi frustrada no seio da OEA, assim como a tentativa de um rompimento coletivo com o governo revolucionário, proposta resistida pelos países mais fortes: Brasil, Argentina e México.<sup>10</sup> Durante a vigência dos regimes militares nas décadas de sessenta e setenta, as instituições do Sistema de Defesa Interamericano foram usadas pelos Estados Unidos para sustentar ditaduras, justificar o uso da força e revestir de legitimidade suas ações intervencionistas.<sup>11</sup> Ao mesmo tempo, muitos dos movimentos de guerrilha – alguns movidos pelo velho espírito libertário, outros pelas instruções do governo cubano, ou por ambas forças – fizeram com que o princípio de soberania nacional fosse violentado em várias frentes, coincidindo nisso com a atitude da potência.

Seja como for, a hegemonia norte-americana no sistema regional diminuiu as chances de que conflitos interestatais derivassem em guerra aberta. O fato de que no auge da Guerra Fria tenham se produzido dois enfrentamentos importantes –Honduras e El Salvador, Argentina e Reino Unido– não desmerece essa afirmação.<sup>12</sup> Na verdade, ao longo dessa fase, quando o Caribe ocupava um lugar central no quadro dos interesses estratégicos estadunidenses, as disputas por questões de limites, que intermitentemente convulsionavam o cenário da região – Chile-Argentina, Chile-Bolívia, Guatemala-Grã Bretanha, Honduras-Nicarágua, Peru-Ecuador, Venezuela-Guiana –, foram rapidamente abafadas, e nenhuma desaguou em ação militar.<sup>13</sup> A disposição de aceitar arbitragem nas pendências, sob o pressuposto de não-intervenção, contribuiu para pacificar as relações entre os Estados. A OEA e, em particular, o Comitê Inter-Americano de Paz (CIAP), acionado 34 vezes desde 1948 até a intervenção militar da República Dominicana (1965), tiveram um papel crucial na solução da maioria dos conflitos dessa fase.<sup>14</sup>

A emergência de governos militares por toda América Latina nos sessenta e setenta marca o início de um novo ciclo autoritário. O fracasso da estratégia do foco guerrilheiro na Venezuela, Bolívia, Colômbia, Guatemala e no Brasil fez com que os governos da região deixassem de perceber o regime cubano como uma ameaça iminente. Foi precisamente nessa época que o estatuto da OEA sofreu modificações de modo a inibir ações intervencionistas. Para tanto, o artigo 9 definiu com maior precisão o que se deveria entender por “agressão”. Se bem é certo que Estados Unidos, peça central do sistema, continuaram a agir unilateralmente sempre que consideravam que seus interesses estratégicos estavam sendo afetados, os pontos de vista da potência sobre ameaças à segurança da região foram contestados com sucesso em várias oportunidades dentro da Organização. O caso mais emblemático talvez tenha sido a decisão tomada pela OEA com relação à Nicarágua em 1978. Na ocasião, a proposta dos Estados Unidos para organizar um governo de unidade nacional com apoio de forças de paz interamericanas foi rejeitada. A resolução que acabou sendo aprovada pela maioria dos países latino-americanos, temerosos de que a iniciativa estadunidense levasse a prolongar o regime de Somoza e servisse de anteparo para mais uma intervenção, foi “praticamente um chamado para que o povo da Nicarágua derrubasse a ditadura e estabelecesse um governo democrático, via eleições”. O vaticínio de um analista, no sentido de que o episódio “bem podia significar o nadir da

---

<sup>10</sup> Com a chegada dos regimes militares, a maioria dos governos latino-americanos acabou rompendo relações com Cuba. México foi dos poucos que manteve vínculos diplomáticos permanentemente. Sobre o impacto inicial da revolução cubana no contexto hemisférico, consultar: Quintaneiro, 1988.

<sup>11</sup> Sotomayor, 2004, p. 34.

<sup>12</sup> Dominguez e outros utilizam esses dois exemplos para demonstrar que a hegemonia estadunidense é irrelevante para explicar as perspectivas de guerra e paz na América Latina. Assim, e ao fazê-lo elevam essas duas notáveis exceções à condição de “prova”. Domínguez et al, 2004, p. 373.

<sup>13</sup> Grabendorff, 1982, p. 274.

<sup>14</sup> Grabendorff, 1982, p. 274.

influência dos Estados Unidos na OEA”,<sup>15</sup> seria em boa medida corroborado pelos acontecimentos futuros.

As mudanças nas relações de dependência se refletiram rapidamente na configuração normativa e institucional da OEA que, então, experimentou uma maior democratização. Em 1975, chegou-se a um acordo pelo qual as sanções previstas pelo Tratado do Rio podiam ser suspensas por maioria simples, em vez dos tradicionais dois terços. Também se aprovou, apesar da oposição estadunidense, um novo artigo sobre segurança econômica coletiva para o desenvolvimento, e se aboliu o Comitê Especial Consultivo que tinha sido criado para monitorar as atividades cubanas na região.<sup>16</sup> Nos anos subsequentes, quando os países latino-americanos adotaram uma posição contrária à dos Estados Unidos, seja com relação à Nicarágua, (1978), Panamá (1989) ou ao conflito entre Argentina e o Reino Unido (1982), a posição norte-americana foi simplesmente vencida, ou teve que ser modificada para se ajustar à vontade da maioria.<sup>17</sup>

O espectro de temas encaminhados ao Conselho da OEA ampliou-se, nessa fase, e antigas pendências por limites voltaram, uma vez mais tingidas de motivações econômicas orientadas a assegurar o controle ou acesso a recursos naturais. Questões relativas a direitos de pesca, exploração de recursos em áreas de fronteira, e reivindicações territoriais se misturaram na produção de um rosário de conflitos: Argentina-Brasil, Chile-Argentina, Chile-Bolívia, Colômbia-Venezuela, Nicarágua-Colômbia, México-Estados Unidos, Panamá-Estados Unidos, Peru-Chile, Venezuela-Guianas. Mas só em um par de casos se chegou ao enfrentamento armado: Argentina-Grã Bretanha (1982) e Peru-Ecuador (1995). A guerrilha, com sua característica feição híbrida de conflito civil e interestatal, voltou a despontar em vários países. As situações mais críticas foram as vivenciadas na Nicarágua e Guatemala, que só conseguiram sair do inferno dessas guerras bifrontes depois de “três gerações de acordos de paz”, negociados entre governos e guerrilha com a mediação de organismos internacionais.<sup>18</sup>

#### **IV. O cenário interamericano no despontar do milênio: democracia e regionalismo**

Com o fim da Guerra Fria e a consolidação da democracia nos distintos países da região, melhoraram as condições para encontrar saídas negociadas a velhos conflitos. O número de intervenções diretas perpetradas pelos Estados Unidos foi diminuindo a olhos vistos ao longo da década, enquanto os incentivos institucionais da Organização tornavam mais atrativo e frutífero para essa potência optar por ações multilaterais.<sup>19</sup>

Atualmente, as disputas sobre questões de limites são poucas. Conflitos seculares e altamente inflamáveis foram superados, total ou parcialmente, nos últimos tempos: Peru e Equador resolveram suas pendências sobre a fronteira amazônica em 1999, Chile e Argentina negociaram suas diferenças na mesma década, exceto por uma faixa glacial de uns 50 quilômetros ao sul da Patagônia. A controvérsia sobre limites marítimos entre Suriname e a Guiana foi superada através de acordo arbitrado pelas Nações Unidas em 2007. Finalmente, Cuba, excluída da organização desde 1962, foi readmitida em junho de 2009, apesar das reservas dos Estados Unidos que preferiam uma volta condicionada ao compromisso, por parte do regime da Ilha, de observar as premissas da democracia.

De todos modos, pendências territoriais e fronteiriças continuam azedando as relações de vários

---

<sup>15</sup> A afirmação é de Thomas Walker, Apud Shaw, 2003, p. 79.

<sup>16</sup> Muñoz, 1984, p. 160.

<sup>17</sup> Shaw, 2003, p. 81.

<sup>18</sup> Matul; Ramírez, 2009, p. 95.

<sup>19</sup> Grabendorff, 1982, p. 272. Ocupação militar do Haiti em 1994 e 2004.

países. Nicarágua ainda não abandonou suas pretensões sobre o Golfo de Fonseca e a ilha colombiana de San Andrés, mais por seu valor político simbólico do que por motivos econômicos.<sup>20</sup> Também permanece latente o conflito sobre as Malvinas, o qual pode ser visto como uma questão de fronteira, uma vez que a Argentina considera essas ilhas uma extensão de sua plataforma continental, assim como a aspiração boliviana de recuperar ao menos uma parte do território que perdeu na guerra contra o Chile.

Nos últimos trinta anos, em decorrência dos processos de democratização e integração regional, foram institucionalizados outros foros que buscam assegurar a paz entre os países membros dos distintos blocos. Entre os acordos mais destacados que trabalham nessa linha cabe mencionar: o Tratado Marco de Segurança Democrática, assinado por países da América Central em 1995, o Sistema de Segurança Regional do Caribe, estabelecido em 1996, a Declaração do Mercosul pela qual os países membros, junto com a Bolívia e o Chile, se constituíram em área de paz em 1999, e a Carta Andina para a Paz e a Segurança, acordada entre os países participantes em 2002. Essas plataformas regionais complementam e expandem a atuação da OEA ou simplesmente a substituem, uma vez que, como veremos depois, nem todos os Estados aderem com o mesmo zelo ou têm a mesma disposição positiva com relação ao órgão interamericano.

Finalmente, a arquitetura do Sistema Interamericano contempla o recurso a foros alternativos, criados no passado para arbitrar disputas e que, depois de serem convocados em várias ocasiões, acabaram por se institucionalizar. É o caso do Protocolo do Rio, instituído em 1942 como mediador na guerra entre Equador e Peru, ou o papel do Secretário-Geral da OEA que, por solicitação dos próprios Estados, tem trabalhado na solução de pendências como as de Belize-Guatemala e Honduras-Nicarágua. Toda essa bagagem e tradição institucionais, se bem que não elimine a possibilidade de ocorrerem guerras, certamente torna mais provável e expedita a arbitragem de conflitos antes que possam derivar em enfrentamentos armados de grande envergadura.

## **V. O despontar de uma nova ordem hemisférica**

Entre as mudanças mais significativas das últimas décadas, cabe apontar três fenômenos. Primeiro, a latino-americanização, quase simultânea, das políticas externas do Brasil e da Argentina – dois países que, à margem de suas diferenças culturais e do peso relativo na balança de poder regional, tinham buscado e imaginado seus destinos nacionais para além do Sul. Em segundo lugar, a projeção da Venezuela no cenário hemisférico e extracontinental, novamente sob a bandeira da unidade latino-americana. Finalmente, a renovada importância do Caribe e da América Central no atual quadro de polarização ideológica. Passemos a considerar esses processos e suas consequências com relação ao tema que nos ocupa.

### **1. Brasil e Argentina: os motivos da cooperação**

É certo que, tanto no Brasil e mais ainda na Argentina, não faltaram intelectuais que, em todas as épocas, lutaram pela inserção de seus países na matriz da identidade latino-americana. Já no âmbito das políticas de governo e da diplomacia, ambos os Estados, por razões distintas, viveram durante séculos de costas para o Extremo Ocidente. E mesmo assim, a percepção que cada qual cultivava com relação ao outro não era nada propícia para alentar a cooperação. De fato, uma pesquisa realizada em áreas urbanas, pouco antes da Guerra das Malvinas, mostra que só uma pequena percentagem dos argentinos e brasileiros entrevistados considerava que valia a pena que seus respectivos governos se esforçassem no sentido de construir uma parceria

---

<sup>20</sup> Briscoe, 2008, p. 2.

preferencial com o país vizinho. Mesmo a União Soviética situava-se mais acima nas preferências para o estabelecimento de vínculos cooperativos com vistas ao desenvolvimento, ainda que mais argentinos achassem o Brasil um bom sócio do que vice-versa.<sup>21</sup> Foi contra esse pano de fundo pouco auspicioso que aflorou a latino-americanização da política externa de ambos países, transformando o tradicional antagonismo numa parceria com graus crescentes de aproximação e de coordenação de suas ações no âmbito regional.

As circunstâncias catalisadoras da reviravolta foram de sinal trocado: no caso da Argentina, o infortúnio das Malvinas, no do Brasil o afortunado crescimento e a modernização industrial alcançados nos anos 70. Crise e decadência de um lado, expectativa de prosperidade e ascensão, do outro, e um movimento simultâneo por parte de ambos: o distanciamento com relação aos Estados Unidos. As mudanças começaram no final dos anos setenta, paradoxalmente durante a vigência de regimes militares nos dois países, regidos por doutrinas de segurança nacional que promoviam a “competição geopolítica, práticas mercantilistas e uma abordagem *realpolitik*” nas suas relações externas.<sup>22</sup> Os vínculos do Brasil com oito dos nove Estados circunvizinhos tinham sido tênues até então, e os contatos mais intensos com o parceiro inevitável, a Argentina, quase sempre de caráter conflituoso. Assim, as relações Sul-Sul seriam instituídas, em boa medida, a partir de uma secular falta de trato direto, como revela o fato de a visita realizada por João Batista Figueiredo (1979-85) a Buenos Aires, em 1980, ter sido a primeira de um presidente brasileiro em 45 anos, e suas viagens oficiais a Lima, Bogotá e Caracas as primeiras de um governante brasileiro desde a constituição da República.<sup>23</sup>

A internacionalização da economia brasileira nas décadas de sessenta e setenta explica, em parte, o rumo da política externa, mas houve outros fatores intervenientes que merecem ser considerados. Um deles foi a ruptura, durante a presidência de Ernesto Geisel (1974-1979), do acordo de assistência militar com os Estados Unidos, em função das pressões do governo Carter sobre direitos humanos.<sup>24</sup> Foi na sequência desse distanciamento com relação ao norte que avançaram as negociações relativas à hidroelétrica de Corpus-Itaipu, cuja construção tinha começado em 1974. Contra todos os vaticínios, as controvérsias sobre os projetos no Alto Paraná, intensas nos anos anteriores, foram superadas pelo Acordo Tripartite, assinado em outubro de 1979. Essa pauta cooperativa, sustentada, em graus crescentes, por mecanismos institucionais, tornou-se mais nítida durante a administração de Figueiredo, que firmou a convicção de que o desenvolvimento do Brasil “não poderia ser planejado à margem do contexto latino-americano”.<sup>25</sup> Durante sua gestão se alcançou, em maio de 1980, o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação Pacífica de Energia Nuclear, o qual representou um passo decisivo na superação de uma rivalidade que remontava a tempos coloniais. Na fase de transição, a plataforma democrática forneceu maiores e melhores condições para aprofundar as relações com os Estados vizinhos e para a formação ou rearticulação de blocos regionais. A cooperação bilateral teve continuidade na presidência de José Sarney (1985-1990).

Assim, em pouco mais de uma década, Brasil e Argentina conseguiram estruturar “um dos mais bem-sucedidos regimes de cooperação no mundo” que, além do acordo nuclear, criou o Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991, este último junto com o Uruguai e o Paraguai.<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> Selcher, 1985, p. 74.

<sup>22</sup> Resende-Santos, 2002, p. 91.

<sup>23</sup> Visita realizada durante a presidência de Jorge Videla. Selcher, 1985, p. 69.

<sup>24</sup> Selcher, 1985, p. 68.

<sup>25</sup> Selcher, 1985, p. 69.

<sup>26</sup> Em 1996, Chile e Bolívia se tornaram membros associados, participam da área de livre comércio, mas sem adotar o sistema de tarifas externas. Resende-Santos, 2002, p. 89.



O Mercosul continuou a ser prioridade na agenda brasileira nos governos Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1995), e sua consolidação, durante os sucessivos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), foi acompanhada por dois princípios norteadores da política externa naquela época: a firme defesa da autonomia do Estado, sobretudo nos pleitos com a potência norte-americana, e a promoção da democracia como valor inegociável.<sup>27</sup> Nesse desenho, qualificado de regionalismo aberto, o Sul passou a ocupar um lugar privilegiado para além de ganhos ou perdas conjunturais. Com sabor orteguiano, o ministro Celso Lafer definiu bem o espírito que então apontava o caminho a seguir pelo Brasil: “para nós, [o Mercosul é] destino, parte das nossas circunstâncias. A Alca não é destino, é opção”.<sup>28</sup> No transcurso do tempo e até a instituição da Comunidade Sul-Americana de Nações (2007) e da União Sul-Americana (2008), a abrangência dessas “circunstâncias” se fez cada vez maior. Desde então, a ênfase posta na identidade Sul pela política externa brasileira representa uma mudança em face do universalismo do padrão anterior que pode fazer com que aumente o peso de concepções ideológicas no posicionamento do país com relação a eventuais conflitos internacionais.<sup>29</sup>

Do lado argentino, dois fatos relacionados convergiram para que esse país optasse pela cooperação com os vizinhos. O primeiro foi a Guerra das Malvinas. Se bem que a controvérsia com a Grã Bretanha remonta a 1833, durante mais de um século ela não chegou a abalar os fortes vínculos econômicos entre os dois países. Foi precisamente o declínio da Inglaterra como potência, após a Segunda Guerra, que alentou a demanda argentina e a disposição do governo britânico para chegarem a um acordo. Com esse fim, houve várias tentativas de negociação entre 1960 e 1980, e quando tudo parecia apontar para uma solução pacífica e definitiva do secular impasse, sobreveio a guerra. Um artigo premonitório, escrito um par de meses antes do evento, apontava com precisão a falha que poderia provocar o colapso do processo de pacificação:

The basic obstacle in the way of agreement is, however, that both governments while anxious to settle, are imprisoned by history – that is, by past pronouncements and obligations; the latter, by restricting their freedom for maneuver, thwart a negotiated compromise. Thus, the British government – as illustrated in 1980 by the hostile reception given to Ridley's initiative by both the islanders and parliament – is restrained by a commitment to respect the principle of national self-determination as well as by the unchanging view of the islanders. In turn, the manipulation of the dispute for both domestic and international purposes prevents Argentine acceptance of anything short of sovereignty.<sup>30</sup>

E foi, justamente, a manipulação da questão Malvinas para fins domésticos, tanto por parte do regime militar argentino, como do parlamento britânico, o fator responsável pela transfiguração das negociações de paz numa guerra relâmpago.<sup>31</sup> Em 1982, o governo militar argentino, doentio na raiz, tentou um último lance para se safar da crise que atravessava, e se lançou de maneira irresponsável à aventura das Malvinas. No desenrolar do conflito, o apoio incondicional

---

<sup>27</sup> Veja-se a respeito a posição assumida pelo governo brasileiro nas crises políticas no Paraguai (1996, 1996, 2001) e Venezuela (2002), assim como a inclusão da Cláusula Democrática no Mercosul. Consultar também: Cardoso, 2004.

<sup>28</sup> Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003. De toda forma, os planos de integração regional antecedem em muito o Mercosul. Basta lembrar, entre outros esquemas, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), constituída em 1960, sucedida pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), assim como outros instrumentos, por exemplo, o Tratado da Bacia do Prata.

<sup>29</sup> Sobre a construção da América do Sul através do discurso e pela prática da diplomacia brasileira, consultar: Galvão, 2009, p. 63-80.

<sup>30</sup> Beck, 1982, p. 54.

<sup>31</sup> Na ocasião, o parlamento britânico, contrariando as iniciativas do Executivo, defendeu o exercício do princípio de autodeterminação por parte dos ilhéus.

dos Estados Unidos à Inglaterra, não obstante a aliança anticomunista estabelecida pouco antes pela administração Reagan com o governo de Leopoldo Galtieri (1981-1982), mostrou às claras o verdadeiro limite do sistema de defesa interamericano e da velha doutrina Monroe.<sup>32</sup> Em compensação, a guerra intensificou a disposição argentina a cooperar, primeiro com o Brasil, apesar do apoio desse país durante o conflito ter sido pouco “fervoroso”, e logo com o Chile, voltando à mesa de negociações sobre o Beagle, não obstante a ajuda fornecida sorrateiramente pelo governo de Pinochet à Grã Bretanha.<sup>33</sup> Após a derrota, a Argentina, acostumada a pensar-se como européia e distinta de seus vizinhos, começou a cultivar a imagem de país latino-americano, com todos os traços ideológicos que o termo implica. Ao mesmo tempo, a mídia abriu um amplo espaço para a divulgação da cultura e dos assuntos da região, enquanto a classe política recuperava um velho discurso que associava o destino do país às vicissitudes do sul.

Na esteira da Guerra das Malvinas, a questão nuclear, uma das mais sensíveis por envolver o domínio de tecnologia que poderia desaguar no desenvolvimento de armas atômicas, também foi negociada favoravelmente entre os dois países do Atlântico. A trama pregressa desse enredo, repleto de prevenções mútuas, não era nada auspiciosa. Em novembro de 1983, a Argentina, mais avançada nesse campo que o Brasil, tinha anunciado que conseguira desenvolver, através de um programa secreto, a tecnologia necessária para a produção de urânio enriquecido, o que aumentou o clima de desconfiança no país vizinho. Afortunadamente, as expectativas de uma “corrida nuclear”, na contramão do compromisso assinado três anos antes, não chegaram a se materializar. Ao contrário, na década de 90, Argentina e Brasil estabeleceram instituições de segurança coletiva capazes de promover a cooperação com fins pacíficos nessa área. Em 28 de novembro de 1990, os presidentes Carlos Saúl Menem e Fernando Collor de Mello assinaram, em Iguazu, um acordo renunciando ao desenvolvimento de armas nucleares, submetendo seus países a instituições de fiscalização mútua e às inspeções da Agência de Energia Atômica. Essa disposição foi referendada um ano depois pelo Acordo de Guadalajara, no México, que preparou as bases para a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). Atualmente, Argentina e Brasil são signatários do Tratado de Tlatelolco e do Tratado de Não-Proliferação.<sup>34</sup> A cooperação, neste caso, foi facilitada pelo empenho dos regimes democráticos em submeter as Forças Armadas ao controle do poder civil. A essa altura da consolidação democrática, tanto o Ministério das Relações Exteriores da Argentina como o Itamaraty ostentavam maior autonomia em face das pressões da área militar.<sup>35</sup> Sinal da profunda distensão ocorrida entre os dois países tem sido a diminuição significativa de tropas brasileiras na fronteira meridional e o deslocamento da ênfase para o Nordeste e Norte, sobretudo para a região amazônica, onde as fronteiras do Brasil se estendem por 11.000 quilômetros.<sup>36</sup>

É claro que nem o distanciamento com respeito aos Estados Unidos nem a aproximação entre os países da região devem ser atribuídos exclusivamente a fatores conjunturais, tais como o apoio da potência norte-americana à Grã Bretanha na Guerra das Malvinas. Na verdade, o relativo consenso que prevaleceu entre os países americanos durante o período da Guerra Fria havia já algum tempo que vinha deteriorando, devido a vários fatores, entre eles: o forte desenvolvimento industrial de algumas economias, a ênfase na formação de blocos sub-regionais, a recomposição do quadro geopolítico, e o surgimento de uma nova consciência entre os segmentos militares sobre a enorme dependência tecnológica com relação à potência norte-

---

<sup>32</sup> Sobre essa crise, consultar: Feldman, 1985.

<sup>33</sup> Selcher, 1985, p. 30.

<sup>34</sup> Sotomayor, 2004, p. 29-30.

<sup>35</sup> Sotomayor, 2004, p. 49.

<sup>36</sup> Pion-Berlin, 2000, p. 52.

americana.<sup>37</sup> O resultado foi a diversificação dos mercados por parte das economias mais dinâmicas, a produção local de armas e a quebra do monopólio dos Estados Unidos como fonte exclusiva de fornecimento. O conjunto desses fatores sentou as bases, ainda no período autoritário, para o desenvolvimento de políticas mais autônomas.<sup>38</sup>

A partir dos anos noventa, o fim da Guerra Fria e a redefinição das prioridades dos Estados Unidos, em decorrência dos atentados de 11 de setembro de 2001, o distanciaram ainda mais do âmbito regional. Por sua vez, a travessia do México para o Norte, desde seu ingresso no NAFTA, alargou o vão para a inserção de novos atores políticos na América Central e no Caribe. O regime de Chávez aproveitou os espaços vazios para fortalecer sua presença na área, utilizando, como o fizeram outros no passado, o enorme poder do petróleo venezuelano. E ao mesmo tempo em que o *Chavismo* robusteceu os laços da Venezuela com os países do Caribe e deu um impulso ao regime cubano, sua ascensão foi favorecida pela presença de setores da velha esquerda revolucionária em vários governos latino-americanos – entre eles os de maior e mais moderno porte econômico, como Brasil, Chile e Argentina.

## **2. Venezuela e Colômbia: as razões do conflito**

O conflito entre a Venezuela e a Colômbia, que se alastra já faz algum tempo, foge do padrão tradicional de controvérsias limítrofes, recorrentes no quadro latino-americano, e tem se tornado numa importante coordenada da nova configuração hemisférica. Para entender sua ação polarizadora no nível regional – os Estados Unidos e seu parceiro preferencial, Colômbia, versus a Venezuela e seus aliados mais próximos –, é necessário transcender o marco temporal de seus mais recentes protagonistas: Bush, Uribe e Chávez. Atualmente, o entrevero envolve governos alinhados em grupos cuja configuração obedece a afinidades políticas e a seu distinto posicionamento com relação às prioridades da agenda norte-americana, seja sobre livre comércio, combate ao narcotráfico, bases militares ou temas de segurança coletiva. É, precisamente, pela complexa teia de interesses estatais posta em movimento a cada embate entre a Venezuela e a Colômbia que se faz difícil prever suas consequências no âmbito regional.

O recente episódio, provocado pela transgressão da fronteira equatoriana por parte das Forças Armadas colombianas na sua luta contra as FARC, ilustra bem a facilidade com que entreveros dessa índole tendem a se internacionalizar, e os problemas enfrentados pela OEA para arbitrá-los. Por outro lado, o incidente revela também a profunda inserção dos conflitos civis de alguns países na dinâmica geopolítica regional e extra-regional. A crise, na ocasião, foi catalisada pelo ataque aéreo colombiano sobre território equatoriano para alvejar uma das principais lideranças das FARC, Raúl Reyes. Na sequência, o envio de tropas à fronteira por parte dos governos da Venezuela e Equador transformou rapidamente o episódio num enfrentamento entre o regime de Chávez e os Estados Unidos.

As acusações feitas pelas autoridades colombianas de que Chávez estaria financiando a guerrilha foram respondidas com o fechamento da embaixada da Venezuela em Bogotá, e a expulsão dos representantes do governo colombiano em Quito e Caracas, atitudes, todas elas, que foram aproximando os dois países de um corolário bélico. Segundo o discurso de Chávez, a ordem dada ao Ministro da Defesa no sentido de deslocar dez batalhões à fronteira com Colômbia e mobilizar a Força Aérea não tinha a intenção de estimular uma guerra com o país vizinho, mas fundamentalmente evitar que os Estados Unidos, que já dominavam a Colômbia, viessem a dividir os países latino-americanos. Esse estereótipo de nação submetida à vontade do Império, antes aplicado fartamente às repúblicas centro-americanas, e agora encarnado pela

---

<sup>37</sup> Selcher, 1986, p. 86.

<sup>38</sup> Muñoz, 1984, p. 159-60.

Colômbia em certas interpretações sobre o conflito, nutre-se, com avidez predatória, de uma longa e conturbada história.

Na verdade, a aliança entre os Estados Unidos e a Colômbia, de alto poder polarizador na política interamericana da atualidade, antecede os governos de Chávez e de Uribe, e mesmo o Plano Colômbia, alvo de virulentas críticas ou de reservas por parte da maioria dos Estados da região. Tal aliança remonta à época da consolidação da revolução cubana nos anos setenta e ao consequente pavor das elites colombianas, sobretudo a militar, de que uma expansão soviética no Caribe, somada às reivindicações territoriais da Nicarágua e ao apoio do regime de Havana à guerrilha, poderiam atentar contra a unidade do Estado colombiano. A estratégia arquitetada pelo governo colombiano para lidar com essa situação contemplou o abandono do tradicional isolacionismo rumo a uma “diplomacia hemisférica pró-ativa”. A expressão da nova política externa cristalizou durante a presidência de Julio César Turbay (1976-1982) numa combinação de iniciativas contraditórias: por um lado, combate às forças internas e externas aliadas à guerrilha e, por outro, submissão à política dos Estados Unidos.<sup>39</sup> Mais do que o alinhamento de Turbay às políticas de Reagan, o que surpreendeu na época foi a substituição das diretrizes da política externa colombiana tradicional com relação ao Caribe e aos assuntos hemisféricos por outras que a impulsionavam na direção de um maior protagonismo, alavancado por um aprofundamento da dependência estrutural dos Estados Unidos, em termos econômicos, tecnológicos e militares, justamente quando os outros países da região buscavam se liberar dessa condição.<sup>40</sup> Não obstante as tentativas posteriores de corrigir o rumo numa direção mais nacionalista, independente e de espírito latino-americanista – Grupo Contadora, Consenso de Cartagena –, a linha mestra da política do Estado colombiano seria aquela estabelecida no auge da Guerra Fria, e reafirmada hoje por Uribe e o Plano Colômbia.

Enquanto isso, a trajetória diplomática da Venezuela, que partira do mesmo ponto, acabou trilhando o caminho inverso, isto é, abandonou sua tradicional aliança com Estados Unidos e partiu para uma inusitada confrontação com a potência americana.<sup>41</sup> Ao mesmo tempo, passou de um relativo isolamento para um intenso envolvimento regional, alimentado pelo que tem sido denominado de “petro-diplomacia” ou “diplomacia do poder social”. Desde o início do regime de Chávez até o presente, a Venezuela tem gastado bilhões de dólares em generosos programas de ajuda: petróleo subsidiado a Cuba e aos membros de Petrocaribe, donativos a Bolívia e Haiti, equipamento médicos a Nicarágua e combustível de graça para calefação das casas de um número significativo de famílias nos Estados Unidos.<sup>42</sup> De toda forma, tamanha atividade, comentada dia após dia por ambos os lados do espectro político, não é tão inédita quanto parece.

Tem sido comum atribuir às políticas do governo Chávez, possibilitadas pelos recursos provenientes do setor petrolífero, o vigor e a crescente influência da Venezuela na América Central e no Caribe. Sem embargo, uma visão retrospectiva da política externa desse país mostraria que a intensificação de sua presença na região, assim como a capitalização do poder do petróleo para esse fim, têm sido objetivos buscados deliberadamente por governos no passado, pelo menos desde a década de 1960. Em tal sentido, características da atual política externa da Venezuela, tais como vultosos empréstimos a governos e agências regionais, programas de subsídio para compensar os aumentos nos preços do petróleo, promoção do ideal bolivariano de unidade latino-americana, difusão regional de doutrinas de feição socialista ou

<sup>39</sup> Sobre os rumos da diplomacia colombiana nos 70 e 80, consultar: Tokatlian, 2000, p. 336-7.

<sup>40</sup> Bagley; Tokatlian, 1985, p. 27.

<sup>41</sup> Relativo isolamento, já que a projeção e pretensão de liderança regional por parte da Venezuela e de autonomia diante dos Estados Unidos, mesmo com relação a Cuba, tampouco são exclusividade do regime atual, senão que foram a marca da Política Externa da Venezuela, notadamente durante a primeira presidência de Carlos Andrés Pérez.

<sup>42</sup> Corrales, 2008, p. 4.

democrata cristã, interferência ativa em assuntos internos dos países do Caribe e da América Central foram traços distintivos das políticas implementadas por Rafael Caldera (1969-1973), Carlos Andrés Pérez (1974-1978) e Luis Herrera Campins (1979-1983).<sup>43</sup>

Seja como for, concomitantemente ao desenrolar da estratégia venezuelana, a política externa dos Estados Unidos com relação à América Latina assumiu um curso errático no pós-Guerra Fria. Entregue com frequência a diplomatas de pouca monta, ela perdeu, não tanto a sutileza que raras vezes teve, mas a preocupação de acompanhar sistematicamente os processos regionais com conhecimento da diversidade estrutural do continente. A política emanada de Washington tem flutuado entre a inação e o velado intervencionismo de outrora, como se pode constatar no apoio ao golpe falido na Venezuela, nas táticas desestabilizadoras contra os governos da Bolívia e do Equador, no incremento de bases militares e, mais recentemente, na atitude sorrateira que acabou legitimando o golpe em Honduras, numa tentativa de manter algum grau de controle sobre seu antigo “quintal”. Em síntese, o conflito entre a Venezuela e a Colômbia, para além das dimensões apontadas, revela o quanto os aliados ou alinhados com um ou outro pólo interpretam o drama do Estado e da sociedade colombianos desde uma ótica ideológica ainda ancorada nos princípios da Guerra Fria. Sob o impacto dessa polarização, a capacidade mediadora dos órgãos regionais fica comprometida, como se verificou no desencontro entre a posição oficial da OEA e a dos representantes do governo dos Estados Unidos tanto a respeito do conflito deflagrado pela Colômbia ao transgredir a fronteira equatoriana, como na crise hondurenha.<sup>44</sup>

### **3. A América Central e o Caribe na nova configuração hemisférica**

O Caribe e a América Central têm sido, desde a Colônia, porta de entrada e plataforma de experimentação e ramificação de instituições sociais, políticas e culturais. Correia de transmissão de projetos ideológicos e mercadorias, seu impacto na história latino-americana mostrou-se quase sempre desproporcional à sua importância econômica, aliás, muito variável ao longo do tempo. Desde cedo, esse espaço constituiu-se no tabuleiro americano onde as potências têm medido forças ou se enfrentado em memoráveis quedas de braço: aconteceu há muito entre Espanha, Inglaterra e Holanda, e mais recentemente entre os Estados Unidos e a União Soviética. O embate das ideologias ali reverbera com mais intensidade, e costuma convocar o Sul, mesmo com o Fim da Guerra Fria.

Talvez mais do que em outras áreas, a consolidação dos Estados na América Central e no Caribe latino-americano é um fenômeno relativamente recente. A mesma condição de que se lançou mão para ilustrar seu atraso – isto é, o fato de eles estarem no centro de gravitação dos interesses estratégicos estadunidenses –, tem sido proposta como causa de seu ulterior fortalecimento. Com efeito, o fator responsável pela modernização e expansão da capacidade de controle dos Estados centro-americanos, a ponto de colocá-los num patamar mais próximo ao dos países sul-americanos, teria sido o próprio Departamento Estado, o qual, em sintonia com os desígnios de defesa militar, contribuiu para implementar uma série de reformas burocrático-administrativas no auge da Guerra Fria.<sup>45</sup> Mesmo assim, na maioria dos países, essa competência não redundou na incorporação social e política de amplas camadas da população, nem no efetivo controle do território. E é justamente no vazio institucional que prevalece nas áreas de fronteira onde se encontram as ameaças capazes de transformar os conflitos internos em enfrentamentos interestatais, devido a uma condição histórico-espacial que não encontra semelhança em

---

<sup>43</sup> Um bom análise da política externa da Venezuela com relação ao Caribe e à América Central pode ser encontrado em: Bond, 1982, p. 100-113.

<sup>44</sup> Para a sabatina de que foi objeto o secretário geral da OEA, José Miguel Insulza, consultar: U. S. Government, 2008.

<sup>45</sup> Holden, 1999, p. 1-2.

nenhuma outra parte do continente. Com efeito, o grau de proximidade física e a interpenetração das trajetórias dessas sociedades, que alguma vez pretenderam ser um único Estado, fazem com que as tensões domésticas tendam a pulsar e se espalhar pela trama inteira. Por isso, mais do que em quaisquer outras áreas, na América Central e nos países conectados umbilicalmente ao plasma caribenho, aí inseridos a Venezuela e a Colômbia, o cálculo sobre a possibilidade de conflitos bélicos interestatais ocorrerem exige mudar o foco, geralmente posto na guerra externa, para a consideração das rivalidades intraestatais.<sup>46</sup> Sob essa perspectiva, cabe lembrar que muitos dos conflitos domésticos que evoluíram para guerras internacionais ao longo dos últimos cinquenta anos tiveram no Caribe e na América Central um palco propício. Hoje, com a polarização ideológica reencarnada precisamente nessa região, o fenômeno pode reverdecer e propagar-se, alimentado pela intensificação do conflito social que se verifica, sobretudo, nas áreas de fronteira ao longo das últimas décadas.

## VI. Fronteiras, crime organizado e conflitos interestatais

As fronteiras mais porosas, os avanços tecnológicos e nexos econômicos alentados pela globalização, a prática do multilateralismo na diplomacia regional, a comunhão de ideais e realização de metas coletivas – referendadas pelas sucessivas Cúpulas Americanas dos últimos quinze anos –, assim como o fim de antigas rivalidades interestatais permitiriam vaticinar para a região um futuro marcado pela paz e a democracia.<sup>47</sup> Sem embargo, a dinâmica dos processos apontados não é unívoca e, dependendo dos cenários, ela pode exumar antigas pendências e estimular enfrentamentos, uma vez que o vínculo territorial, *malgré* o imaginário da globalização, “continua a ser uma importante fonte de identidade nacional e de legitimidade”.<sup>48</sup> Nessa linha, cabe lembrar que, embora o número de áreas sem delimitação seja hoje bem menor ao de outras épocas, continua pendente uma dúzia de disputas territoriais e fronteiriças. Nos últimos oito anos, houve uso de força em cinco delas e, em dois, mobilização de tropas, envolvendo em conjunto 10 dos 19 países independentes da América Latina.<sup>49</sup> E, nos casos em que há reivindicações de algum país por territórios perdidos em guerras passadas, a ameaça é maior quando o conflito bélico não terminou num compromisso negociado politicamente.<sup>50</sup>

As disputas territoriais em áreas de fronteira costumam ser de alto potencial de risco, tanto pelo fato de elas terem profundas raízes históricas, como por envolverem questões de soberania nacional. Por outro lado, é nas áreas de fronteira onde mais claramente se percebe o contraste entre o pacifismo interestatal e a intensificação do conflito civil e criminal que foge do controle dos Estados. De Cidade del Este, no sul, até o município de Tecate, no norte, a fronteira apresenta as mesmas características de violência, deslocamentos humanos, criminalidade, corrupção das instituições estatais, quando não a ausência das mesmas. O drama se apresenta, com particular intensidade, em vários pontos do contorno limítrofe do México em decorrência do intenso fluxo de imigrantes da Guatemala, Honduras, El Salvador e Colômbia, que procuram ingressar aos Estados Unidos cruzando, primeiro, o rio Suchiate para logo alcançar Tapachula, a principal rota de migração ilegal para esse país.<sup>51</sup> Nesse mapa da desesperança, o espaço mais

---

<sup>46</sup> Thies, 2005, p. 451.

<sup>47</sup> Resende-Santos, 2002, p. 89.

<sup>48</sup> Johnson, 2001, p. 132.

<sup>49</sup> Domínguez et al, 2004, p. 357.

<sup>50</sup> Hensel, 1994, p. 281. Foi o que aconteceu na Guerra do Pacífico, rediviva nos altercados que intermitentemente tensionam as relações dos países envolvidos. Os motivos para reativar o conflito têm sido dos mais variados ao longo do tempo, desde uma disputa em torno às águas de um rio (como o Lauca) até a venda de gás ao país vizinho, uma vez que, para a Bolívia, nenhuma controvérsia com relação ao Chile é apenas um assunto tópico: ela contempla forçosamente uma questão de soberania e, implicitamente, sua secular reivindicação de uma saída ao mar. Sobre as controvérsias relativas ao rio Lauca, consultar: Tomasek, 1967.

<sup>51</sup> Briscoe, 2008, p. 3.

propício para a eclosão de conflitos é a província do Petén, na Guatemala, particularmente no limite com Chiapas, território cujo controle militar os cartéis ligados ao narcotráfico e as gangues transnacionais buscam manter. Do mesmo modo, um clima de faroeste prevalece nas extensas fronteiras da Colômbia com o Equador e a Venezuela, demarcadas por elevadas taxas de assassinatos, ocupação de territórios por grupos armados e redes de narcotraficantes. Ali se entrecruzam os interesses de empresas contratantes, grupos irregulares e forças policiais, todos armados e “preparados para dar uma resposta militar a qualquer incidente que possa se produzir”.<sup>52</sup> Um caso especialmente crítico o constituem as mal policiadas fronteiras entre a Venezuela e a Colômbia, onde a criminalidade vem criando tal nível de animosidade entre a população que ofusca os problemas provocados pela guerrilha ou pelo deslocamento massivo de colombianos para o país vizinho:

Nem a fronteira marítima de definição inconclusa, nem os imigrantes colombianos ilegais, nem o uso por parte da guerrilha colombiana de armamento venezuelano oficial, nem as ações terroristas da guerrilha colombiana em território venezuelano têm incomodando tanto o venezuelano comum quanto o aumento do roubo de carros para seu posterior traslado e venda na Colômbia.<sup>53</sup>

Contra esse pano de fundo, crises como a que houve entre Equador, Colômbia e Venezuela cuja raiz foi o bombardeio do acampamento das FARC, perto do rio Putumayo, representam a mesma ameaça que o acender do lume numa atmosfera inflamável. Situações dessa natureza promovem a “militarização” da diplomacia, seja pela via discursiva ou pelo traslado de tropas à fronteira, o que torna mais difícil a possibilidade de obter compromissos.<sup>54</sup> Pior ainda quando, no meio das clivagens ideológicas existentes entre os governos da região, países do porte do Brasil ou da Argentina comprometem sua capacidade moderadora ao se posicionarem, nas crises, a partir de leituras um tanto anacrônicas do contexto hemisférico.

## VII. Fênix dentre as cinzas da ideologia

A nova configuração de clivagens ideológicas, historicamente mais perigosas e desestabilizadoras que as disputas territoriais, não só pode vir a reduzir a margem de eficácia dos órgãos regionais de arbitragem, como a favorecer que pleitos pelo controle de recursos estratégicos, ou tensões decorrentes da intensificação da criminalidade e da guerrilha em áreas de fronteira, se tornem mais explosivos do que o foram no passado – sobretudo quando se considera que, nas últimas décadas, a modernização tecnológica, assim como a diversificação dos mercados de armas, tem feito aumentar o potencial destrutivo dos exércitos da região. Portanto, as fronteiras estatais podem estar se dissolvendo nas águas da unificação econômica, mas não necessariamente entre sociedades adjacentes, pois, como bem diz Guedes da Costa, “defesa nacional para a maioria dos países da América Latina ainda significa *cuidado com o vizinho*”.<sup>55</sup> Nesse sentido, cabe lembrar que, não obstante a superação definitiva de muitas disputas por limites no final do século XX, várias outras recrudesceram desde então. Com efeito, Guiana, Venezuela, Colômbia e alguns países centro-americanos estiveram envolvidos na última década em pelo menos um conflito militarizado com outros Estados, sendo Nicarágua, Venezuela e Honduras os países que se enfrentaram com o maior número de vizinhos.<sup>56</sup> Se bem é certo que a formação de blocos regionais tem promovido cooperação nos assuntos de segurança, ainda assim as Forças Armadas, sobretudo dos países com alto grau de autonomia

---

<sup>52</sup> Informe sobre fronteras, 2008, p. 4.

<sup>53</sup> Pardo, 1999, p. 7.

<sup>54</sup> Ver sobre o tema: Mares,,Apud Pardo, 1999.

<sup>55</sup> Pion-Berlin, 2000, p. 61.

<sup>56</sup> Domínguez et al, 2004, p. 359.

militar, como o Chile, por exemplo, têm se mostrado pouco receptivas a projetos de alcance hemisférico. A maior integração econômica não redundou até hoje na montagem de um sistema de defesa coletivo que viesse a substituir o criado pelo Tratado do Rio. As tentativas nesse sentido têm se frustrado pela falta de consenso dos países que, em geral, preferem garantir sua segurança individualmente ou formar alianças defensivas, sustentadas em critérios de afinidade ideológica.<sup>57</sup> Com efeito, o próprio tema segurança, como quaisquer outros, reflete a polarização política, estimulando a formação de percepções distintas a respeito da escala e grau de perigo que representam certos fenômenos comparativamente a outros. Assim, por exemplo, o combate ao terrorismo, constituído em eixo articulador de um “sólido bloco político” entre os Estados Unidos e a Colômbia, desperta um interesse bem menor nas outras repúblicas. Do mesmo modo, enquanto o discurso oficial emanado dos governos da Venezuela e Brasil destaca a pobreza como a maior ameaça à segurança regional, os Estados Unidos não atribuem a mesma importância a esse quesito. A percepção do risco representado pelo narcotráfico é alta no caso do Brasil, Colômbia e Estados Unidos, moderada no resto dos Estados, “com exceção da Bolívia, onde seu perfil é baixo”.<sup>58</sup> E, enquanto a possibilidade de intervenção por parte dos Estados Unidos é considerada de média a alta pelos países da região andina e Brasil, a Colômbia a considera pequena, produzindo-se, assim, “uma inversão de imagens a respeito daquelas manejas em torno do terrorismo”.<sup>59</sup>

Embora, a chamada “tese democrática”, de longas raízes kantianas, considere que quanto mais consolidada e generalizada seja essa forma de governo na região, menores as chances de acontecerem conflitos bélicos entre os Estados, análises sobre o tema têm mostrado empiricamente que “as democracias na América Latina não são afetadas nas suas decisões de utilizar a força pelo fato de o país com o qual se tem alguma disputa ser democrático”.<sup>60</sup> Pior ainda em se tratando de sociedades onde a transição à democracia é um processo inacabado, já que, como sugere a analogia proposta por Edwards Mansfield e Jack Snyder: “governing a society that is democratizing is like driving a car while throwing away the steering wheel, stepping on the gas, and fighting over which passenger will be in the driver's seat. The result, often, is war”.<sup>61</sup> Que o digam os países que já sofreram o infortúnio de tanta incerteza junta. No final das contas, o número de enfrentamentos armados entre países da América Latina e do Caribe sob regime democrático tem chegado perto de uma dúzia nos últimos anos: Guatemala e Belize, Guiana e Suriname, Venezuela e Guiana, Venezuela e Trinidad Tobago, Venezuela e Colômbia, Colômbia e Nicarágua, Nicarágua e Costa Rica, Nicarágua e El Salvador, Nicarágua e Honduras, Honduras e El Salvador, Honduras e Guatemala.<sup>62</sup>

Cabe lembrar ainda que, no âmbito interno, a correlação entre democracia e guerra civil revela-se estatisticamente insignificante.<sup>63</sup> A própria conservação dessa forma de governo pelo sistema interamericano tampouco parece ser um valor absoluto e, portanto, inegociável, como estipulado em numerosos documentos das organizações regionais. Não obstante o papel da OEA na defesa da estabilidade democrática e no restabelecimento dos processos constitucionais guatemalteco e paraguaio em 1993 e 1996, respectivamente, o recente episódio em Honduras mostra tanto os limites de sua atuação como a inoperância da doutrina Betancourt, adotada individualmente pelos países quando se trata da exclusão de governos que quebram o pacto constitucional. Nesse caso, para além da polêmica jurídica sobre o ponto de ruptura, a decisão política de alguns

---

<sup>57</sup> Pion-Berlin, 2000, p. 59.

<sup>58</sup> Bonilla; Cepik, 2004, p. 72-74.

<sup>59</sup> Bonilla; Cepik, 2004, p. 74.

<sup>60</sup> Mares; Bernstein, Apud Johnson, 2001, p. 129.

<sup>61</sup> Apud Johnson, 2001, p. 133.

<sup>62</sup> Domínguez, 2004, p. 380.

<sup>63</sup> Elbadawi; Sambanis, 2002, p. 325.



países de não aderir à linha determinada pela Organização mostrou não só a fragilidade dos sistemas coletivos para se impor a ações unilaterais, mas o quanto ainda pesa uma ação (quase) unilateral, quando ela parte dos Estados Unidos. E, do lado oposto, revelou a falta de coerência das políticas externas de países que trabalham fervorosamente pela sustentação da democracia no âmbito hemisférico e, ao mesmo tempo, permanecem em silêncio monacal quando se trata de criticar os autoritarismos da esquerda.

Na América Latina, talvez pelo lugar que a classe letrada ocupou sempre na estrutura de poder, os embates ideológicos têm sido historicamente as tempestades da política, com força suficiente para ultrapassar fronteiras domésticas. Se antes elas podiam ser mais facilmente amainadas pela presença avassaladora dos Estados Unidos na região, hoje os vazios deixados pelo seu recuo podem estimular rivalidades entre os Estados que procuram ocupá-los com vistas a ganhar maior influência regional e internacional. Tampouco contribui necessariamente para a paz hemisférica o fato de os Estados Unidos terem ficado fora da maior parte dos órgãos regionais paralelos à OEA, e que, no último e mais abrangente deles, instituído pela Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe, em fevereiro de 2010, tenham sido explicitamente marginalizados, junto com o Canadá.<sup>64</sup> Nem ajuda em nada o caráter monárquico e arrogante da política externa dos Estados Unidos, guiada por todo, menos por critérios de justiça.

Os conflitos regionais voltaram à tona no pós-Guerra Fria justo pelos caminhos da ideologia, que ingenuamente se acreditava terem chegado ao “fim”. Por isso mesmo, junto com o retorno das interpretações de inspiração conspirativa no campo da esquerda latino-americana, hoje os Estados Unidos enxergam, através dos olhos de suas agências especializadas, a mão do regime chavista em quaisquer acontecimentos que considerem contrários a seus interesses políticos e econômicos.<sup>65</sup> Os desvarios afloram também no interior das alianças entre governos críticos da política externa norte-americana, quando se trata de defender, ao mesmo tempo, agendas sociais da nova esquerda e interesses capitalistas. As tensões recentes – entre Argentina e Uruguai no caso das papelarias; Brasil e Equador por motivo da Odebrecht; Brasil e Bolívia por causa do gás; Venezuela e Brasil em decorrência do Mercosul – ilustram bem as dificuldades de conjugar, na política externa, pragmatismo com solidariedade baseada no compartilhamento de ideais socialistas, sejam eles do século findo ou do século XXI.<sup>66</sup> Nesse quadro de crescente distanciamento do Norte e de cisões no Sul, tanto a OEA, configurada inicialmente em torno à idéia de uma comunidade de interesses, assim como outros órgãos regionais, tendem a perder legitimidade e eficácia na hora de arbitrar conflitos. Por isso, hoje mais do que nunca, urge identificar as fronteiras que separam a realidade da pura ideologia, agora “para nos defendermos de nós mesmos, que às vezes somos nosso pior perigo”.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Cúpula de Cancun.

<sup>65</sup> Ellis, 2005, p. 5.

<sup>66</sup> Galvão, 2009, p. 67.

<sup>67</sup> Pardo, 1999, p. 24.

## Referências bibliográficas

- Accilien, Cécile; Adams, Jessica; Méléance, Elmide (editors). *Revolutionary Freedoms. A history of survival, strength and imagination in Haiti*. Educa Vision, 2006.
- Bagley, Bruce Michael; Tokatlian, Juan Gabriel. "Colombian Foreign Policy in the 1980s: The Search for Leverage". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 27, n. 3, (Autumn, 1985), p. 27-62.
- Beck, Peter J. "Cooperative Confrontation in the Falkland Islands Dispute: The Anglo-Argentine Search for a Way Forward, 1968-1981", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 24, n. 1, (Feb. 1982), p. 37-58.
- Bond, Robert. "Venezuela la Cuenca del Caribe y la crisis en América Central". *Revista de Estudios Latinoamericanos Mundo Nuevo*, n. 15/16, enero-junio de 1982, Caracas, 1982.
- Bonilla, Adrián e Cepik, Marco. "Seguridad andino-brasileña: conceptos, actores y debates", In: Cepik, Marco e Ramírez, Socorro (Ed.). *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña*. Bogotá: Frederich Ebert, 2004.
- Briscoe, Ivan. "Trouble on the borders: Latin America's new conflict zones. Peace, security and human rights". Programme, FRIDE, Comment. July 2008. [http://www.fride.org/download/COM\\_Borderlands\\_Americas\\_ENG\\_jul08.pdf](http://www.fride.org/download/COM_Borderlands_Americas_ENG_jul08.pdf)
- Cardoso, Fernando Henrique. "Desafios do Brasil no plano internacional". <http://www.iea.usp.br/artigos/fhcdesafiosinternacionais.pdf>
- Corrales, Javier. "Venezuela's Domestic Politics and Foreign Policy: Current Trends". Testimony before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on the Western Hemisphere. July 17, 2008. <http://foreignaffairs.house.gov/110/cor071708.pdf>
- Domínguez, Jorge; Mares, David; Orozco, Manuel; Palmer, David Scott; Rojas Aravena, Francisco; Serbin, Andrés. "Disputas fronterizas en América Latina". *Foro Internacional*, n. 177, v. XLIV, 2004, (3), p. 357-91. Versão em inglês: "Boundary Disputes". August 2003 Peaceworks, n. 50. <http://www.usip.org/resources/boundary-disputes-latin-america>
- Dreier, John C. "The Council of the OAS: Performance and Potential". *Journal of Interamerican Studies*, v. 5, n. 3, (Jul. 1963), p. 297-312.
- Elbadawi, Ibrahim; Sambanis, Nicholas. "How Much War Will We See? Explaining the Prevalence of Civil War". *The Journal of Conflict Resolution*, v. 46, n. 3, (Jun. 2002), p. 307-34.
- Ellis, Evan. Scenarios for the next generation of crisis in Latin America. Mclean: Vancouver, 23 June 2005.
- Feldman, David Lewis. "The United States Role in the Malvinas Crisis, 1982: Misguidance and Misperception in Argentina's Decision to Go to War". *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, v. 27, n. 2, (Summer, 1985), p. 1-22.
- Galvão, Thiago Gehre. "América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 52, n. 2, 2009.
- Grabendorff, Wolf. "Interstate Conflict Behavior and Regional Potential for Conflict in Latin America". *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, v. 24, n. 3, (Aug. 1982), p. 267-94.
- Hensel, Paul R. "One Thing Leads to Another: Recurrent Militarized Disputes in Latin America, 1816-1986". *Journal of Peace Research*, v. 31, n. 3, (Aug. 1994), p. 281-97.

- Holden, Robert H. "Securing Central America against Communism: The United States and the Modernization of Surveillance in the Cold War". *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, v. 41, n. 1, (Spring, 1999), p. V-30.
- Informe sobre fronteras, 2008. [www.cocasoberania.org/Fronteras%20MAR2008.pdf](http://www.cocasoberania.org/Fronteras%20MAR2008.pdf)
- Johnson, Kenneth L. "Review: Regionalism Redux? The Prospects for Cooperation in the Americas". *Latin American Politics and Society*, v. 43, n. 3, (Autumn, 2001), p. 121-38.
- López-Maya, Margarita. "The Change in the Discourse of US-Latin American Relations from the End of the Second World War to the Beginning of the Cold War". *Review of International Political Economy*, v. 2, n. 1, (Winter, 1995), p. 135-49.
- Mares, David e Bernstein, Steven. "The Use of Force in Latin American Inter-State Conflicts". In: Dominguez, Jorge I. (Ed.). *International Security & Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998.
- Mares, David. *Violent peace: militarized interstate bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press, 2001.
- Martz, Mary Jeanne Reid. "OAS Reforms and the Future of Pacific Settlement". *Latin American Research Review*, v. 12, n. 2, (1977), p. 176-86.
- Matul, Daniel e Ramírez, Alonso. "El proceso de paz en Centroamérica: Agendas de paz y nuevos focos de conflictividad: Los casos de Guatemala y Nicaragua". *Pensamiento Propio*. Publicación trilingue de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe. Buenos Aires, n. 29, Enero-Junio, 2009, p. 91-125.
- Muñoz, Heraldo. "Beyond the Malvinas Crisis: Perspectives on Interamerican Relations". Review. *Latin American Research Review*, v. 19, n. 1, (1984), p. 158-72.
- Pardo, Rafael. "Los nuevos elementos de seguridad para América Latina". Trabajo presentado al Foro sobre Seguridad en el Hemisferio organizado por la misión permanente de Chile ante la OEA. Washington, 1999.
- Pion-Berlin, David. "Will Soldiers Follow? Economic Integration and Regional Security in the Southern Cone". *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, v. 42, n. 1, (Spring, 2000), p. V-69.
- Quintaneiro, Tania. *Cuba e Brasil: da revolução ao golpe (1959-1964)*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1988.
- Resende-Santos, João. "The Origins of Security Cooperation in the Southern Cone". *Latin American Politics and Society*, v. 44, n. 4, (Winter, 2002), p. 89-126.
- Romero, Carlos A. "El tema democrático y la seguridad multilateral", In: Cepik, Marco; Ramírez, Socorro (Ed.). *Agenda de seguridad Andino-Brasileña*. Bogotá: Frederich Ebert, 2004.
- Scheina, Robert L. *Latin America's Wars*. The Age of the Professional Soldier, 1900-2001. v. 2, Washington DC: Brassey's Inc., 2003.
- Selcher, Wayne A. "Brazilian-Argentine Relations in the 1980s: From Wary Rivalry to Friendly Competition". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 27, n. 2 (Summer, 1985).
- Selcher, Wayne A. "Current Dynamics and future prospects of Brazil's relations with Latin America: toward patterns of bilateral cooperation". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 28, n. 2, (Summer 1986), p. 67-99.
- Shaw, Carolyn M. "Limits to Hegemonic Influence in the Organization of American States",

- Latin American Politics and Society*, v. 45, n. 3 (Autumn, 2003), p. 59-92.
- Sotomayor Velázquez, Arturo C. "Civil-Military Affairs and Security Institutions in the Southern Cone: The Sources of Argentine-Brazilian Nuclear Cooperation". *Latin American Politics and Society*, v. 46, n. 4, (Winter, 2004).
- Thies, Cameron G. "War, Rivalry, and State Building in Latin America". *American Journal of Political Science*, v. 49, n. 3, (Jul. 2005), p. 451-65.
- Tokatlian, Juan Gabriel. "Colombia at War: The Search for a Peace Diplomacy", *International Journal of Politics, Culture, and Society*, v. 14, n. 2, (Winter, 2000), p. 333-62.
- Tomasek Robert D. "The Chilean-Bolivian Lauca River Dispute and the O.A.S.". *Journal of Interamerican Studies*, v. 9, n. 3, (Jul. 1967), p. 351-66.
- U. S. Government. "Crisis in the Andes: The border dispute between Colombia and Ecuador and implications for the region". Briefing and hearing before the subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs House of Representatives. Second session, April 10, 2008. Serial n. 110-159. Washington: US Government Printing Office, 2008.
- Vigevani, Tullo; Oliveira, Marcelo F. de; Cintra, Rodrigo. "Política externa no período de Fernando Henrique Cardoso: a busca de autonomia pela integração". *Tempo Social*, v. 15, n. 2, S. Paulo, novembro 2003. [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=so103-2060200300020003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=so103-2060200300020003&script=sci_arttext)