

**Universidade Federal de São Carlos  
Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós- Graduação em Ciência Política**

## **INTEGRAÇÃO E SEGURANÇA NA AMAZÔNIA TRANSNACIONAL**



**PAULO GUSTAVO PELLEGRINO CORREA**

**SÃO CARLOS – S.P.  
2014**



**Universidade Federal de São Carlos**  
**Centro de Educação e Ciências Humanas**  
**Programa de Pós- Graduação em Ciência Política**

## **INTEGRAÇÃO E SEGURANÇA NA AMAZÔNIA TRANSNACIONAL**

**PAULO GUSTAVO PELLEGRINO CORREA**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do Título de Doutor em Ciência Política

**Orientador:** Professor Dr. João Roberto Martins Filho

**Financiamento:** Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

SÃO CARLOS – S.P.  
2014

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária/UFSCar**

C824is      Correa, Paulo Gustavo Pellegrino.  
Integração e segurança na Amazônia transnacional /  
Paulo Gustavo Pellegrino Correa. -- São Carlos : UFSCar,  
2014.  
183 f.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal de São Carlos,  
2014.

1. Relações internacionais. 2. Amazônia transnacional. 3.  
Integração. 4. Segurança internacional. I. Título.

CDD: 327 (20ª)



**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

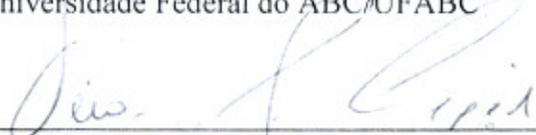
**BANCA EXAMINADORA DA TESE DE DOUTORADO DE**

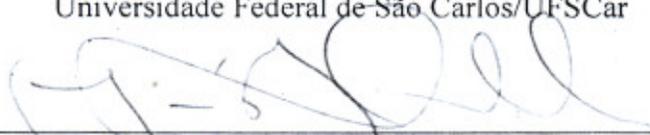
**Paulo Gustavo Pellegrino Correa**

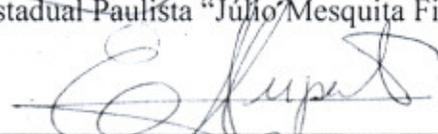
**26/03/2014**

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. João Roberto Martins Filho  
Orientador e Presidente  
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Simone Diniz  
Universidade Federal do ABC/UFABC

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Vera Alves Cepêda  
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Luis Alexandre Fuccille  
Universidade Estadual Paulista "Júlio Mesquita Filho"

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Eliane Superti  
Universidade Federal do Amapá/UNIFAP

Submetida à defesa em sessão pública  
Realizada às 10:00h no dia 26/03/2014.

Banca Examinadora:  
Prof. Dr. João Roberto Martins Filho  
Prof. Dr. Simone Diniz  
Profa. Dra. Vera Alves Cepêda  
Prof. Dr. Luis Alexandre Fuccille  
Profa. Dra. Eliane Superti

Homologado na CPG-PPGPOL na  
32ª Reunião no dia 16/04/14.

Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga  
Vice-coordenadora do PPGPOL

## AGRADECIMENTOS

A trajetória acadêmica é pela sua natureza um exercício conjunto que envolve direta e indiretamente muitas pessoas, lugares e forças, o que faz o agradecimento em um texto de tese de doutorado uma tarefa árdua. O doutorado não é nem o começo, tampouco o fim desse caminho, mas pode ser um dos mais estafantes, trabalhosos, angustiantes, fascinantes e influenciadores que um acadêmico ao longo de alguns anos trilha. Nesse percurso, a espacialidade esteve presente não apenas nas dezenas de lugares distribuídos em diferentes continentes que minha formação doutoral proporcionou ir, mas também na escolha de onde hoje construo com muita felicidade minha vida. Se crente em Deus fosse, diria que morar na Amazônia hoje tem influência divina, mas como ateu apenas registro que foi meu tema de pesquisa que fortemente influenciou nessa bela escolha.

Esse processo só foi possível por ter ao meu lado há 13 anos a pessoa mais fascinante que conheci em minha vida. Natali, a você qualquer agradecimento seria pouco ou nada representativo de meus sentimentos por você, minha companheira.

Agradeço ao João Roberto, meu orientador desde 2007. Sua ética e rigor acadêmico são inspiradores. Agradeço com a mão estendida para uma amizade com mais cafés, vinhos e conversas menos compromissadas e burocráticas.

Ao meu amigo Dan Zirker, agradeço não apenas sua recepção em meu período na Universidade de Waikato na Nova Zelândia, mas também sua leitura afiada e provocadora em meus textos.

À Simone Diniz, presente em meu mestrado e doutorado, agradeço as oportunidades de trabalho em conjunto e dos preciosos conselhos.

Ao amigo Enrique Amayo Zevallos, grande influenciador na escolha de meu tema de pesquisa que me acompanhou e apoio nos percalços acadêmicos.

Ao Alexandre Fuccille, que em momentos diferentes ouviu com calma e sabedoria as aflições de um novato.

Ao Milton Lahuerta, professor de minha primeira aula na graduação, que acompanhou e aconselhou com experiência em momentos importantes na minha vida acadêmica.

À Suzeley K. Mathias, minha “comparsa” desde Washington na *National Defense University*, que com sua ácida sinceridade sempre colaborou nas minhas reflexões e decisões.

Ao professor Samuel Soares que entre congressos, aulas e conversas acompanhou e colaborou na construção da minha carreira.

Ao meu velho amigo e companheiro de jornada Fábio Borges que sempre compartilhou as oportunidades e torceu pelo meu trabalho.

Ao meu amigo Estevão Bosco pela leitura de meu texto e pela presença em grandes momentos dessa jornada.

Aos companheiros e amigos da FMU e SENAC, Luís Vitagliano e André Guzzi que no Vieirinha nunca faltaram por um bom tempo. À Karen Fernandez, Helena Margarido, Priscila Morrone e Daniel Coronato, que compartilharam angústias e conquistas nos primeiros passos na docência universitária.

Aos meus novos amigos e colegas da Universidade Federal do Amapá, Gutemberg Vilhena, Eliane Superti e Daniel Chaves que me acolheram intelecto afetuosamente nessa nova empreitada. Ao Jodival M. da Costa, Adriana Tenório e Marcos Vinícius Freitas, cúmplices desse novo momento.

Aos alunos Brenda F. da Silva e Thaís Loesch que me ajudaram na formatação da tese, e ao Carlos Vitor por grande parte dos mapas que ilustram este trabalho.

À Camila R. Sales e Katia Fukushima, amigas em uma mesma jornada que sempre estiveram prontas em me ajudar.

À Carla Cristina Wrbieta Ferezin, companheira de congressos e amiga prestativa nos momentos finalíssimos.

À minha família elegida feita na inesquecível Araraquara e que hoje se espalha por aí.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós- Graduação de Ciência Política da UFSCar que confiaram a missão de construir uma tese.

Aos meus pais, Arlete e Paulo, que mesmo sabendo que meus caminhos acadêmicos me levariam para mais longe geograficamente deles, sempre apoiaram minhas decisões. Amo vocês!!



## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo compreender a dinâmica de integração e segurança na Amazônia transnacional e sua importância na América do Sul e também analisar o papel do Brasil como maior país amazônico no binômio integração e segurança na região. A perspectiva teórica adotada por esta pesquisa é a chamada “Escola de Copenhague” que está alicerçada em três pilares analíticos: o conceito de securitização e dessecuritização, a abordagem multisetorial de segurança e o conceito de complexos regionais de segurança. Nosso recorte temporal concentra-se entre os anos 2000 – data do primeiro encontro de cúpula dos países da América do Sul quando foram lançadas importantes iniciativas de integração – e 2013, ano de conclusão de nossa pesquisa. Uma vez que a região amazônica ocupa mais de 50% do subcontinente Sul- americano e envolve nove países, é possível identificar eixos de países que compõem dinâmicas diferentes no binômio integração/segurança. Considerando a importância dessa dinâmica para o Brasil, destacaremos em nosso trabalho dois eixos dentro da Amazônia transnacional: o eixo Peru-Brasil-Bolívia e o Platô das Guianas. O primeiro destaca-se por ter um processo de integração que aproxima o Brasil ao pacífico e apresenta uma constelação de segurança específica dentro da Amazônia transnacional. O segundo, por sua vez, representa o caminho de integração do Brasil com o norte da América do Sul e Caribe e também demonstra uma dinâmica de segurança regional específica na Amazônia.

**Palavras- Chave:** Amazônia transnacional; Integração; Segurança.

## **ABSTRACT**

This study aims to understand the dynamics of integration and security in the transnational Amazon and its importance to South America and also it analyzes the role of Brazil as the largest amazon country in the binomial integration/ security in the region . The theoretical approach adopted by this research is called the " Copenhagen School " which is based on three analytical pillars : the concept of securitization and desecuritização , multi-sectoral approach to security and the concept of regional security complexes . Our time frame is concentrated between 2000 - the date of the first summit of South American countries where major integration initiatives have been launched - and 2013 , the year of completion of our research . Since the Amazon region covers more than 50 % of the South American subcontinent and involves nine countries , it is possible to identify axes of countries that comprise different dynamics in the binomial integration / security. Considering the importance of this dynamic to Brazil , we will highlight our work on two axes within the transnational Amazon : Peru - Brazil - Bolivia and the Guiana Plateau axis. The first stands out for having an integration process that brings Brazil to the Pacific and presents a specific security constellation within the transnational Amazon . The second represents the path of integration between Brazil and northern of the subcontinent and the Caribbean and also demonstrates a specific regional security dynamics in Amazon region.

**Keywords:** Transnational Amazon, Integration, Security.

## RESUMEN

Este estudio tiene como objetivos comprender la dinámica de la integración y la seguridad en la transnacional Amazonía y su importancia en América del Sur, además de analizar el papel de Brasil como el país amazónico más grande en el binomio integración/ seguridad en la región. El enfoque teórico adoptado por esta investigación se llama la " Escuela de Copenhague ", que se basa en tres pilares : análisis del concepto de la securitización y desecuritización , el enfoque multisectorial para la seguridad y el concepto de los complejos de seguridad regional. Nuestro marco de tiempo se concentra entre los años 2000 - la fecha de la primera cumbre de los países de América del Sur donde se han puesto en marcha importantes iniciativas de integración - y 2013, el año de finalización de nuestras investigaciones . Dado que la región amazónica cubre más del 50 % del subcontinente sudamericano e involucra a nueve países, es posible identificar los ejes de los países que integran diferentes dinámicas en el binomio integración / seguridad. Teniendo en cuenta la importancia de esta dinámica para Brasil, vamos a centrar nuestro trabajo en dos ejes dentro de la Amazonía transnacional : Perú -Brasil- Bolivia y el eje planicie de las Guayanas. El primero destaca por tener un proceso de integración que trae Brasil al Pacífico y presenta una constelación de seguridad específica en el Amazonas transnacional. Este último representa el camino de la integración entre Brasil y el norte de América del Sur y el Caribe, y también demuestra una dinámica específica de seguridad en la Amazonía.

**Palabras-claves:** Transnacional Amazonía; Integración, Seguridad.

## RÉSUMÉ

Cette étude vise à comprendre la dynamique de l'intégration et de la sécurité dans l'Amazonie transnationale ainsi que son importance en Amérique du Sud. D'ailleurs cette étude vise à analyser le rôle du Brésil en tant que le plus grand pays de l'intégration et de la sécurité dans la région. L'approche théorique de cette recherche est «L'école de Copenhague », qui est basée sur trois piliers d'analyse : le concept de securitization et desecuritization, l'approche multi-sectorielle pour la sécurité et le concept de complexes régionales de sécurité. Notre calendrier est concentré entre 2000 - date du premier rendez-vous des pays d'Amérique du Sud où les grandes initiatives d'intégration ont été lancés - et 2013 , l'année de l'achèvement de notre recherche. Puisque la région amazonienne couvre plus de 50% du sous-continent sud-américain et comprend neuf pays, on a identifié des axes de pays qui ont des dynamiques différents dans le binôme intégration/sécurité. Considérant l'importance de ces dynamiques au Brésil, nous allons mettre en évidence deux axes dans l'Amazonie transnationale: l'axe Pérou - Brésil - Bolivie et l'axe Plateau Guyane. Le premier se distingue pour avoir un processus d'intégration qui rapproche le Brésil du Pacifique et il présente une constellation de sécurité spécifique au sein de l'Amazonie transnationale. Le deuxième, à son tour , représente la voie de l'intégration entre le Brésil et le nord de l'Amérique du Sud et Caraïbes et démontre une dynamique de sécurité régionale spécifique dans l'Amazonie.

**Mots-clés:** Amazonie transnationale; intégration, sécurité.

## LISTA DE MAPAS

<b>Mapa 1</b>	Eixo Brasil-Peru-Bolívia	20
<b>Mapa 2</b>	Eixo Platô das Guianas	22
<b>Mapa 3</b>	Caminhos para o Pacífico e Caribe a partir do Brasil	23
<b>Mapa 4</b>	Complexos de Segurança Regional no mundo pós Guerra Fria	40
<b>Mapa 5</b>	Guerras e disputas territoriais na América do Sul	44
<b>Mapa 6</b>	Amazônia maior	56
<b>Mapa 7</b>	Amazônia menor	56
<b>Mapa 8</b>	Eixos de Integração IIRSA	65
<b>Mapa 9</b>	Eixo Amazônas	66
<b>Mapa 10</b>	Eixo Escudo Guianês	66
<b>Mapa 11</b>	Eixo Interoceânico Central	66
<b>Mapa 12</b>	Eixo Peru- Brasil- Bolívia	67
<b>Mapa 13</b>	Bolívia	68
<b>Mapa 14</b>	Peru	81
<b>Mapa 15</b>	Grupo de Projetos do Eixo Peru- Brasil-Bolívia	91
<b>Mapa 16</b>	Guiana Francesa	96
<b>Mapa 17</b>	Atividades e tráficos ilegais	99
<b>Mapa 18</b>	Transportes e comunicações aéreas Guiana Francesa	100
<b>Mapa 19</b>	Eixo do Escudo das Guianas – Grupo 4	103
<b>Mapa 20</b>	Recursos auríferos na Guiana Francesa	107
<b>Mapa 21</b>	Suriname	118
<b>Mapa 22</b>	Projetos Eixo Escudo Guianês no Suriname (1)	122
<b>Mapa 23</b>	Projetos Eixo Escudo Guianês no Suriname (2)	123
<b>Mapa 24</b>	Principais áreas do garimpo de ouro no Suriname	128
<b>Mapa 25</b>	Litígios fronteiriços no Platô das Guianas	133
<b>Mapa 26</b>	Litígio Marítimo Suriname/Guiana	134
<b>Mapa 27</b>	República Cooperativa da Guiana	138
<b>Mapa 28</b>	Áreas de influência dos projetos no Eixo Escudo Guianês	146
<b>Mapa 29</b>	Venezuela com área em litígio destacada	148
<b>Mapa 30</b>	Brasil	152
<b>Mapa 31</b>	Viagens presidenciais no governo de Lula da Silva	155
<b>Mapa 32</b>	Subcomplexo de segurança do Platô das Guianas	168

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	Perspectivas de estudos de segurança internacional	34
<b>Tabela 2</b>	Assuntos abordados e conteúdos sobre os brasileiros no Suriname	130
<b>Tabela 3</b>	Concentrações demográficas dos grupos étnicos na Guiana, 2002	141
<b>Tabela 4</b>	População estrangeira na Guiana	144

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	Distinções epistemológicas	36
<b>Quadro 2</b>	Sumário dos tipos de complexos de segurança	47
<b>Quadro 3</b>	Securitização em diferentes níveis de análise	53
<b>Quadro 4</b>	Superfície da Amazônia	57
<b>Quadro 5</b>	População na Amazônia transnacional	59
<b>Quadro 6</b>	População de povos indígenas na Amazônia	60
<b>Quadro 7</b>	Ratificação do Convênio 169 da OIT na América Latina	85
<b>Quadro 8</b>	Vantagens e desvantagens com a construção da estrada bioceânica	92
<b>Quadro 9</b>	Principais limites e perspectivas na cooperação G F- Amapá	101
<b>Quadro 10</b>	População de imigrantes na Guiana Francesa	113
<b>Quadro 11</b>	População de imigrantes por país na Guiana Francesa	113
<b>Quadro 12</b>	Cooperações sobre Migração Transfronteiriça	115

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b>	População imigrante por país de nascimento na Guiana Francesa	111
<b>Gráfico 2</b>	Percentagem de imigrantes ilegais por distritos em 2008	129

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b>	Processo de securitização e dessecuritização	42
<b>Figura 2</b>	Setores de segurança	54
<b>Figura 3</b>	Padrões de relacionamento	164

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABC</b>	Agência Brasileira de Cooperação
<b>ABR</b>	Amazônia Brasileira
<b>AE</b>	Ameaça Existencial
<b>AFs</b>	Atores Funcionais
<b>AIDSESP</b>	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
<b>ALCA</b>	Área de Livre Comércio das Américas
<b>ANA</b>	Agencia Nacional de Agua do Brasil
<b>ANDES</b>	Agência Nacional de Desenvolvimento Eco-Social
<b>ANZUS</b>	Tratado de Segurança entre Austrália, Nova Zelândia, e EUA
<b>APE</b>	Amazônia Peruana
<b>APEC</b>	Cooperação Econômica Ásia-Pacífico
<b>ASEAN</b>	Associação das Nações do Sudeste Asiáticos
<b>ASPB</b>	Administración de Servicios Portuarios de Bolivia
<b>ASs</b>	Atores de Securitização
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BNDES</b>	Banco Nacional do Desenvolvimento
<b>CARICOM</b>	Comunidade Caribenha
<b>CDS</b>	Credit Default Swap
<b>CEBAF</b>	Centro Binacional de Atención de Frontera
<b>CENTO</b>	Organização do Tratado Central
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para a América Latina
<b>CIDOB</b>	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
<b>CONAP</b>	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
<b>CONDEPA</b>	Conciencia de Patria
<b>CONISUR-TIPNIS</b>	Conselho Indígena do Sul
<b>ECORAE</b>	Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico
<b>ENAPU</b>	Acuerdo Interinstitucional entre la Empresa Nacional de Puertos del Perú
<b>ESG</b>	Escola Superior de Guerra
<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>FARC</b>	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
<b>FENAMAD</b>	Federación Nativa del río Madre de Dios y Afluentes
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>G20</b>	Grupo dos 20
<b>G7</b>	Grupo dos 7
<b>G77</b>	Grupo dos 77
<b>GATT</b>	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
<b>GTZ</b>	Agência Alemã de Cooperação Técnica
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IIAP</b>	Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana
<b>IIRSA</b>	Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
<b>INPE</b>	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
<b>ISS</b>	Estudos de Segurança Internacional
<b>MAPAZ</b>	Grupo de Pesquisa Meio Ambiente, População e Desenvolvimento da Amazônia
<b>MAS</b>	Movimento para o Socialismo
<b>MERCOSUL</b>	Mercado Comum do Sul
<b>NAFTA</b>	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
<b>OEA</b>	Organização dos Estados Americanos

<b>OI</b>	Organismo Internacional
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>OLP</b>	Organização para a Liberação da Palestina
<b>ONG</b>	Organização Não-Governamental
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>OPEP</b>	Organização de Países Exportadores de Petróleo
<b>OPS</b>	Objetos com possibilidade de securitização
<b>OR</b>	Objeto Referência
<b>OTAN/ NATO</b>	Organização do Tratado do Atlântico Norte
<b>OTCA</b>	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PNUMA</b>	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
<b>RI</b>	Relações Internacionais
<b>RSC</b>	Complexo Regional de Segurança
<b>SEATO</b>	Organização do Tratado do Sudeste asiático
<b>SI</b>	Sistema Internacional
<b>SIG</b>	Sistema de Informação Geográfica
<b>SIPAM</b>	Sistema de Proteção da Amazônia
<b>SIVAM</b>	Sistema de Vigilância da Amazônia
<b>TIAR</b>	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
<b>TIPNIS</b>	Parque Nacional e Território Indígena Isiboro-Sécure
<b>TLC</b>	Acordo de Promoção Comercial entre Peru e Estados Unidos
<b>UCS</b>	Unidad Cívica Solidaridad
<b>UE</b>	União Europeia
<b>Unasul</b>	União das Nações Sul-Americanas
<b>URSS</b>	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
<b>USAID</b>	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
<b>YPFB</b>	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>1. BINÔMIO INTEGRAÇÃO-SEGURANÇA.....</b>	<b>24</b>
1.1.Regionalismo.....	24
1.2.Regionalismo em perspectiva teórica.....	27
1.3.Segurança internacional.....	34
1.4.Teoria do Complexo Regional de Segurança.....	39
1.5.Tipos de Complexo de Segurança.....	45
1.6.Estrutura de análise de uma agenda abrangente de segurança.....	49
1.7.Setores de análise.....	50
<b>2. AMAZÔNIA TRANSNACIONAL.....</b>	<b>55</b>
2.1.Amazônia na América do Sul.....	61
2.2.Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana na Amazônia transnacional (IIRSA).....	64
<b>3. BOLÍVIA.....</b>	<b>68</b>
3.1. Plurinacionalidade e fragmentação na Bolívia.....	69
3.2. Projetos em TIPNIS.....	72
3.3. Nacionalização.....	75
<b>4. PERU.....</b>	<b>81</b>
4.1.Nível doméstico.....	82
4.2.Indígenas do Peru.....	83
4.3. Questões Regionais.....	87
4.4.Interoceânica.....	90
4.5.Inambari.....	93
<b>5. GUIANA FRANCESA.....</b>	<b>96</b>
5.1.Um território francês na América do Sul.....	97
5.2.Nível Regional.....	99
5.3.Projetos na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul- Americana.....	103
5.4.Garimpo.....	106
5.5.Migração brasileira na Guiana Francesa.....	108
<b>6. SURINAME.....</b>	<b>118</b>
6.1.O jovem país Suriname.....	119

6.2.Projetos na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul- Americana.....	120
6.3.Desenvolvimento e conflito.....	123
6.4.Imigração e garimpo.....	127
6.5.Litígios fronteiriços.....	132
<b>7. GUIANA.....</b>	<b>138</b>
7.1.A ex-Guiana inglesa.....	139
7.2.Mosaico étnico e dinâmica de migração.....	140
7.3.Migração Brasil-Guiana.....	143
7.4.Um país de costas para a América do Sul.....	145
7.5.Litígios.....	147
<b>8. BRASIL.....</b>	<b>152</b>
8.1.O Brasil e a América do sul.....	153
8.2.O Brasil e a segurança regional.....	158
8.3.O Brasil nos eixos Peru/Bolívia e Platô das Guianas.....	161
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>164</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>171</b>

## Introdução

Antes de mais nada, este trabalho se iniciará com as seguintes indagações, que funcionarão como fio condutor de nossa tese: Como as iniciativas de integração/regionalização<sup>1</sup> na Amazônia transnacional influenciam na dinâmica de segurança regional? Qual o lugar do Brasil no binômio integração/segurança na Amazônia transnacional? Qual é a importância da sub-região amazônica na dinâmica do Complexo Regional de Segurança e para o desenvolvimento dos projetos integradores na América do Sul? Em linhas gerais, essas questões conduzirão o presente trabalho. Concentraremos nossa análise entre os anos 2000 – data do primeiro encontro de cúpula dos países da América do Sul quando foram lançadas importantes iniciativas de integração – aos dias atuais. As dimensões da Amazônia transnacional e o número de países dentro da região nos levam a um recorte geográfico em nossa análise que contempla dois caminhos estratégicos no processo de regionalização do subcontinente a partir da Amazônia brasileira: o eixo Brasil, Peru, Bolívia; o Platô das Guianas. No entanto, antes de responder às questões propostas, faz-se mister alicerçar alguns conceitos e fornecer explicações acerca dos elementos que envolvem o tema integração e segurança.

Nas relações internacionais do mundo pós Guerra Fria duas tendências não necessariamente dicotômicas mostram-se fortes: regionalização e globalização. Globalização é um conceito de grande fluidez, que tem como imagem o grande fluxo global de dinheiro, pessoas, ideias, valores que transbordam as barreiras nacionais e, por vezes, colocam em xeque valores tradicionais como soberania e autonomia do Estado. A importância do reconhecimento de entidades transnacionais, organizações intergovernamentais e regimes internacionais<sup>2</sup> é parte de suas características. Regionalização, em linhas gerais, é uma contínua cooperação entre diferentes atores políticos como governos, organizações não governamentais, empresas privadas e populações em uma delimitada região que busca

---

<sup>1</sup> A bibliografia especializada utiliza ambas as terminologias na definição do processo de aproximação entre Estados e comunidades que compõem uma região. Esse processo apresenta diferentes graus de intensidade e escopo que detalharemos mais à frente de nosso trabalho. Entretanto, de forma geral utilizaremos os termos integração e regionalização como sinônimos, pontuando diferenças e peculiaridades desse processo oportunamente.

<sup>2</sup> Entre as definições de regimes internacionais destaca-se a de Krasner (1995:2), que os define como “princípios, normas, processos e guias decisórios, explícitos ou implícitos, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma dada área das relações internacionais. Princípios são crenças de fato, causalidade e retidão. Normas são padrões de comportamento definidos a partir de direitos e obrigações. Regras são prescrições ou proscições específicas para a ação. Processos decisórios são práticas prevalentes para produzir e implementar a escolha coletiva”.

benefícios mútuos a partir de sua interdependência (FAWCETT & HURREL, 1995; MARIANO, 2007).

O fim da Guerra Fria aparece como o elemento principal de transformação no sistema internacional que proporcionou um novo espaço para que o regionalismo se fortalecesse. Novas atitudes em relação à cooperação internacional possibilitaram um recomeço para organizações regionais, dando maior credibilidade às suas funções e a arranjos de cooperação regional de forma geral.

Outra importante mudança nas relações internacionais é que com o fim do mundo bipolar descentralizou-se o sistema internacional, o que fortaleceu o argumento regional. Potências regionais, não mais dominadas pela balança de poder da Guerra Fria, passaram a ter maior liberdade para conduzir suas políticas externas e se envolver nas questões dentro de suas regiões (PRECIADO, 2008).

Geralmente o processo de regionalização é associado a questões econômicas a partir de integrações e acordos de livre comércio. Entretanto, o conceito de regionalismo nas últimas três décadas ampliou consideravelmente seu escopo, transcendendo a economia e compreendendo elementos políticos, culturais e históricos.

A segurança internacional é outro aspecto das relações internacionais que também vai acentuar uma tendência de regionalização. A ausência de disputas sistêmicas no modelo da Guerra Fria e a probabilidade das ameaças percorrerem distâncias mais curtas do que longas colocam a regionalização da segurança como um dos principais aspectos da segurança internacional contemporânea (BUZAN, 2007). Outro importante elemento da segurança internacional contemporânea é a ampliação do debate sobre seu escopo. De acordo com o entendimento tradicional, o conceito de segurança é diretamente ligado à ideia da confrontação entre Estados. Nesse contexto, segurança diz respeito à sobrevivência, formando assim uma agenda estritamente político-militar, característica marcante do contexto da Guerra Fria. Entretanto, os debates teóricos que vieram à luz a partir da década de 1970 trouxeram uma agenda econômica e ambiental para a discussão sobre segurança, assim como questões referentes à identidade e crimes transnacionais.

A América do Sul não ficou fora da tendência de regionalização nas relações internacionais das últimas décadas e buscou fortalecer a regionalização do subcontinente com iniciativas de integração. A região ocupa 12% da superfície terrestre, tem 25% das áreas cultiváveis, tem recursos naturais abundantes e apenas 6% da população mundial. Em um contexto de crescimento da população mundial, aumento do uso dos recursos naturais e

preocupações ecológicas sistêmicas, a região demonstra grande relevância estratégica. Essa relevância ganhou força nos últimos anos com as iniciativas de integração regional, que contaram com uma forte atenção da política externa brasileira.

Entre as sub-regiões da América do Sul (os Andes, a Bacia do Prata e a Bacia Amazônica) a região da Amazônia, foco de nosso trabalho, se destaca por sua vocação internacional, uma vez que está presente em nove dos treze países da América do Sul<sup>3</sup>– e pelas potencialidades de desenvolvimento da região. Uma maior aproximação dos países amazônicos apresenta algumas possibilidades como: significar uma nova escala para pensar e agir na Amazônia transnacional; dinamizar outras iniciativas regionais (Mercosul, Unasul, CDS); finalmente, fortalecer a voz da América do Sul (BECKER, 1992, 2005; AMAYO, 1993, 2007, 2009).

É importante destacar que a região amazônica não atrai a atenção apenas dos países que a compõem. A relevância conquistada pela temática ambiental dentro da agenda internacional fez da Amazônia foco de atenção dos países que a compartilham e também de muitos países do norte. Isso colaborou para que os países amazônicos fortalecessem suas agendas para a região, temendo o discurso da “internacionalização” e da “soberania restrita” por parte dos países centrais. Uma suposta campanha de internacionalização da Amazônia e a participação de atores externos à região em assuntos internos como presença militar dos Estados Unidos em países amazônicos trazem uma perspectiva de segurança tradicional focada na defesa de soberanias nacionais, provocando uma reação regional e individual dos países e aumentando o contingente militar na região. Esse tipo de reação pode enfraquecer o processo de regionalização e acentuar questões de segurança na região.

Entre os projetos integradores existentes na Amazônia transnacional destacamos os presentes na Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Em sua formulação em agosto de 2000, em Brasília, a IIRSA buscou contemplar os aspectos econômico, social, político e ambiental. Entretanto, outros projetos fora da carteira da IIRSA, existentes no período de nossa análise, poderão somar-se a nosso estudo.

Dentre os dez eixos de integração que compõem a IIRSA (elaborados para conectar o subcontinente), quatro se encontram na região amazônica. Esses se destacam por se localizarem em uma região de grande vulnerabilidade ambiental e social e de potencialidade

---

<sup>3</sup> Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Venezuela e a Guiana Francesa (Departamento Ultramarino da França).

de desenvolvimento. Infraestrutura de transporte e energia são dois dos pilares dos projetos desenvolvidos na região e ambos têm grande potencial de impactos multidimensionais – ambiental, social e econômico. Esses impactos são sentidos por muitas comunidades que já se articulam – local, nacional e regionalmente – na busca de uma reorientação ou paralização dos projetos desenvolvidos.

Os processos de integração geralmente estabelecem melhores condições de segurança em uma região (FLORES Jr., 2010). Entretanto, o equacionamento do binômio integração-segurança pode não necessariamente se dar de forma a que o primeiro elemento fortaleça o segundo. Os projetos de integração são construídos multilateralmente e, de forma geral, a partir de decisões de cúpula e não passam necessariamente pelo escrutínio das populações atingidas por esses. Isso significa que um processo de integração construído entre diferentes unidades políticas (Estados) pode se deparar com distintas percepções de segurança dos Estados e ainda se defrontar com interesses diversos de grupos locais impactados diretamente pelos projetos de integração.

Essa situação esteve presente nos últimos anos na Amazônia transnacional, ou seja, projetos integradores influenciaram diretamente em questões de segurança, evidenciando a problemática articulação entre o binômio regionalização e segurança. Os conflitos gerados a partir dos projetos existentes na região amazônica trouxeram repercussões locais, nacionais e regionais que podem minar/enfraquecer uma regionalização de coesão entre os países amazônicos, o que traria consequências para a integração sul-americana.

O papel do Brasil nesse contexto de integração e segurança na Amazônia transnacional e no subcontinente de forma geral é de grande relevância e alguns dados atribuem naturalmente ao Brasil esse papel: é o maior país da América do Sul; detém a maior parte da Amazônia transnacional (67,9%)<sup>4</sup>; faz fronteira com todos os países amazônicos, com exceção do Equador; sua população equivale a quase metade da população do subcontinente (49%)<sup>5</sup>; seu PIB significa mais da metade do PIB da região (56%)<sup>6</sup>.

Nesse contexto, o governo brasileiro tem buscado desempenhar seu protagonismo através da sua capacidade de financiamento via bancos nacionais e execução de projetos via empresas brasileiras. Essa posição pode lhe render benefícios assim como causar-lhe ônus político e econômico ao gerar conflitos com outros atores políticos da região.

---

<sup>4</sup> OTCA

<sup>5</sup> Cálculos próprios com bases nos dados disponíveis em FMI

<sup>6</sup> Cálculos com base nos dados de PIB disponíveis em FMI, World Economic Outlook Database, Abr/08. Cláudio R. Frischtak, 2008. Disponível em: <<http://www.interb.com.br/node/22>>.

A percepção de que o processo de regionalização é desequilibrado a favor do Brasil aprofunda ainda mais as diferenças entre o resto dos países da região (BORGES 2011)<sup>7</sup>, sem contar o fato de que o Brasil é por vezes colocado sob suspeita de “subimperialismo” (MARIN, 1977). Isso pode comprometer a ação brasileira na região, assim como o próprio desenvolvimento dos projetos integradores entre os países amazônicos e sul-americanos de forma geral.

Diante do panorama acima descrito, entendemos que o binômio regionalização e segurança na Amazônia transnacional não se articula de maneira a fortalecer os aspectos de segurança e garantir a continuidade e aprofundamento de um processo de regionalização coesa. Ao contrário, o processo de integração demonstra potencialidade de gerar ameaças à segurança regional entendida aqui a partir de uma visão abrangente.

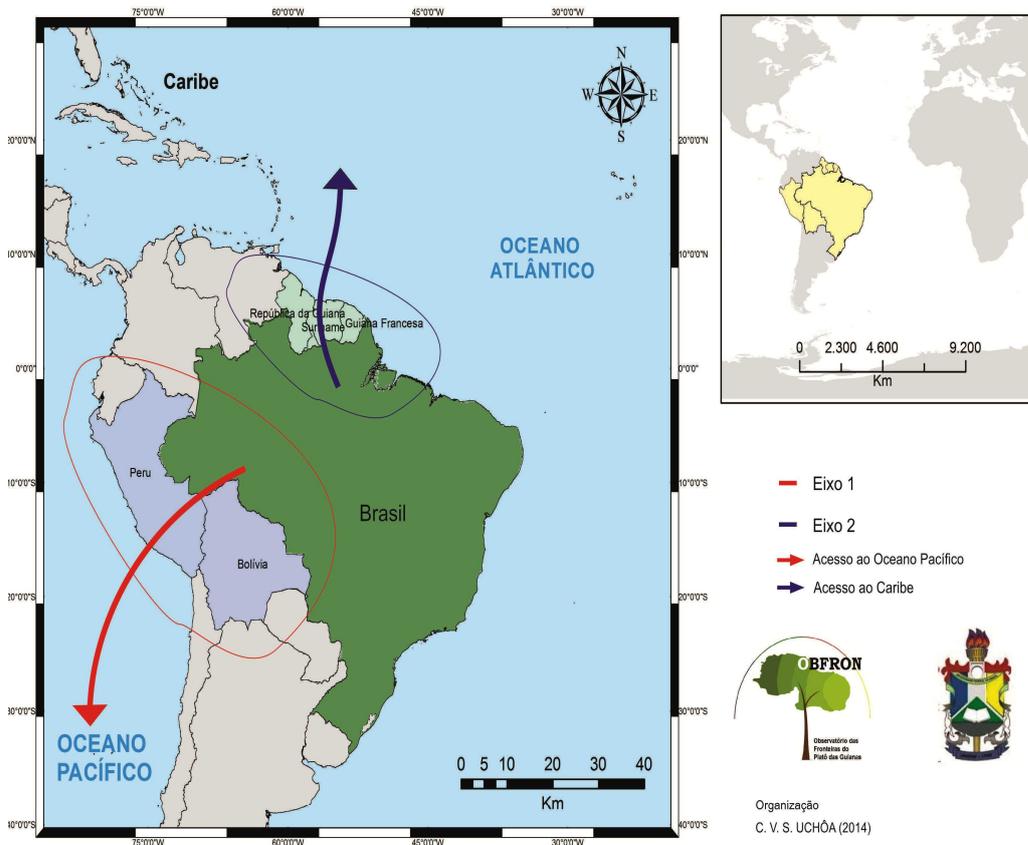
A partir dessas considerações, as principais hipóteses do trabalho são: projetos integradores na região amazônica podem criar conflitos de interesse entre diferentes atores e afetar a dinâmica de segurança; o papel do Brasil como potência regional gera desconfiança e compromete o equacionamento do binômio integração-segurança; as dinâmicas do subcomplexo amazônico afetam outros projetos integradores da América do Sul.

Uma vez que a região amazônica ocupa mais de 50% da do subcontinente sul americano e envolve nove países, é possível identificar eixos de países que compõem dinâmicas diferentes no binômio integração/segurança e considerando a importância dessa dinâmica para o Brasil, destacaremos em nosso trabalho dois eixos dentro da Amazônia Transnacional: o eixo Peru- Brasil-Bolívia e o Platô das Guianas. O primeiro destaca-se por ter um processo de integração que aproxima o Brasil ao Pacífico e apresenta uma constelação de segurança específica dentro da Amazônia transnacional. O segundo, por sua vez, representa o caminho de integração do Brasil com o norte da América do Sul e Caribe e também demonstra uma dinâmica de segurança regional específica na Amazônia.

---

<sup>7</sup> De acordo com pesquisa realizada por Borges, o Brasil possui vantagens comerciais com quase todos os países amazônicos (exceção feita à Bolívia)

Mapa 1: Caminhos para o Pacífico e Caribe a partir do Brasil



À guisa de esclarecimento sobre nosso recorte geográfico no Platô das Guianas, a região é composta por cinco territórios: Brasil, Guiana Francesa (Departamento Ultramarino da França), Suriname, Guiana e Venezuela. Entretanto, nosso eixo de estudo no Platô focará primordialmente a dinâmica entre os quatro primeiros territórios, abordando a Venezuela apenas dentro das análises dos outros países envolvidos na região. Isto quer dizer que optamos por colocar a Venezuela como parte integrante de outros capítulos, ao invés de dedicar-lhe uma seção exclusiva. Isto não se deve, em momento algum, à atribuição de uma menor importância ao país em relação ao que concerne a questões de integração e segurança na América do Sul. Desde a ascensão de Hugo Chavez ao poder no final da década de 1990, o país busca liderar iniciativas na América Latina, porém a dinâmica de segurança venezuelana dentro da região amazônica está concentrada na sua relação com a Colômbia e Equador. A dinâmica regional do Platô, por sua vez, com exceção da Guiana, não apresenta maiores conexões com Venezuela. Por outro lado, a dinâmica entre o norte da Amazônia brasileira, a Guiana Francesa, o Suriname e a Guiana no binômio integração/segurança apresenta

características semelhantes que compõem um subcomplexo próprio e, dessa forma, receberá maior destaque em nossa análise.

A perspectiva teórica adotada é a “Escola de Copenhague” que está alicerçada sobre três pilares analíticos: o conceito de securitização e desecuritização; a abordagem multisetorial de segurança; o conceito de complexos regionais de segurança – em nosso caso subcomplexo de segurança.

Faremos nossa análise a partir de quatro níveis: doméstico; relação entre Estados que formam a sub-região amazônica; interação da Amazônia com outras sub-regiões (Mercosul, ANDES) na América do Sul e regiões vizinhas; o papel de potências regionais e globais (penetração) na região.

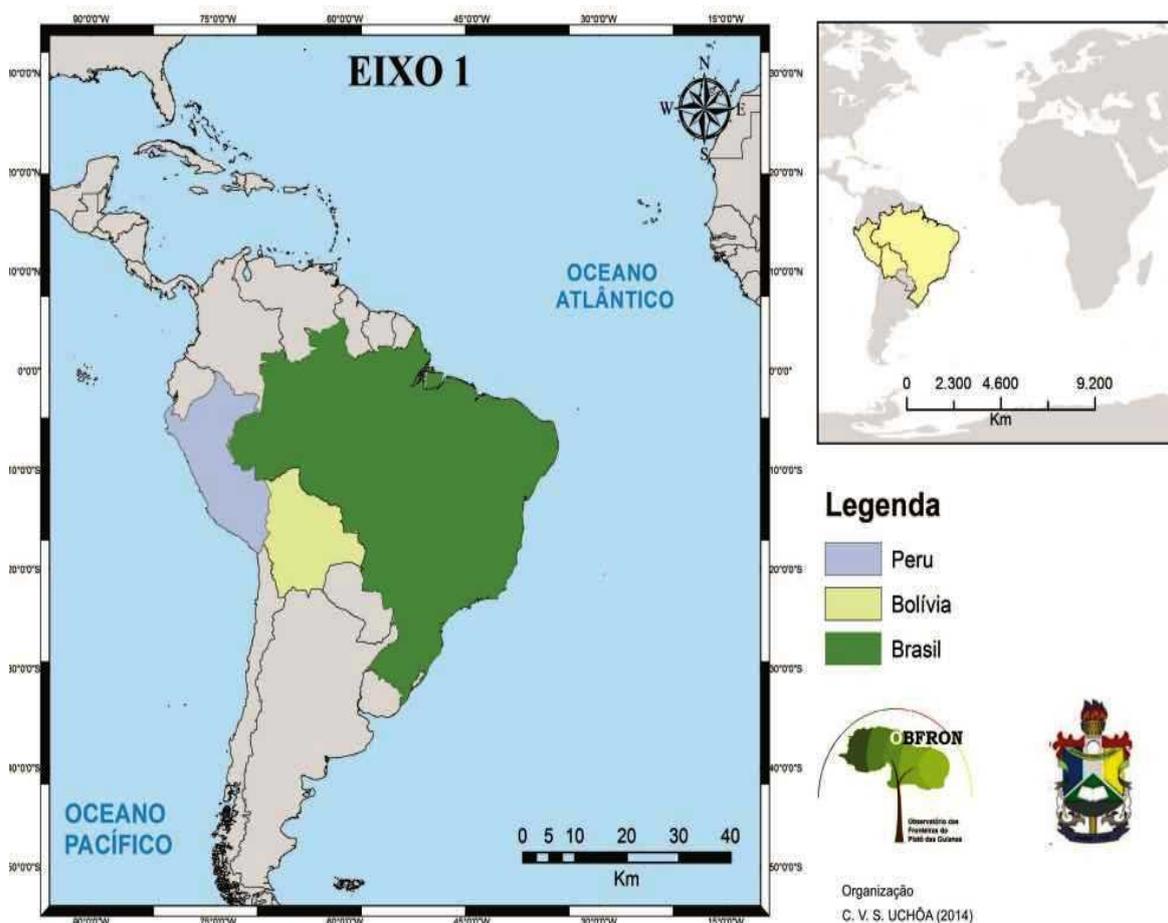
A abordagem da chamada agenda abrangente divide a análise de segurança em cinco setores: militar, político, econômico, social e ambiental. Entretanto, assim como a divisão da Amazônia em eixos, a divisão dos setores constitui um recurso para começar a análise e deve terminar com a reunião e ligação entre os setores que deverá demonstrar o processo de securitização e desecuritização envolvidos no processo de regionalização da região.

\*\*\*

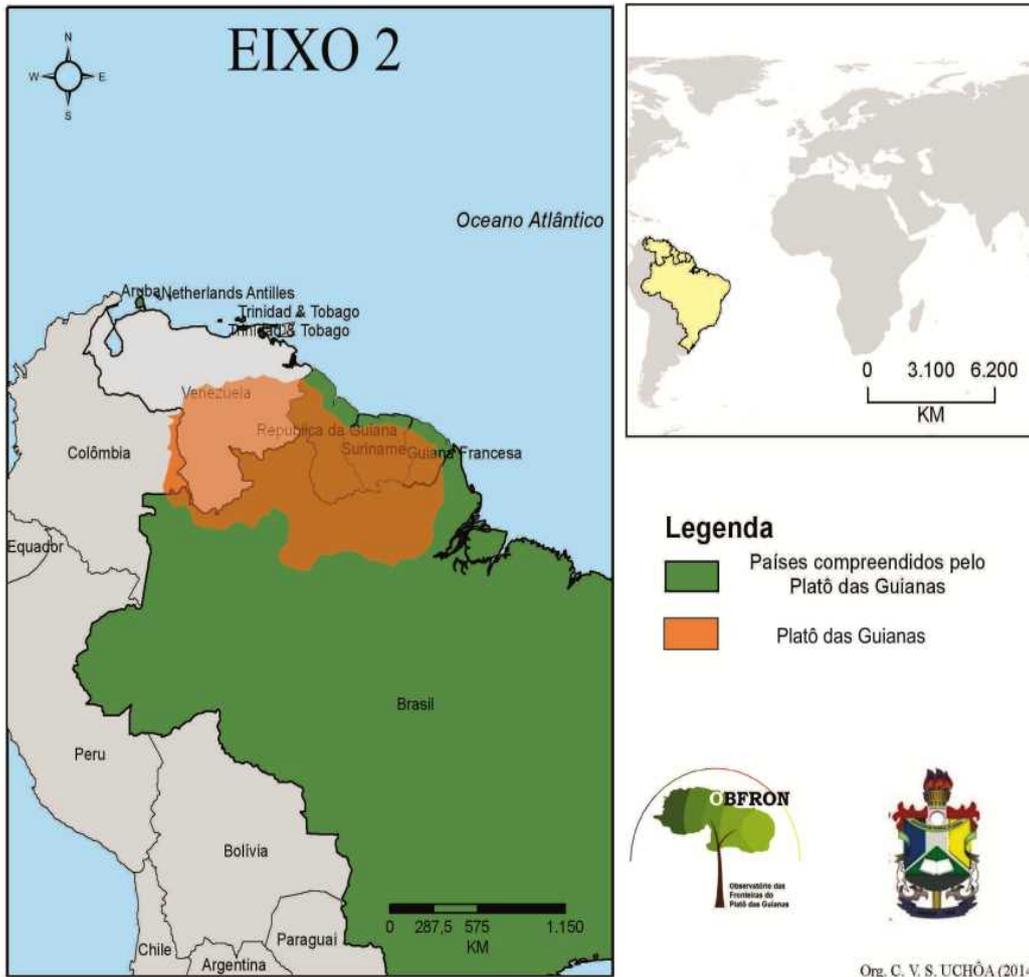
A fim de melhor encadear nosso trabalho de pesquisa, organizamos nossas reflexões em oito capítulos. No primeiro, “Binômio Integração-Segurança”, faremos uma discussão sobre o conceito de integração/regionalização e segurança dentro de uma perspectiva histórico-teórica. No segundo capítulo, “Amazônia Transnacional”, situaremos a região amazônica dentro da América do Sul, discutiremos sobre sua importância como elemento aglutinador, bem como sobre os projetos existentes na região. Os capítulos três e quatro serão dedicados ao nosso primeiro eixo de estudo, Bolívia e Peru, respectivamente, e analisaremos a dinâmica de integração e segurança presentes nesses dois países (mapa 2). Os capítulos cinco, seis e sete, respectivamente, Guiana Francesa, Suriname e Guiana, compõem o segundo eixo de análise de nosso trabalho que, junto com parte do norte do Brasil compõem o Platô das Guianas, região cuja dinâmica de integração e securitização analisaremos (mapa 3). Embora o Brasil faça parte das discussões que envolvem os capítulos supracitados, entendemos que a discussão do papel do Brasil na América do Sul dentro de sua relação com os eixos de nosso estudo merece destaque e, desse modo, dedicamos o último capítulo ao estudo dessas relações.

A última parte que compõe nosso trabalho, as Considerações Finais, busca responder as indagações propostas inicialmente em nossa tese e apontar possibilidades de caminhos para novas pesquisas. Cientes da perenidade do artesanato científico, desejamos que ao seu término este trabalho seja capaz de suscitar múltiplas e sempre renovadas indagações, questionamentos, oposições críticas e novas reflexões acerca da dinâmica de integração e segurança na América do Sul.

Mapa 2: Eixo Brasil-Peru-Bolívia



Mapa 3: Eixo Platô das Guianas



## CAPÍTULO 1

### 1. BINÔMIO INTEGRAÇÃO-SEGURANÇA

Neste capítulo iremos abordar alguns aspectos teóricos centrais de nosso trabalho. Situaremos histórico e teoricamente a discussão sobre o processo de regionalização e suas diferentes etapas. Apresentaremos a evolução dos estudos de segurança e a ampliação dos setores de análises desses estudos. Finalmente, apresentaremos os pilares conceituais de nosso referencial teórico, a Escola de Copenhague.

#### 1.1. Regionalismo

Desde a década de 1980 a regionalização da política externa dos Estados se tornou uma tendência. O fim da Guerra Fria fez com que essa tendência se tornasse ainda mais forte, uma vez que a disputa entre as duas superpotências, Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), não representava mais o elemento balizador das relações internacionais. Outros fatores como o aumento da integração econômica e globalização, mudanças nas estratégias de desenvolvimento de muitos países do então chamado “terceiro mundo” e a terceira onda de democratização (Huntington) são elementos que compuseram um cenário para que o regionalismo se fortalecesse como uma tendência.

Regionalismo não é uma ideia nova e tampouco autoexplicativa. Usualmente, é associada a questões econômicas a partir de integrações e acordos de livre comércio. Entretanto, a perspectiva do conceito de regionalismo nas últimas três décadas é mais abrangente, transcendendo a economia e compreendendo elementos políticos, culturais, históricos e de segurança internacional.

Louise Fawcett e Andrew Hurrell (2000) apontam cinco fatores principais para a ampliação da perspectiva do regionalismo que surge na década de 1980, chamado pelos autores de *novo regionalismo*:

- 1- O número, o escopo e a diversidade dos esquemas regionalistas aumentaram significativamente desde a onda regionalista dos anos 1960.
- 2- O ressurgimento do interesse pelo regionalismo e pela necessidade de projetos regionais dentro de uma perspectiva global.

- 3- O enfraquecimento da velha divisão entre padrões de organizações regionais no mundo industrializado de um lado e do mundo em desenvolvimento de outro, aproximando relações entre norte e sul (NAFTA).
- 4- A maior dificuldade em dividir o regionalismo econômico e o político, apresentando uma faceta multidimensional mais forte, a partir da relação política, econômica e questões de segurança.
- 5- A proliferação de acordos regionalistas levanta questões complexas e difíceis a respeito do caráter e da manutenção da ordem mundial. Isso não significa que regionalização é uma tendência irreversível à qual todos os Estados são expostos, mas se trata de um fenômeno político consistente nas últimas décadas no sistema internacional (p. 4-6).

Do ponto de vista histórico, se pensarmos em regionalismo como a relação de Estados geograficamente ligados com certo grau de interdependência (KEOHANE & NYE, 2001), podemos olhar sua história desde séculos atrás. Porém, se adicionarmos como elemento estruturante do regionalismo organizações regionais formais, pouco poderemos falar do assunto antes do fim da II Guerra Mundial. O surgimento do regionalismo após o fim da guerra não chegou a partir de um conceito propriamente formulado, mas a partir da noção de região, no caso Europa, como uma unidade de análise no contexto da Guerra Fria, ou seja, elementos ligados à segurança na concepção da região. A proximidade geográfica da URSS com as nações europeias e a situação de destruição do velho continente pós II Guerra foram elementos que proporcionaram a construção de uma autoconcepção de região e de busca de cooperação na tentativa de se reconstruir e se proteger.

A construção da Organização das Nações Unidas (ONU) como Organismo Internacional (OI) para assegurar a paz mundial logo se mostrou refém da disputa entre as duas superpotências e arranjos regionais passaram a ser construídos. As alianças militares como a Organização do Tratado do Atlântico Norte e o Pacto de Varsóvia, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), a Organização do Tratado do Sudeste asiático (SEATO), a Organização do Tratado Central (CENTO), o Tratado de Segurança entre Austrália, Nova Zelândia, e EUA (ANZUS), a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Grupo dos 77 (G77), a Organização de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a Associação das Nações do Sudeste Asiáticos (ASEAN), a Comunidade Caribenha (CARICOM) são alguns dos exemplos desses arranjos que fizeram parte da agenda

internacional. Entretanto, o escopo de tais arranjos continuava subordinado à natureza bipolar da Guerra Fria.

Os anos 1980 foram marcados por mudanças substanciais no sistema internacional, dando novos ares ao regionalismo. O desenvolvimento da Comunidade Europeia, as transformações no leste europeu e as transformações na URSS trouxeram aos arranjos regionais novas formas e escopos, permitindo-nos falar então em um “novo regionalismo” (FAWCETT, 1995).

Organizações internacionais como a ONU, travadas pela disputa entre EUA e URSS tiveram um recomeço com o fim da Guerra Fria, ressignificando a cooperação internacional e a credibilidade das OIs, proporcionando uma nova atmosfera para arranjos regionais de forma geral.

Outra importante mudança nas relações internacionais é a descentralização do sistema internacional fortalecendo o argumento regional. Nos anos 1990, organizações como a União Europeia (UE) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte vão expandir suas atividades. Potências regionais, mais dominadas pela balança de poder da Guerra Fria, passam a ter maior liberdade para conduzir suas políticas externas e se envolver nas questões de segurança de suas regiões. Para muitos países em desenvolvimento, os perigos do dinamismo da globalização – principalmente do ponto de vista econômico – poderiam ser amenizados a partir da promoção de cooperação regional.

A Comissão Econômica para América Latina e o Caribe, diante dessas transformações, passou a recomendar como estratégia de desenvolvimento regional o que foi denominado “transformação produtiva com equidade” e o regionalismo aberto (CEPAL, 1994; FAJNZYLBER, 2000).

Ao contrário do Regionalismo Fechado que utilizava o mercado regional apenas como válvula de escape dos bens não competitivos no mercado mundial, o regionalismo aberto se propunha como estratégia de alavancar a produtividade e competitividade regionais a partir da complementariedade das economias dos países da região, harmonizando normas e políticas que possibilitariam melhor inserção no mercado global (CEPAL, 1994).

A democratização de países que viveram décadas de regimes ditatoriais também faz parte das transformações que compuseram um novo regionalismo. Desde meados dos anos 1970 alguns países como Portugal e Espanha saíram de regimes autoritários e adotaram sistemas democráticos. Nas décadas que se seguiram, esse processo se intensificou em muitos países africanos e latino-americanos. Democracia não é um pressuposto de regionalização,

mas essas transformações – denominadas por Huntington de “terceira onda” de democratização – colaboraram para produzir uma atmosfera mais propícia a uma maior interdependência regional e global.

Todos os acontecimentos acima mencionados podem nos auxiliar a entender o ambiente em que o “novo regionalismo” surge. Entretanto, é importante salientar que o debate sobre o regionalismo, sua definição, escopo e funcionalidade não é consensual e dessa forma se mostra um conceito perigosamente flexível.

## **1.2. Regionalismo em perspectiva teórica**

Do ponto de vista conceitual, é importante destacar que apesar do termo regionalismo se apresentar como uma espécie de uma ideia autoexplicativa, o significado de regionalismo apresenta diversidade conceitual dentro dos debates teóricos das Relações Internacionais. A simples referência a uma região ou a regionalismos traz ambiguidades que podem dificultar a compreensão do tema tratado.

Uma região está ligada a limites geográficos, porém sua definição apresentará variações com o que se está querendo estudar. Podemos definir uma região a partir de dimensões econômicas, sociais, políticas, históricas, religiosas, culturais. O grau de interdependência dessas dimensões, individualmente ou em conjunto, pode ser a base de definição de uma região e de regionalismo. A forma como os atores políticos percebem e interpretam a noção de região é também fundamental para sua construção.

O regionalismo pode ser apresentado como descrição ou prescrição, com graus diferentes de intensidade e escopo e é possível identificar categorias diferentes a partir disso. Andrew Hurrell (2000, p. 39-45) descreve cinco categorias de regionalismo que de certa forma se mostram como etapas de aprofundamento do processo:

- 1- Regionalização: refere-se ao crescimento de uma integração social dentro de uma região e por um processo indireto de integração social e econômica (*soft regionalism*). Pouco afetado pelas políticas dos Estados e mais conduzido por mercado, comércio privado, investimentos e decisões de empresas (Regionalismo Ásia-Pacífico). Aumento de fluxo de pessoas. Desenvolvimento de múltiplos canais e rede de trabalhos sociais complexos na qual suas ideias e atitudes políticas e formas de pensar se espelham criando uma sociedade civil regional. Esse processo não é baseado na

consciência política de Estados ou grupos de Estados, tampouco pressupõe impacto particular nas relações entre os Estados da região.

- 2- Consciência Regional e Identidade: são noções difusas. Consciência regional é construída a partir do discurso e se trata de um entendimento e significado dado para uma atividade política dos atores envolvidos. Podem ser definidos por elementos endógenos como o compartilhamento de cultura, história e religião, ou ainda por elementos exógenos como a aproximação contra um “outro” que ameaça a sua segurança.
- 3- Cooperação Inter-estatal Regional: negociação e construção de acordos intergovernamentais ou regimes internacionais com forte participação dos Estados. Pode tratar de construção de instituições formais, mas pode também ser baseado em estruturas menos rígidas, com alguns encontros regulares, regras, mecanismos de preparação e prosseguimento de negociações entre os Estados. Pode ser um meio de resposta a desafios externos e também pode ser um meio de posições regionais coordenadas em organizações internacionais e fóruns de negociação. Uma forma de promover valores comuns e resolução de problemas. Em questões de segurança militar pode ser uma maneira de balança de poder regional, de institucionalização de medidas de construção de confiança, negociação de regimes de segurança regional.
- 4- Integração Regional por promoção do Estado: apresenta envolvimento direto do Estado na redução e remoção de barreiras na busca de maior intercâmbio comercial (bens, serviços e capitais) e pessoas. Apresenta grandes variações de escopo, profundidade, institucionalização e centralização. A integração econômica é apenas um aspecto do fenômeno. (Europa como modelo).
- 5- Coesão Regional: a combinação das quatro categorias acima descritas. Pode conduzir à emergência de uma unidade regional coesa. Essa categoria ou intensidade de regionalismo faz com que a região atue como papel definidor nas relações entre os Estados e outros atores da região com o resto do mundo, ou seja, a região forma as bases organizadoras para uma política dentro da região abrangendo questões variadas. A coesão regional é politicamente significativa ao ponto de poder impor custos aos atores externos através dos impactos de acordos com outros atores ou através da distribuição do poder político entre regiões ou regiões em um Estado ou outro ator

internacional. Ou seja, atores externos são forçados a construir suas políticas direcionadas aos Estados dentro de termos regionalistas. Para os atores internos a uma região, a coesão regional se mostra politicamente forte quando a não participação nos acordos regionais significa custos, ou seja, as decisões domésticas estão em um alto grau comprometidas com os termos regionais.

Hurrell destaca ainda que a coesão regional pode estar baseada em vários modelos: o primeiro pode ser a criação gradual de organizações regionais supranacionais dentro de um contexto de aprofundamento de integração econômica; um segundo modelo pode envolver a criação de uma série de acordos interestatais ou regimes; um terceiro modelo deriva de uma mistura de intergovernabilidade tradicional e uma emergente supranacionalismo (UE); um quarto modelo seria o desenvolvimento de acordos constitucionais ‘consociationalist’; em um quinto modelo, coesão regional pode ser concebida nos termos da ordem “neo-medieval” na qual os princípios de territorialidade e soberania são substituídos por um padrão de sobreposição de identidades e autoridades; um sexto modelo pode ser fundado a partir de uma hegemonia forte que, com ou sem instituições regionais, conduz a política regional e doméstica da região. (p. 45)

A análise teórica do regionalismo está inserida dentro dos debates entre diferentes perspectivas das teorias das Relações Internacionais. Elementos sistêmicos e fatores domésticos são considerados com intensidades distintas nas diferentes teorias que analisam o regionalismo contemporâneo. Entre as décadas de 1970 e 1980 três teorias se destacam no debate teórico das Relações Internacionais: o Neorrealismo; o Neoliberalismo e o Construtivismo. Outras linhas teóricas estiveram presentes no debate sobre o regionalismo, entretanto essas três linhas teóricas preponderaram e influenciaram consideravelmente os estudos e as tomadas de decisões na política internacional.

O Realismo se apresentou como visão de mundo dominante entre analistas e tomadores de decisão, principalmente durante o período da Guerra Fria. Entretanto, as crises econômicas da década de 1970 colocaram em xeque a fundamental premissa realista da centralidade do Estado e confirmaram, por sua vez, a relevância dos temas econômicos e de outros atores (empresas multinacionais, OIs e ONGs) no debate das Relações Internacionais. O questionamento da hegemonia do pensamento realista como principal instrumento analítico

gerou novos debates e um resgate dos seus defensores a partir da obra de Keneth Waltz, *Theory of International Politics* (1979).

Sobre esse resgate, Nogueira e Messari (2205) destacam que

Waltz procurou resgatar o realismo de críticas que proliferavam. Seu argumento era que o Realismo era válido como teoria das Relações Internacionais e que conseguiam explicar os principais fenômenos que aconteciam dentro delas. No entanto, Waltz afirmou que era preciso estabelecer o Realismo em bases mais sólidas e científicas, deve também ser mais elegante. Por todos esses motivos, estabeleceu uma teoria na qual ele mesmo se referia como uma teoria neo-realista: sem rejeitar as raízes, as premissas e as influências Realistas, mas, ao mesmo tempo, tornando-o mais rigoroso, mais eficiente e mais elegante. (p. 42).

A cooperação, as instituições internacionais e a supranacionalidade de decisões políticas são elementos desafiadores aos princípios realistas que têm os Estados como unidades de análise fundamental das relações internacionais. Os Estados estão, por sua vez, inseridos dentro de um sistema internacional anárquico. Nesse contexto, a dinâmica da competição pelo poder político dentro do sistema internacional gera reações e respostas como agrupamento e alianças por parte dos Estados que conformariam o regionalismo.

Essa resposta por parte dos Estados não apresenta diferenças essenciais de um regionalismo político para um regionalismo econômico. A ação conjunta dos Estados em se agrupar pode ser apenas uma estratégia na competição mercantilista, uma forma de barganhar em negociações internacionais (GATT) que determinam o formato da ordem econômica internacional ou ainda ser uma resposta de Estados mais fracos ao mundo competitivo dominado pelo mais forte (G7, G77, G20). Dessa forma, regiões mais fracas podem melhorar sua posição no sistema internacional a partir de um agrupamento (NAFTA).

Uma hegemonia pode ser um elemento anti-regionalização, pois ela pode exacerbar diferenças e minar a construção de acordos regionais principalmente se agir dentro do campo da segurança. Entretanto, é possível identificar formas em que uma hegemonia pode estimular a aproximação de uma região: através de uma resposta de um grupo a uma potência regional como forma de contrabalancear o poder (ASEAN, Mercosul, TIAR); através da criação de instituições regionais que restrinjam a ação de uma potência hegemônica através da criação de instituições regionais (OTCA, NATO, APEC); através da aproximação de Estados mais fracos a potências que possam lhe oferecer vantagens pela sua proximidade geográfica ou pelo pobre leque de opções que alguns Estados fracos têm externamente; através do envolvimento direto de hegemonias na construção de instituições regionais, principalmente hegemonias decadentes que buscam se utilizar de instituições regionais para manter seu poder.

Dentro da perspectiva neorrealista, a coesão regional é possível, mas é vista como resultado de estímulos externos que agrupam países em busca de dinamizar seus ganhos ou diminuir suas perdas a partir da convergência de interesses que se traduzem em alianças. Essa análise ressalta o papel dos constrangimentos externos que uma região sofre para explicar a regionalização.

Entretanto, o Neorrealismo não insere em sua análise fatores domésticos que podem gerar um processo de regionalização (cultura, história, consciência de região) e resume a aproximação entre Estados a partir de princípios egoístas de maximização de poder individual, ou seja, uma visão de auto-interesse que não se estende para uma região, pelo menos não de forma mais profunda e duradoura. Essas premissas neorrealistas vão ser contestadas pela estratificação de visões sobre o sistema internacional, interesse nacional e a dinâmica do sistema econômico global.

Entre os anos 1970 e 1980 alguns autores vão trazer para o debate das relações internacionais aspectos como a importância da relação entre interdependência e poder do Estado, o papel dos regimes internacionais e de novos atores não estatais como empresas, bancos, ONGs (PECEQUILO, 2004; ALBUQUERQUE, 2005). Isso representou um forte confronto com a visão estadocêntrica do neorrealismo ao ser feita uma nova discussão da dinâmica internacional a partir também de atores não estatais e ao colocar a dependência estrutural e a globalização como tendência das relações internacionais.

Globalização é um conceito de grande fluidez que passou a ter grande relevância principalmente depois do fim da Guerra Fria. Apesar da falta de solidez do conceito, globalização se tornou um elemento forte na descrição do aumento da interconexão e interdependência entre os Estados e sociedades. Esse processo vai questionar conceitos fundamentais balizadores das relações internacionais como soberania, fronteira, relação entre local, regional e global.

A intensificação da interdependência econômica, o papel da tecnologia da informação na difusão de ideias e conhecimento, o fortalecimento de interdependência societal, a possibilidade de desterritorializar grupos e ideias de forma a consolidar uma sociedade civil internacional com movimentos transnacionais e o crescimento de uma consciência de problemas não territorializados em fronteiras são alguns dos argumentos de um grupo otimista em relação ao processo de globalização do mundo pós Guerra Fria.

Outro grupo se posiciona de forma mais cética em relação ao fenômeno da globalização ao interpretá-la apenas como um crescente vínculo entre economias e sociedades

nacionais, de agrupamentos geográficos e econômicos transfronteiriços que estruturam polos econômicos mundiais sob a hegemonia das grandes potências capitalistas. Na argumentação cética, a globalização tem sua construção de caráter mitológico a fim de “justificar e legitimar o processo global neoliberal, ou seja, a criação de um mercado livre global e a consolidação do capitalismo anglo-americano nas principais regiões econômicas do mundo” (HELD & MCGREW, 2003).

A dinâmica da integração global pode em certo sentido trabalhar contra o processo de regionalização. Organizações internacionais disputando espaços com organizações regionais, enfraquecimento de questões globais em detrimento de interesses regionais e a hegemonia de valores ocidentais colocados como globais são alguns dos elementos que podem colocar em atrito os processos de globalização e regionalização.

Entretanto, as últimas duas décadas demonstraram que globalização e regionalização não são processos dicotômicos necessariamente. A criação de laços transnacionais costuma se consolidar regionalmente por questões ligadas ao comércio, imigração, história e cultura. Podemos destacar a integração global como estímulo para a regionalização econômica, intensificando padrões de competição econômica mercantilista.

As teorias construtivistas em relação à regionalização têm como foco a consciência e a identidade regional. A auto-concepção de pertencimento a uma região, confiança e interdependência cognitiva são elementos fundamentais para o processo de regionalização na perspectiva construtivista.

Hurrell apresenta duas variáveis para estudar o regionalismo sob o paradigma construtivista: a primeira influenciada pelo trabalho de Karl Deutsch sobre comunidades de segurança relaciona identidades compartilhadas e comunicação e valores mais amplos entre dois ou mais Estados dentro da definição de comunidades; a segunda, não aceita essa ligação, considerando que a compreensão do regionalismo demanda o entendimento de como os interesses e identidades dos diversos atores são originados e conformados de acordo com estímulos de diversas naturezas e como estes atores definem e se inserem no sistema internacional (2000, p.64-65).

Sobre as contribuições de Karl Deutsch, em “Análise das relações internacionais” (1982) o autor faz a distinção de dois tipos de comunidade: *comunidade pluralística de segurança* e *comunidade política amalgamada*. Deutsch destaca que

[...] se a principal meta da integração for não apenas a preservação da paz entre as unidades políticas integradas, mas também a obtenção de maior

poder para fins gerais ou específicos, ou a obtenção de uma identidade funcional comum, ou uma combinação de tudo isso, então é provável que uma *comunidade política amalgamada*, com um governo comum, seja a ideal. Se o objetivo principal for a paz, então é possível que uma *comunidade pluralística de segurança* seja eficiente e, de fato, mais fácil de alcançar. (DEUTSCH, 1982, p.269).

O compartilhamento de conhecimento, sabedorias, forças ideacionais, estruturas normativas e institucionais são pontos fundamentais enfatizados pelos construtivistas. Essa aproximação foca, portanto mais em aspectos sociológicos do que econômicos ou materiais de forma geral. O que importa no processo de regionalização são as identidades e interesses dos atores envolvidos.

Outro grupo teórico vai se concentrar mais em fatores domésticos para pensar o regionalismo do que fatores sistêmicos e entre esses fatores são ressaltadas a coesão e a viabilidade do Estado como uma pré-condição de se integrar uma região. Fronteiras não conformadas, guerra civil, instabilidade política e econômica e falta de administração pública são problemas que bloqueiam a regionalização (TRIPP, 2000, p.283). A Europa como modelo de regionalização coesa, ao menos o modelo mais consistente, foi bem sucedida no processo somente após ter resolvidos problemas como os acima mencionados.

Além da coesão do Estado, o tipo de regime e a democratização são fatores domésticos que de acordo com Hurrell (2000, p. 68) são apontados por alguns autores como de forte reverberação na regionalização. A premissa de que democracias não entram em guerras entre si é assumida como algo estruturante da regionalização. Entretanto, exemplos históricos podem contestar tal premissa e podemos observar casos de regionalização onde a democracia não foi fundamental (NAFTA, ASEAN) ou ainda onde democracias entraram em conflito armado como forma de resolução de questões fronteiriças (Equador X Peru).

Nesse último grupo analítico, como terceiro item aparecem as teorias de convergência, que buscam compreender a dinâmica da cooperação regional, sobretudo a econômica, a partir da convergência de interesses domésticos dos atores. A integração é concebida a partir de uma visão interna, focada nas políticas nacionais dos Estados, e não de uma visão mais ampla e internacional. Consequentemente, o regionalismo acentua o papel dos Estados, já que parte da iniciativa estatal em aperfeiçoar sua atuação, contrariando outras teorias que enxergam no regionalismo um enfraquecimento do papel do (HURRELL, 2000, P. 66-69).

### 1.3. Segurança Internacional

Os estudos de segurança são parte central das teorias das Relações Internacionais (RI). Com abordagens e intensidades diferentes, as questões de segurança estiveram sempre destacadas dentro das teorias em RI nos chamados Grandes Debates. Sua origem está ligada aos estudos de guerra (estudos estratégicos, geopolítica) que tem autores como Clausewitz, Houshofer e Mahan como expoentes. Os eventos ao longo do século XX subsidiaram mudanças substanciais dentro dos estudos de segurança, trazendo uma ampliação das perspectivas teóricas sobre os objetos de referência, os setores de análise e a epistemologia dos estudos.

A tabela abaixo demonstra os diferentes estudos de segurança, seus objetos referências, setores de análise, visões de políticas de segurança e epistemologia:

Tabela 1: Perspectivas de estudos de segurança internacional

ISS perspective	Referent object	Internal/external	Sectors	Views of security politics	Epistemology
Strategic Studies	The state	Primarily external	Military (use of force)	Realist	Positivist (from quite empirical to formal modelling)
Neo(realism)	The state	Primarily external	Military-political	Realist	Rationalist
Poststructuralist Security Studies	Collective-individual	Both (constitution of boundaries)	All	Change of Realism possible, but not utopian/Idealist	Deconstructivist and discursive
Post-colonial Security Studies	States and collectivities	Both	All	Change of Western dominance possible, but difficult to accomplish	Critical Theory, deconstructivist, historical sociology
Peace Research	State, societies, individuals	Both	All (negative: predominantly military)	Transformation possible	Positivist (from quantitative to Marxist materialists)
Human Security	The individual	Primarily internal	All	Transformative	Mostly highly empirical or soft-constructivist
Feminist Security Studies	Individual women	Both	All	Mostly transformative	From quantitative to Poststructuralist
Critical Security Studies	Individual	Both	All	Transformative (emancipation)	Critical Theory (hermeneutics)
The Copenhagen School	Collectivities and the environment	Both	All	Neutral	Speech act analysis
Conventional Constructivism	The state	External	Military	Transformation possible	Soft-positivist
Critical Constructivism	Collectivities	Mostly external	Military	Transformation possible	Narrative and sociological

Fonte: BUZAN:2009, p. 38

Quatro questões centrais conduzem a estrutura dos Estudos de Segurança Internacional (ISS em inglês): A quem a segurança deveria proteger e estudar?; o setor militar é o setor primordial da segurança?; Segurança diz respeito exclusivamente a ameaças externas ou também a ameaças domésticas?; Ameaças, perigos e emergências são as únicas formas de se constituir políticas de segurança? (BUZAN & HANSEN, 2009 p. 21). Buzan adiciona uma

quinta questão para a compreensão do conceito de segurança: Quais epistemologias devem ser trazidas para o estudo de segurança?

A discussão epistemológica nas Relações Internacionais compôs o chamado segundo grande debate composto basicamente pelo debate entre behavioristas e tradicionalistas a partir da década de 1950. O debate não se pautava em um confronto de paradigmas como foi o caso do primeiro grande debate entre realistas e idealistas. A crítica behaviorista estava pautada na metodologia científica utilizada pelos tradicionalistas e a proposta era baseada na utilização de modelos matemáticos de análise. Teoria dos jogos e o modelo de comunicação seriam modelos considerados mais científicos e eficazes, pois não eram generalistas. No entanto, contrariando essa perspectiva, esses modelos buscavam a partir das partes chegarem ao todo.

Entretanto, a discussão epistemológica do Segundo Debate não proporcionou mudanças elementares nos estudos de segurança. Essa situação mudou quando os debates epistemológicos nas ciências sociais nos anos 1980 e 1990 ampliaram a discussão nas Relações Internacionais e, principalmente, com o fim da Guerra Fria os estudos de segurança passaram por profundas transformações.

Uma distinção epistemológica central nos estudos de segurança está na concepção objetiva, subjetiva e discursiva de segurança (ver quadro abaixo). Segurança em termos objetivos diz respeito à ausência ou presença de ameaças concretas que podem geralmente ser definidas a partir de termos materiais. A entrada não autorizada de tropas estrangeiras em um Estado é uma questão objetiva de segurança. Uma abordagem subjetiva, por sua vez, enfatiza percepções históricas, psicologias do medo, percepções e equívocos e o contexto relacional na qual as ameaças são concebidas (p. 33). O fortalecimento militar de um país considerado inimigo pode trazer a sensação de insegurança para dentro de um Estado e essa concepção pode ser uma paranoia do Estado ou uma análise racional na avaliação de uma ameaça. A relação entre França e Alemanha na primeira metade do século XX e o programa nuclear de algumas nações exemplificam as concepções objetivas e subjetivas de segurança.

A abordagem discursiva, finalmente, afirma que segurança não pode ser definida em termos objetivos e coloca a concepção objetiva e subjetiva como enganosas. A linha teórica que vai adotar essa posição é a escola de Copenhague, abordagem adotada no presente trabalho. “Security is, argues the Copenhagen School, a speech act and by saying ‘security’ a state representative declares an emergency condition, thus claiming a right to use whatever means are necessary to block a threatening development” (BUZAN et al., 1998: 21). Uma ameaça se torna objetiva quando essa é aceita por atores políticos significativos. A

possibilidade de um ataque ao Irã por parte de Israel é baseada na ameaça que o desenvolvimento nuclear iraniano representa para o Estado israelita. Essa ameaça, uma vez aceita por atores políticos importantes passa a ser objetiva mesmo não existindo nenhum artefato nuclear apontado para Israel.

Quadro 1: Distinções epistemológicas

<b>Concepções Objetivas</b>	<b>Concepções Subjetivas</b>	<b>Concepções Discursivas</b>
-A ausência/ Presença de Ameaças Concretas	-O sentimento de estar ou não sendo ameaçado	- Segurança não pode ser definida em termos objetivos
-Normalmente define segurança em termos materiais relativos	-Enfatiza o contexto social, histórico e psicológico do medo e das percepções ou falta delas  - Mantem referências objetivas	- Segurança é uma ação discursiva  -Segurança se concentra em um processo subjetivo no qual “ameaças” se manifestam como problemas de segurança na agenda política

Fonte: Elaboração própria a partir de BUZAN, 2009, p. 34

Buzan (2009) resumidamente define segurança como uma prática auto-referenciada e completa:

this does not imply that anything can become ‘security’, first because not all political issues can be given the priority of ‘security importance’ at the same time, and second, because the discursive construction of ‘security threat’ will be influenced by a state history, its geographical and structural position, and the (discursive) reactions it generates from others, internationally and domestically. For security speech acts to be successful, they also need to convince their relevant audiences (p.34)

O escopo das diferentes abordagens de segurança, seus objetos de referência, suas compreensões epistemológicas, assim como o debate entre as diferentes linhas teóricas, de forma geral, são elementos que podem ser entendidos mais facilmente quando observados a partir de forças condutoras do processo de concepção teórica dos estudos de segurança. São sugeridas cinco forças condutoras:

- Política das grandes potências: na Guerra Fria a relação entre as grandes potências foi o elemento balizador das concepções de segurança. O fim da disputa bipolar e a tendência de globalização e regionalização das relações internacionais (HURRELL 2000; BUZAN 2003) redimensionaram o papel de potências regionais. Entretanto, a distribuição de poder entre os

países líderes, seus padrões de amizade ou inimizade, o grau de envolvimento, de intervencionismo das grandes potências e suas agendas de segurança continuam elementos-chave no entendimento dos estudos de segurança.

- Tecnologia: a tecnologia empregada em armamentos (armas atômicas, mísseis de longa distância, radares etc.) é um elemento que influenciaram os estudos estratégicos de forma geral e pode ser um imperativo nítido no pensamento tradicionalista. Entretanto, tecnologia não precisa ser apenas um imperativo militar para influenciar os estudos de segurança. Em uma visão mais abrangente de segurança como a da Escola de Copenhague, tecnologias civis podem ter impactos diretos em setores não militares como o ambiental, societal e econômico.

- Eventos importantes: um evento pode apresentar diversas formas e ser mais influente que o evento em si, é importante entendê-lo como uma força condutora nos estudos de segurança a partir da interpretação que o evento tem para os atores políticos. Eventos constitutivos são aqueles destacados por uma teoria como centrais para ascensão da teoria em questão ou aqueles que reforçam os princípios dessa (ataque de Pearl Harbor que mudou o debate entre isolacionistas e intervencionistas nos EUA). Eventos críticos significativos são aqueles que desafiam os aspectos centrais de uma teoria forçando-a a se questionar para dar respostas ao evento (guerras étnicas e neorealismo). Eventos críticos deferidos são aqueles que se constituem importantes por políticos, mídia e acadêmicos, mas que não são contemplados por uma teoria que os ignora ou não considera que não compõem o escopo de sua análise (estupros de guerra, questões de gênero em geral, assassinatos motivados por honra).

- Dinâmica interna do debate acadêmico: apesar de parecer evidente que o debate acadêmico estaria ligado as três forças acima mencionadas, muitas vezes o que vai ser pesquisado não está ligado aos eventos do mundo moderno e, dessa forma, muitas pesquisas são direcionadas por outros fatores. Preferências por linhas teóricas pelas agências de fomento, o desenvolvimento de outros campos teóricos e questões políticas e normativas são alguns fatores que podem conduzir as pesquisas que concebem os conceitos de segurança.

- Institucionalização: os estudos que concebem os conceitos de segurança são parte de uma estrutura institucionalizada que define as formas de aquisição de conhecimentos. Estrutura organizacional, alocação de recursos para a pesquisa, disseminação de conhecimento e redes de pesquisa são fatores de institucionalização que conduzem os estudos

de segurança e a incorporação de seus conceitos (Pró-defesa, Pró-Estratégia, Estudos Militares, ESG).

As teorias de Relações Internacionais e conseqüentemente a sua subárea de estudos de segurança têm suas origens e grande parte da produção intelectual na Europa e nos Estados Unidos. Não existem teorias dentro do campo das RIs provenientes dos países do Sul e o mais próximo que teríamos de uma teoria do Sul nas RIs é a Teoria da Dependência (NOGUEIRA; MESSARI: 2005). Isso significa que o arcabouço teórico dos estudos de Relações Internacionais e da subarea segurança é proveniente dos centros hegemônicos.

Entretanto, mesmo com uma produção teórica em estudos de segurança produzida nos centros hegemônicos, mostra-se importante compreender as forças condutoras acima descritas para entender as escolhas teóricas que conduzem o presente estudo dentro do leque de possibilidades existentes.

Os estudos de segurança durante o período da Guerra Fria (1945-1992) tiveram o realismo e sua revisão denominada neorealismo (WALTZ, 1979) como pilares teóricos para os chamados estudos estratégicos. A visão clássica ou tradicionalista de segurança focava o tema em aspectos políticos, tecnológicos, estratégicos e militares da disputa entre EUA e URSS (força da política das grandes potências). Eventos como a corrida armamentista entre as duas superpotências que aumentava o risco de eclosão da guerra nuclear, o bloqueio soviético a Berlim ocidental (1948-49) e a posterior construção do muro que dividiu a cidade entre ocidental e oriental se tornando o símbolo do período (1961), a guerra da Coreia (1950-53) e do Vietnã (1964-75), a crise dos mísseis de Cuba (1962) marcaram o período e o desenvolvimento dos estudos de segurança.

A abordagem objetiva das ameaças de uma guerra, o controle armamentista e principalmente a proliferação nuclear (força tecnológica) dariam à abordagem realista um caráter materialista e estadocentrista. Outros atores dentro dessa perspectiva não desempenhariam papel importante no desenho da arquitetura internacional e o pressuposto de um sistema internacional (SI) anárquico teria no horizonte a constante possibilidade de conflito entre as unidades políticas que teriam no SI um espaço de disputa de poder.

O debate acadêmico nos estudos estratégicos foi intenso e patrocinado principalmente pelos EUA. Muitas universidades fundaram programas dedicados à segurança e institutos de pesquisa (*think tanks*<sup>8</sup>) foram criados ou ampliados para trabalhar no tema. Muitos

---

<sup>8</sup> Institutos de pesquisa, normalmente financiados independentemente, contando com grupos de especialitas interdisciplinares focados em estudos de questões políticas e econômicas, públicas e privadas. O termo *think tank*

acadêmicos dedicados aos estudos de segurança como Henry Kissinger e Joseph Nye trabalharam diretamente com o governo dos EUA, sendo então o período da Guerra Fria um momento fértil para uma forte institucionalização dos estudos de segurança.

Nas décadas de 1960 e 1970 os movimentos pacifistas que surgiram em diversas partes do globo passaram a questionar a segurança das populações, independentemente de suas nacionalidades, diante da bipolaridade do SI e da possibilidade de uma guerra nuclear. Para além da segurança nacional dos países, a segurança humana estava em risco.

Institutos de paz foram criados principalmente na Europa, geograficamente localizada no meio do conflito. Eles buscavam trabalhar com uma perspectiva de paz para além da ausência de guerra (paz negativa) e ampliar o escopo de análise que estuda a paz a partir da integração da sociedade humana. A ampliação do escopo das análises dos institutos de pesquisa sobre a paz passa a incluir temas não militares no conceito de segurança, confrontando a discussão feita a partir dos estudos estratégicos que tem os Estados como objeto de referência fundamental. Entretanto, a pergunta que tanto os estrategistas quanto os institutos de paz buscavam responder era como alcançar a segurança em um contexto de confronto entre duas superpotências nucleares. A resposta para a indagação estaria concentrada em uma agenda político- militar.

O fim da Guerra Fria, meta evento condutor dos estudos de segurança, levantou questões sobre os elementos básicos da agenda dos estudos estratégicos e dos institutos de paz. O fim da rivalidade entre as duas superpotências e o enfraquecimento da possibilidade de um confronto nuclear trouxe fortalecimento a dois elementos nos estudos de segurança: maior intensidade da dinâmica regional na constelação global de segurança no sistema internacional e um declínio das preocupações militares de segurança, ao mesmo tempo que a abertura de espaço para que uma agenda mais ampla se estabelecesse nas análises .

#### **1.4. Teoria do Complexo Regional de Segurança**

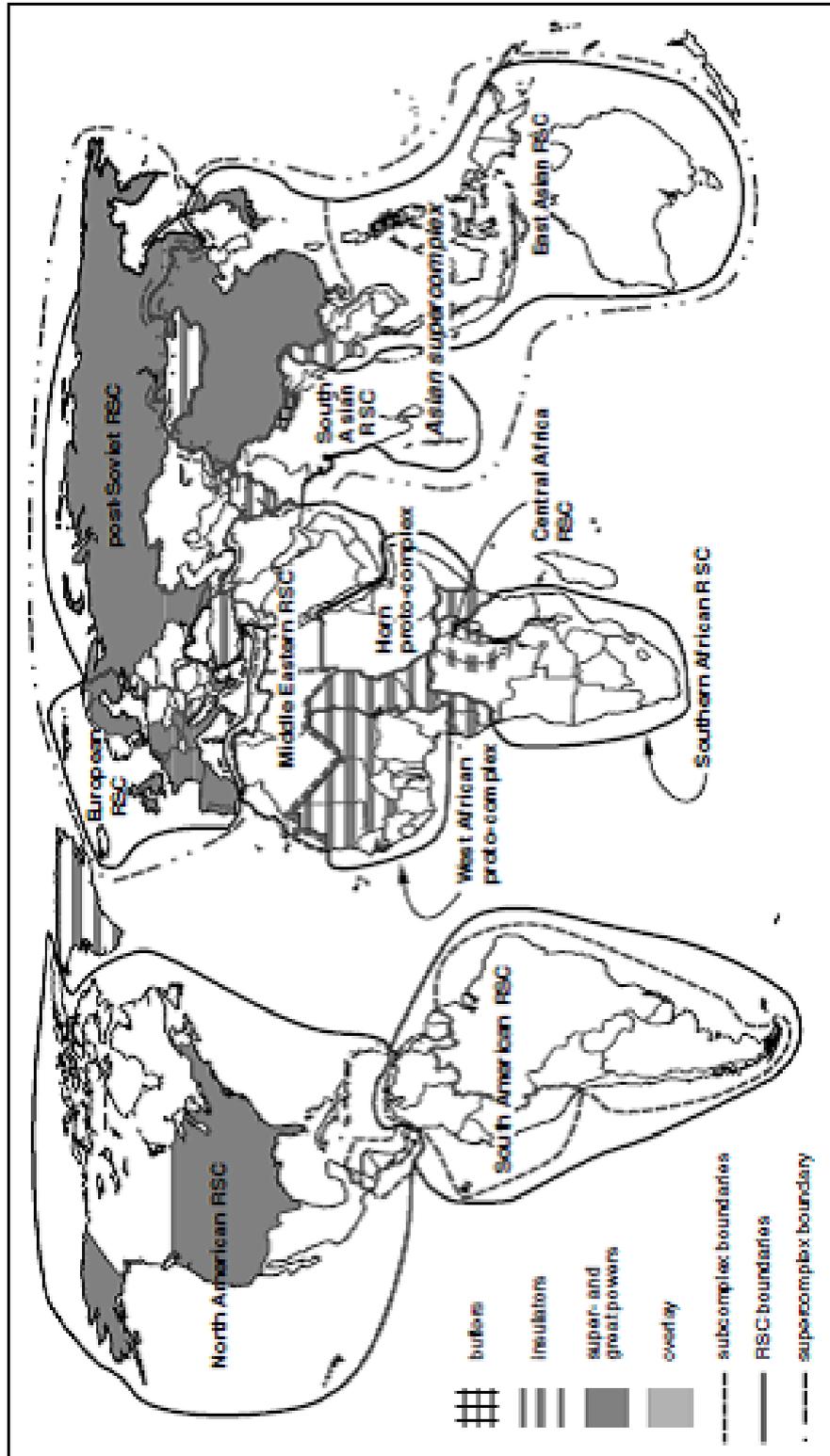
Como podemos observar no mapa abaixo (4), a estrutura da segurança internacional no mundo pós Guerra Fria pode ser diagramada da seguinte forma: 1 Superpotência + 4 Grandes potências + Regiões. Ou seja: Estados Unidos + China/ Rússia/ União Europeia/Japão + Ásia/ Américas/Meio Oriente e África/ Europas (Buzan 2003). Nessa

---

foi inicialmente utilizado para a Rand Corporation na década de 1940, mas hoje é utilizado com certa flexibilidade para muitos grupos formados para estudar e propor resoluções em diversas temáticas.

estrutura, não apenas a superpotência e as grandes potências (faremos a definição mais a frente) desempenham papel importante, mas as regiões também.

Mapa 4: Complexos de Segurança Regional no mundo pós Guerra Fria



Fonte: Buzan & Waever, 2003, p. xxvi.

Entre os níveis de análise de segurança dominantes, nacional e global, o conceito de Complexo Regional de Segurança (RSC em inglês) se mostra bastante apropriado por abranger uma larga faixa de análises práticas de segurança. Isso se deve entre outras razões pela suscetibilidade das ameaças percorrerem distâncias mais curtas do que longas e também pela ideia de que a região se refere a um nível onde os Estados ou outras unidades políticas estão tão próximos que suas seguranças não podem ser consideradas separadamente uma das outras (p.43). Dessa forma, o nível regional é onde os extremos do nacional e do global se relacionam.

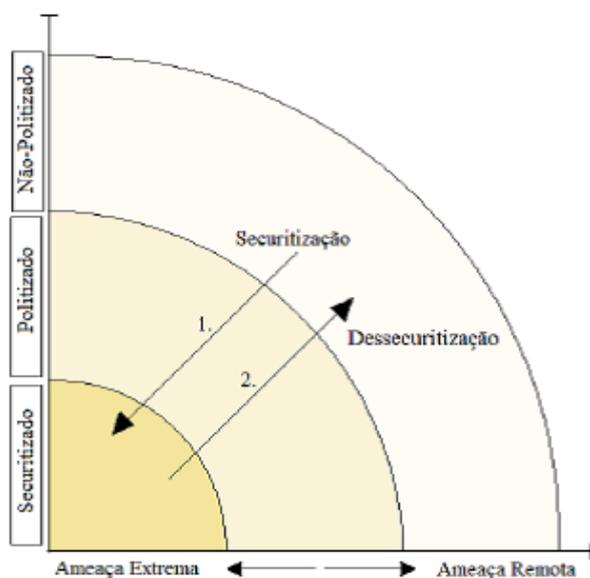
Os RSC são definidos a partir de padrões de amizade, rivalidade e inimizade, da balança de poder e dos padrões de aliança entre as potências principais da região. Esses elementos serão afetados por fatores históricos como inimidades antigas, entrelaçamento cultural ou civilizações. Em *Security: a new framework for analysis* a definição de Complexo Regional de Segurança é:

Security interdependence is markedly intense among the units inside such complex than with units outside them. Security complexes are about the relative intensities of security relations that lead to distinctive regional patterns shaped by both the distribution of power and relations of amity and enmity. A security complex is defined as a set of units whose major processes of securitization and desecuritization, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another. The formative dynamics and structure of a security complex are normally generated by the units within it – by their security perceptions of, and interactions with, each other. But they may also arise from collective securitizations of outside pressures arising from the operation of complex metasystems, such as planetary environment or the global economy. (BUZAN *et al*, 1998, p. 201)

Securitização compreende a ideia de que não há uma segurança internacional objetivamente considerada. Toda ameaça é socialmente construída por meio de discursos de atores significativos na esfera da segurança internacional, passando pela aceitação de um público. Segurança, portanto, é “uma prática auto-referencial [...] não necessariamente porque uma ameaça existencial realmente existe, mas porque o assunto é apresentado como tal”. Nessa direção, securitização é “o uso da retórica da ameaça existencial com o objetivo de levar um assunto para fora das condições da ‘política normal’”, podendo assim justificar medidas emergenciais de procedimentos políticos extraordinários e, eventualmente, o uso da força (BUZAN, WAEVER E WILDE, 1998, p. 24-25). Esse processo de securitização pode também se desfazer, ser dessecuritizado, ou seja, a retórica de uma

ameaça existencial que outrora justificava uma ação extraordinária passa a não ser mais relevante (figura 1).

Figura 1: Processo de securitização e dessecuritização



Fonte: Medeiros Filho, 2010, p.38.

Os fatores exógenos de uma região ou, mais especificamente, externos a um RSC compõem uma variável para a análise de segurança regional. Os interesses de uma grande potência, que normalmente transcendem sua região e atingem outras, podem influenciar a dinâmica de segurança de outra região. Rivalidades internas de um RSC podem ser geradas ou acentuadas pelos interesses de uma grande potência que pode apoiar um dos lados e influenciar diretamente o formato do complexo de segurança. Essa variável é denominada *Penetração* (p. 46).

Os interesses dos Estados Unidos dentro de uma região estratégica como a Amazônia transnacional, seu apoio militar ao governo colombiano no combate ao seu conflito armado interno (Plano Colômbia) e a securitização desse apoio estadunidense é um caso típico de penetração em um Complexo Regional de Segurança. Devido a sua importância em nosso trabalho, exploraremos profundamente essa penetração mais adiante.

O quadro analítico proposto pela Teoria do RSC especifica quatro níveis de análise e a inter-relação entre esses:

- 1- O Doméstico, particularmente as vulnerabilidades geradas domesticamente. Quão forte é a estabilidade da ordem doméstica? As vulnerabilidades específicas de um

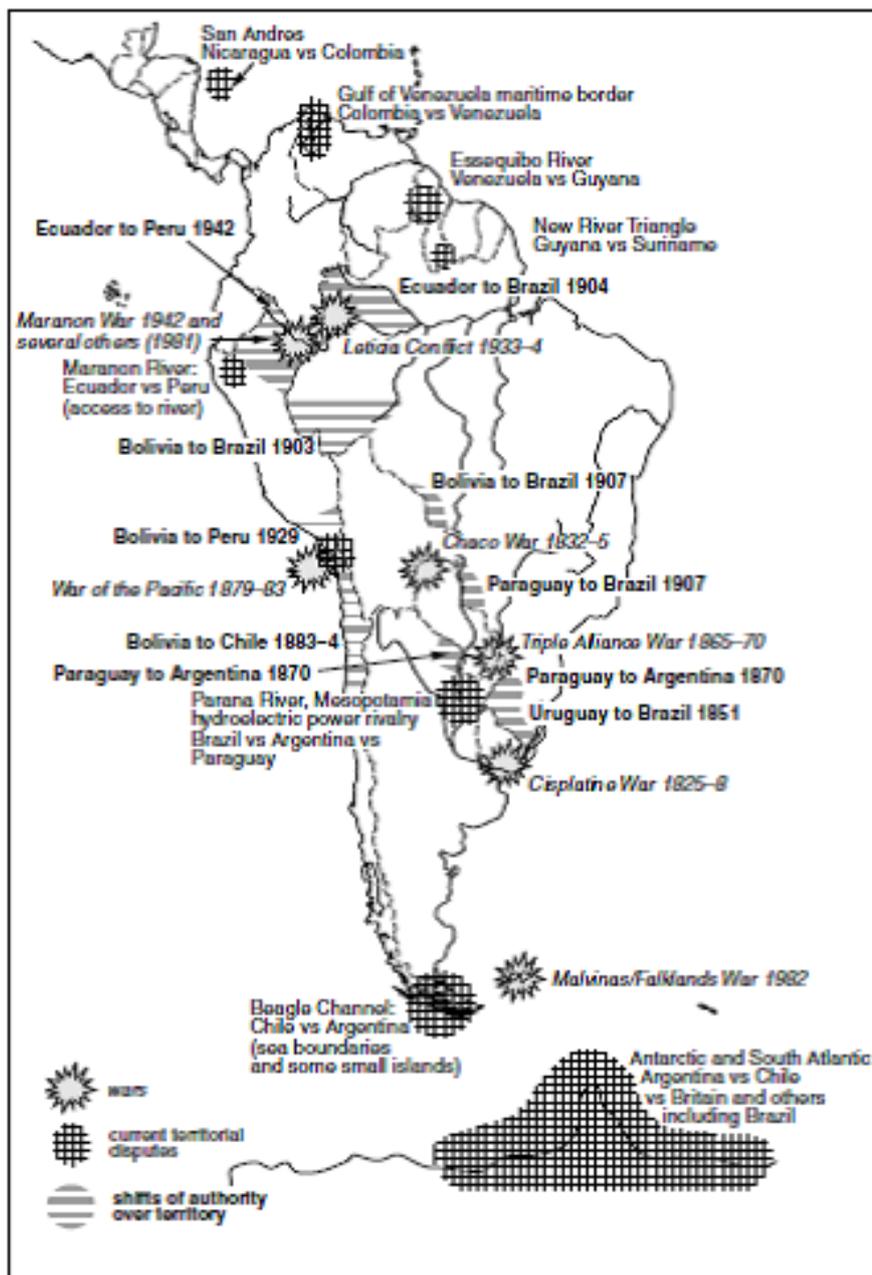
Estado definem que tipo de receios sobre segurança esse Estado tem. Uma instabilidade política de um país faz com que outro Estado ou grupo de Estados o concebam como uma ameaça estrutural, mesmo sem esses apresentarem intenções hostis;

- 2- A relação entre Estados que formam a região;
- 3- A interação da região com outras regiões vizinhas, que do ponto de vista da segurança é uma relação limitada, haja vista que a interação interna é o que compõe a RSC. A ausência de potências em uma região possibilita uma maior penetração de outras potências externas;
- 4- O papel de potências globais na região, ou seja, a relação entre o global e o regional na estrutura de segurança. (BUZAN, WAEVER E WILDE,1998, p.51).

Os quatro níveis de análise compõem o que é denominado *constelação de segurança*, ou seja, um conceito mais abrangente que o complexo de segurança ao retratar a totalidade das inter-relações possíveis em todos os níveis. A separação dessas diferentes camadas (níveis) e suas possíveis articulações possibilitam retratar uma estrutura toda (global) ou enfatizar uma ou outra camada ou nível de análise que em nosso estudo é o sub-regional (Buzan 1998, p. 201).

O sub-regional, ou subcomplexo, (half-level) está dentro de uma região e basicamente segue a definição do Complexo Regional de Segurança embutido em um RSC maior. Os subcomplexos representam padrões diferentes de interdependência na segurança, porém são conectados com os padrões de segurança do RSC maior (p.51). Em nosso estudo a América do Sul compõe um RSC e a região da Amazônia transnacional é um subcomplexo da RSC Sul-Americano (mapa 4 e 5).

Mapa 5: Guerras e disputas territoriais na América do Sul



Fonte: Buzan & Waever, 2003, p.306.

Podemos questionar se na análise da constelação de segurança nos quatro níveis propostos acima, o regional será predominante. No período da Guerra Fria não o foi muitas vezes, quando a disputa sistêmica se sobrepôs às questões de segurança regional. Entretanto, entendemos que a análise regional, mesmo quando não dominante, é ativa de alguma forma. Assim, pode ser concebida, independentemente da predominância, como estruturas essenciais do RSC, destacadas abaixo:

- Fronteiras, que diferenciam um RSC de seus vizinhos. A interconectividade das questões de segurança da América do Sul se diferencia do resto do continente? Ou ainda, a região da Amazônia transnacional estabelece uma interdependência em questões de segurança que a diferencia da região do cone sul? Se a resposta para essas indagações for positiva, significa que há fronteiras.

- Estrutura anárquica, o que significa que RSC é composto por duas ou mais unidades autônomas.

- Polaridade, que diz respeito a uma distribuição de poder entre as unidades.

- Construção social, que diz respeito aos padrões de amizade e inimizade entre as unidades (p.53).

Em *Regions and Power* Buzan e Waever (2003) trabalham com três possibilidades de evolução para um Complexo Regional de Segurança:

- 1- Manutenção do *status quo*, ou seja, sem grandes mudanças na estrutura essencial do complexo;
- 2- Transformações internas, ou seja, mudanças que ocorrem dentro da estrutura essencial no contexto das suas fronteiras externas existentes. Isso poderia significar mudanças na estrutura anárquica (devido à integração regional); na polaridade (devido à desintegração, fusão, conquistas, taxas de crescimento diferenciais); ou nos padrões de amizade e inimizade (devido a mudanças ideológicas, cansaço de guerra, mudanças de liderança);
- 3- Transformações externas, o que significa que as fronteiras externas se expandem ou contraem, mudando a associação do RSC e de alguma forma transformando sua estrutura essencial: fusão de dois RSC ou a divisão de um RSC em dois.

## **1.5. Tipos de Complexos de Segurança**

É possível identificar diferentes complexos de segurança a partir das variáveis propostas e da estrutura descrita acima. Dois tipos são categorizados, o padrão (*standard*) e o centralizado (*centred*). Assim como pode existir a ausência de um complexo de segurança

pela condição de ser desestruturado ou *overlay* (BUZAN, 2003, p. 55-65). Observamos abaixo:

RSC Padrão: formação westfaliana, de estrutura anárquica, com duas ou mais potências e uma agenda de segurança predominantemente político-militar. A polaridade da região é definida por potências regionais que podem variar de uni até multipolar. Entre os padrões de amizade e inimizade, esse tipo de complexo de segurança pode variar desde formações de conflito, regimes de segurança e comunidades de segurança. A relação entre as potências regionais é o elemento principal da política de segurança, inclusive no que se trata da penetração de uma potência global no RSC. A América do Sul e o Oriente Médio são exemplos desse tipo de complexo de segurança.

RSC Centralizado: algumas possíveis variações são encontradas nesse tipo de complexo – um RSC unipolar na qual a potência é uma grande ou superpotência, como no caso dos Estados Unidos na América do Norte. O poderio estadunidense controla as questões de segurança e países menos potentes como México e Canadá não conseguem constituir outro polo de poder. A agenda global da potência que define a polaridade faz com que os elementos regionais fiquem suprimidos; outra forma de um RSC se constituir centralizado é a integração de uma região alicerçada por instituições supranacionais. Isso não quer dizer que os processos de securitização e desecuritização não estejam presentes, mas que a estrutura é construída de forma a conduzir os atores a não ameaçarem ou se sentirem ameaçados uns pelos outros gerando problemas de segurança. A competição e o desafio ainda estão presentes, mas problemas em diferentes setores (político, econômico, ambiental e social) são tratados apenas como problemas e não questões de segurança. A total desecuritização entre os atores de uma região teria como resultado o fim de um RSC. Entretanto, não existe nenhum exemplo empírico de um caso de total desecuritização. A União Europeia é o exemplo desse modelo de RSC centralizado no qual existe uma forte comunidade de segurança e um peso de ator global em algumas dimensões. Isso não significa que a integração europeia substitua um sistema anárquico com atores independentes, apenas quer dizer que a dinâmica de segurança da região – e de qualquer RSC centralizado – é dominada por um centro localizado dentro dela.

Existem ainda duas possibilidades de fora do RSC centralizado e padrão: RSC de grandes potências e supercomplexos. O primeiro é o caso da Europa antes do fim da II Guerra Mundial; o segundo é o processo de integração e institucionalização supranacional desenvolvido na segunda metade do século XX e no leste asiático contando atualmente com a presença de China e Japão. O segundo caso constitui a forte relação entre diferentes RSC, ou

seja, o nível inter-regional é tão importante quanto o nacional, o regional e o global. O caso da Ásia é de formação de um supercomplexo pela penetração dos RSC que compõem a região.

Quando os interesses de grandes potências transcendem a penetração e passam a dominar uma região onde as relações de segurança local não operam substancialmente há o caso de ausência de um RSC por *overlay*. Outro caso de inexistência de RSC acontece quando os atores regionais não têm capacidade de gerar interdependência de segurança em nível regional. Esse é o exemplo das ilhas do Pacífico que, apesar de serem consideradas Estados independentes, são fracas demais para gerarem uma interdependência de segurança.

Quadro 2: Sumário dos tipos de complexos de segurança

Tipo	Características principais	Exemplo (s)
Padrão	Polaridade determinada por potências regionais	Oriente Médio, América do Sul, Sudeste asiático, Sudeste africano
Centralizado Superpotência	Centralizado de forma unipolar por uma superpotência	América do Norte
Centralizado Grande Potência	Centralizado de forma unipolar por uma grande potência	CIS, Sudeste Asiático (potencialmente)
Centralizado Potencia regional	Centralizado de forma unipolar por uma potência regional	Nenhum
Centralizado Institucional	A região adquire a qualidade de ator através de instituições	União Européia
Grandes Potências	Bi ou multipolar com grandes potências como polos regionais	Europa antes da II Guerra Mundial, leste da Ásia
Supercomplexo	Strong inter-regional level of security dynamics arising from great power spillover into adjacent regions	Leste e Sul da Ásia

Fonte: Elaboração própria a partir de BUZAN, 2003, p. 62.

A dinâmica das relações internacionais permite e proporciona mudanças nos complexos de segurança. Diferentes cenários podem transformar uma região desestruturada do ponto de vista da segurança em um complexo RSC. Um complexo de segurança padrão também pode sofrer transformações internas e externas colocando-o em uma situação de *overlay*. A criação de uma comunidade de segurança fortemente institucionalizada pode transformar um RSC padrão em um complexo centralizado, atuando como um ator único. Um

RSC com subcomplexos pode se dividir em complexos de segurança distintos, ou ainda, um RSC pode se fundir em um complexo de segurança maior.

As transformações internas podem ser observadas através das condições materiais de mudanças possíveis de padrões de amizade e inimizade entre os atores. As transformações externas, por sua vez, podem ser monitoradas através da interação inter-regional entre diferentes RSC ou entre complexos e superpotências.

A capacidade de interação entre os atores de uma região apresenta um papel fundamental na estruturação (ou na desestruturação) do complexo de segurança. Baixa capacidade faz um RSC caminhar a uma desestruturação e vulnerabiliza o complexo à penetração de uma potência externa ou ainda à diminuição das questões regionais em detrimento de interesses de outros níveis, desestruturando um complexo na forma que denominamos *overlay*. Os RSC padrões requerem um alto nível de interação intrarregional, possibilitando sua própria integração, ou seja, alta capacidade de interação e integração são faces de uma mesma moeda.

No delineamento de um Complexo Regional de Segurança, no nosso caso de um subcomplexo que segue o mesmo caminho de um RSC, é necessário olhar os padrões de conectividade de segurança em três passos (BUZAN, 1998, p. 73). Primeiramente, é preciso questionar se o que está sendo analisado é securitizado com sucesso por algum ator. Em segundo lugar, se a resposta for positiva, localizar as conexões e interações desse caso (de que forma a ação de segurança desse caso colidiu na segurança de outro ator e onde isso ecoa significativamente). Em seguida, observar se essa série de conexões pode ser coletada como um grupo de questões de segurança interconectadas.

A agregação de todos os casos estudados possibilita enxergar em qual nível o processo de securitização e os padrões de interações estão concentrados. Estabelecer indicações como guerra, corrida armamentista, deslocamentos de pessoas (expulsão, imigração, refugiados), analisar o discurso dos atores envolvidos no complexo (ou subcomplexo) estudado, verificar a interação entre os complexos e subcomplexos e o grau de institucionalização da região são procedimentos que nos permitiram compreender os laços entre os diferentes setores de segurança, o dilema de segurança<sup>9</sup> na região e o *spillover* que acontece entre os setores.

Entendemos que a teoria do Complexo Regional de Segurança nos permite capturar as particularidades da sub-região transamazônica e localizá-la no RSC sul-americano. É possível

---

<sup>9</sup> Situação de contradição causal entre o exercício da soberania estatal que pode ser fonte de segurança para os cidadãos e, ao mesmo tempo, pode oferecer pontuais riscos e ameaças internas e externas a outros Estados. Representa sistema de autoajuda dos Estados de equilíbrio na tentativa diante da maximização da segurança (CASTRO: 2012, p. 78)

e importante na análise conseguir explicar por que, quando e por quem questões concernentes ao processo de integração não são abordados apenas como um problema, mas sim, como uma questão de segurança. E em nosso estudo, agregamos a preocupação em entender como esse problema de segurança afeta a regionalização e dessa forma, a própria regionalização é securitizada.

## **1.6. Estrutura de análise de uma agenda abrangente de segurança**

Como já discutimos acima, as mudanças das relações internacionais nas últimas três décadas e principalmente após o fim da Guerra Fria e o conceito de segurança – tradicionalmente ligado à ideia da confrontação entre Estados com uma agenda estritamente político – militar passam por um profundo debate que amplia a agenda de segurança. Setores como o ambiental, econômico e societal junto aos tradicionais setores político e militar constituem a chamada agenda abrangente (BUZAN, 1998).

A formação dessa agenda se constituiu em conjunto com uma discussão sobre os níveis de análise que possibilitam localizar os atores, os objetos referências e as dinâmicas de interação que operam na esfera da segurança. Em *Security: A New Framework for Analysis*, (BUZAN *et al* 1998) os autores definem níveis de análise em segurança como objetos para análise que são definidos por uma variedade de escalas espaciais, de pequena à grande. Os níveis são situados onde resultados e origens de explicações podem ser localizados (p.5)

Dentro dessa perspectiva de segurança, a identificação de uma Ameaça Existencial (AE) variará de acordo com a característica de cada setor – militar, político, econômico, social e ambiental – tornado-se passível de ser securitizada. Nesse processo três tipos de unidades estão envolvidas (Buzan 1998, p.36):

- O *objeto referência* (OR): Elementos que são vistos como sendo existencialmente ameaçados e que têm legitimidade de reivindicar sua sobrevivência;

- Os *atores de securitização* (ASs): atores que securtizam questões através da declaração de que algo (OR) está existencialmente ameaçado;

- Os *atores funcionais* (AFs): atores que afetam a dinâmica de um setor. Sem ser o OR ou o AS, esse é um ator que influencia significativamente uma decisão no campo da segurança. Uma empresa poluidora pode ser um ator importante no setor ambiental e não ser o OR ou tampouco o AS.

## 1.7. Setores de análise

Há cinco setores de análise. Em relação ao setor militar, para Buzan (1998, p. 49-70) o objeto referência é normalmente o Estado, o que significa alta institucionalização. Porém o objeto de referência também pode ser considerado outros tipos de entidades políticas. O OR do setor militar pode ser doméstico com algum grupo reivindicando o poder (Colômbia), a independência como nação dentro de um Estado (Chechênia) ou ainda entre Estados por questões de reconhecimento de soberania (Israel e Palestina). A religião pode ser também um OR para uma securitização militar (Israel e Irã). Violência pode entrar na agenda militar apesar de meios militares não serem necessariamente usados (com exceção de alguns lugares como na região amazônica onde parte da segurança pública é feita por militares) e nesse caso a sociedade em si pode ser o Objeto Referência e o Estado o agente violador. Princípios das relações internacionais podem também se tornar OR em nível sistêmico (não proliferação de alguns tipos de armas ou o direito a tê-las), a balança de poder em uma região (corrida armamentista) e o direito internacional (não agressão).

No setor militar o Estado é normalmente o Ator de Securitização. Entretanto, quando a nação é o OR, o AS pode ser um grupo ou partido (Hamás). O AS pode também discursar em princípios mais coletivos através de organizações (OTAN) ou líderes de organizações internacionais (Secretário Geral da ONU) de forma a reclamar medidas extraordinárias no setor militar. Outros grupos como *think tanks*, pesquisadores de forma geral, serviços de inteligência, grupos e líderes separatistas podem consolidar um processo de securitização. Os atores funcionais no setor militar podem ser bem variados, uma vez que se trata de um campo intenso da segurança.

Em relação ao setor político, segurança política diz respeito à estabilidade organizacional da ordem social e seu centro diz respeito às ameaças à soberania dos Estados. Pelo fato de todo ato de securitização ser um ato político independente do setor, o setor político é o mais amplo e o mais residual. Isto quer dizer que o setor político constitui o subgrupo de ameaças que não usa meios massivos militares, econômicos, sociais e ambientais. A negação de reconhecimento, apoio e legitimidade são ameaças típicas do setor político. Essas ameaças podem ser referentes à legitimidade interna de uma unidade política ou de reconhecimento externo do Estado.

Os Objetos referência do setor político podem ser: o Estado, que aparece como principal OR; organizações políticas menores que os Estados (Organização para a Liberação

da Palestina-OLP) e regionalizações coesas (União Europeia); comunidades auto-organizadas com instituições políticas consolidadas mesmo fora dos padrões de instituição reconhecidos pela sociedade internacional; movimentos transnacionais capazes de mobilizar grande adesão (religiões e ideologias); instituições, em nível sistêmico – principalmente a ONU, estruturas e processos no sistema internacional podem ter suas normas, princípios e legitimidade ameaçadas (não intervenção, genocídio, apartheid).

A natureza do setor político lança luz sobre os Atores Securitizantes, uma vez que os Estados e outras organizações políticas em nível sub e supra estatal têm líderes claros que evocam medidas extraordinárias em caso de ameaças. O grau de coesão de um Estado ou instituição vai indicar a vulnerabilidade da sua segurança política. Entretanto, isso não significa que Estados fortes não podem experienciar ameaças políticas, uma vez que um projeto de regionalização pode limitar a autonomia de uma unidade política ou até sua soberania e um governo pode criar um discurso em que transforme isso em uma questão de segurança política.

No que se refere ao setor econômico, os ORs e as AEs são mais difíceis de identificar, uma vez que existe certa expectativa que na economia de mercado empresas desapareçam e outras se constituam como parte da dinâmica do mercado. Entretanto, isso não impede a existência de um discurso securitizante no setor econômico que busque ações extraordinárias para unidades (empresas), Estados ou a própria economia internacional. Desemprego e desindustrialização são efeitos da globalização que passa a ser vista como uma ameaça ao bem estar e à soberania dos afetados negativamente. A relação desigual no modelo de intercâmbio comercial entre Norte e Sul pode ser outro objeto de securitização, pois os AS reclamam que seu desenvolvimento econômico, político e social está sendo ameaçado. O Estado é um OR que aparece em todos os setores e não faltaria no econômico. Classes sociais ameaçadas e grupos de indivíduos deslocados por razões podem também ser o OR. Os atores securitizantes podem ser os próprios Estados – sozinhos ou em conjunto – ao ver uma integração, ou a globalização, ou uma OI (FMI) como um processo que ameaça a sua economia nacional e/ou fortalece uma hegemonia (ALCA). Apesar da dificuldade em traçar a dinâmica de segurança no setor econômico, as atividades da economia desencadeiam questões de sobrevivência em todos os outros setores e não necessariamente a sobrevivência do próprio setor econômico.

No setor societal, o OR é uma identidade coletiva, uma auto-concepção de comunidades e indivíduos que podem funcionar independente do Estado e que se sentem

ameaçados de alguma forma como comunidades. Por *societal*, não se entende o mesmo que *social*, pois segurança social diz respeito a indivíduos e é amplamente ligada às questões econômicas e não identitárias. Tampouco diz respeito à *sociedade* de forma geral, pois sociedade é ligada à ideia de população de um Estado (sociedade brasileira) que não necessariamente reflete a identidade de um grupo (como a comunidade Katukinas do Amazonas). Dessa forma, segurança societal diz respeito ao nível das identidades coletivas e à ação para defender essas identidades. O objeto referência é todo grupo que sente a ameaça de que “nós não seremos mais nós mesmo” (tribos, clãs, nações e etnias). Os atores de securitização podem ser o próprio grupo ameaçado organizado em defender-se, organizações internacionais e não governamentais e em alguns casos o próprio Estado quando vê a nação ameaçada em sua identidade. Os atores funcionais podem ser projetos de desenvolvimento econômico que afetem diretamente uma comunidade, que as locomovam ou afetem seu ambiente de reprodução como comunidade (grupos indígenas). Em uma agenda que trabalha com as ameaças no campo da segurança societal podemos encontrar comumente os seguintes temas: migração, competição identitária (ou seja, sobreposição de culturas vizinhas, como no processo de ocidentalização e americanização) e projetos integradores e separatistas.

Quanto ao setor ambiental, muitas vezes militarizado, ele apresenta uma forte agenda científica e política. A agenda científica sustenta as ações securitizantes e a agenda política atua em três pontos: na consciência pública e estatal sobre a agenda científica, determinando seu reconhecimento pelos políticos, seus eleitores e a mídia; na aceitação da responsabilidade política em lidar com essas questões; na administração política das questões que surgem sobre cooperação internacional de problemas e institucionalização, criação de regimes, ações unilaterais, custos e benefícios, dilemas dos caronas (*free-riders*) e o cumprimento do que é estabelecido.

Em regiões transnacionais como a Amazônia, a agenda política no setor ambiental demonstra grande importância para lidar com os dilemas naturalmente transnacionais em uma região considerada importante no discurso sistêmico. O próprio meio ambiente aparece como principal objeto referência nesse setor, porém não apenas como natureza em si e sim na sua relação com a civilização. Dessa forma, ORs podem variar consideravelmente, desde a sobrevivência de uma espécie (o mico-leão dourado, os seres humanos) ou *habitats* (um rio, a floresta amazônica) até mesmo a questões de grande escala como as mudanças climáticas<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Ver Porter & Brown (1991).

Os atores funcionais nesse setor podem ser muitos e variados. Atores econômicos são bastante presentes como AF – indústrias, hidroelétricas, agricultura, pesca e madeireiras – e não buscam politizar essa atividade para que as ações geradas na securitização não afetem seus interesses. Os governos e suas agências (ministérios) e organizações internacionais também podem ser AF ao estabelecerem regras de exploração ambiental. Muitas vezes também são os próprios atores econômicos (ações desenvolvimentistas) ou estão fortemente conectados com os atores econômicos privados (Brasil e mega empresas). Mapear o setor ambiental – principalmente em uma região da importância e dimensões da Amazônia – e entender sua dinâmica de segurança requer traçar a essência da sua dinâmica nos níveis locais, regionais e globais. Buzan propõe que a avaliação da dinâmica de segurança no setor ambiental seja feita respondendo algumas questões como: qual o cenário? Como se manifesta? Como se articula com a agenda política? Quais são os atores?

A dinâmica de segurança de cada setor apresenta variações nos diferentes níveis de análise – local, regional e global – pelas características que cada setor apresenta (quadro 3). Em nosso estudo, traçaremos como é a dinâmica de securitização de cada setor na Amazônia transnacional e de como é a interação entre os setores, pois a divisão dos setores é um recurso metodológico para dar início à análise e deve terminar com a reunião ou ligação entre os setores.

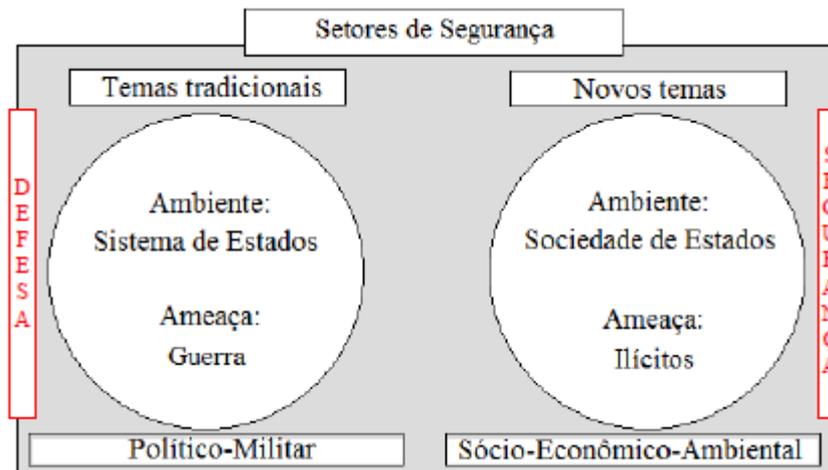
Quadro 3: Securitização em diferentes níveis de análise

<b>Dinâmica/ Setor</b>	<b>Militar</b>	<b>Ambiental</b>	<b>Econômico</b>	<b>Societal</b>	<b>Político</b>
<b>Global</b>	<b>**</b>	<b>****</b>	<b>****</b>	<b>**</b>	<b>***</b>
<b>Não Regional Subsistêmico</b>	<b>**</b>	<b>**</b>	<b>**</b>	<b>**</b>	<b>*</b>
<b>Regional</b>	<b>****</b>	<b>***</b>	<b>***</b>	<b>****</b>	<b>****</b>
<b>Local</b>	<b>***</b>	<b>****</b>	<b>**</b>	<b>***</b>	<b>**</b>
<p><b>**** securitização dominante    *** securitização subdominante</b>  <b>** securitização menor            * sem securitização</b></p>					

Fonte: Elaboração própria a partir de BUZAN et al (1998)

A figura 2 elaborada por Medeiros Filho (2010) esquematiza a análise setorial da escola de Copenhague de forma a identificar os temas tradicionais e os chamados novos temas e seus respectivos setores de análise descritos acima. Essa identificação auxilia na diferenciação da abordagem de defesa e segurança no presente estudo.

Figura 2: Setores de segurança



Fonte: Medeiros Filho, 2010, p. 46.

## CAPÍTULO 2

### 2. AMAZÔNIA TRANSNACIONAL

A Amazônia transnacional é uma região que, desde a época dos colonizadores europeus, foi objeto de atenção e de fascínio pela amplitude de sua riqueza (natural, cultural e social) e pelo imaginário do desconhecido dessa imensa região. Permeada muitas vezes por mitos que conduziram políticas na Amazônia<sup>11</sup> – nacional, regional e internacionalmente – faz-se necessário expor alguns dados para clarificar sobre o que nos referimos quando falamos de Amazônia transnacional. Finalmente, situaremos a Amazônia dentro do Complexo Regional de Segurança e de regionalização da América do Sul a partir dos conceitos discutidos na seção anterior do presente trabalho.

A delimitação da Amazônia é um tema complexo, uma vez que os países que a compõem (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela) não estabeleceram em conjunto critérios físicos (1), ecológicos (2) e político-administrativos (2),<sup>12</sup> o que dificulta uma definição única, concreta e consensual entre todos esses países a respeito da delimitação da Amazônia.



<sup>11</sup> Na tentativa de desmistificar algumas concepções sobre a Amazônia, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Tratado de Cooperação Amazônica (Atual OTCA) elaboraram o estudo *Amazonia sin mitos*, em 1992, destacando os principais mitos que influenciam as políticas voltadas para a Amazônia. São eles: A homogeneidade da Amazônia; o mito do vazio e da virgindade amazônica; o mito da riqueza e da pobreza amazônica; o mito da Amazônia como “pulmão da terra”; o mito do indígena como “impedimento para o desenvolvimento”; o mito da Amazônia como solução da panacéia dos problemas nacionais; finalmente, o mito da internacionalização da Amazônia. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) y TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA (TCA) 1992 *Amazonia sin mitos*. Washington, D.C. Estados Unidos.

<sup>12</sup> Fonte: produção original do GEO Amazonia, com elaboração técnica de UNEP/GRID – Sioux Falls y la Universidad de Buenos Aires. (p.39)

Entretanto, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)<sup>13</sup> estabelece duas grandes áreas da Amazônia transnacional a partir dos critérios acima mencionados: a Amazônia maior, conceito utilizado em nosso trabalho, que corresponde à máxima extensão da área amazônica em pelo menos um dos três critérios e a Amazônia menor, que corresponde à mínima extensão sobre a base dos três critérios de uma vez<sup>14</sup>.

Mapa 6: Amazônia maior



Mapa 7: Amazônia menor



---

<sup>13</sup> A OTCA teve sua origem a partir do Tratado de Cooperação Amazônica assinado em 1978 por Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Entre os anos de 1995 e 2002 os países parte do Tratado buscaram o fortalecer institucionalmente de forma a transformá-lo em uma organização internacional (OI) com sede em Brasília. É importante destacar que a OTCA é a única OI com sede no Brasil.

<sup>14</sup> Elaborado por el PNUMA/GRID Sioux Fall y la Universidad de Buenos Aires. Disponível em PNUMA y OTCA; “Geo-Amazonia. Perspectivas del Medio Ambiente en la Amazonia”; PNUD, Ciudad de Panamá, 2008. Disponible en versión digital: <http://www.pnuma.org>

A Amazônia Maior, doravante apenas Amazônia transnacional ou Amazônia, compreende uma área de 8.187.965 km<sup>2</sup>. A dimensão e a importância que pode ser estabelecida à região são mais bem ilustradas quando a situamos em nível global, regional e nacional. A região equivale a 6% da superfície da terra e a mais de 50% da superfície da América do Sul. Do ponto de vista nacional, como podemos notar no quadro abaixo, com exceção da Venezuela, todos os países amazônicos apresentam no mínimo 40% do seu território dentro da Amazônia transnacional. Essa representatividade nos territórios nacionais faz com que a Amazônia se estabeleça de alguma forma na agenda nacional dos países que a compõem.

Quadro 4: Superfície da Amazônia<sup>15</sup>

<b>País</b>	<b>Extensão Total do País (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Extensão da área amazônica: critério político-administrativo</b>	<b>Importância regional da Amazônia Nacional (%)</b>	<b>Importância nacional da Amazônia</b>
Bolívia	1.098.581	724.000*	9,8	65,9
Brasil	8.514.876	5.034.740*	67,9	59,1
Colômbia	1.141.748	477.274*	6,4	41,8
Equador	283.561*	115.613*	1,6	40,8
Guiana	214.960*	214.960*	2,9	100,0
Peru	1.285.216*	651.440*	8,8	50,7
Suriname	142.800*	142.800*	1,9	100,0
Venezuela	916.445*	53.000*	0,7	5,8
Total		7.413.827	100	

Fonte: Elaboração própria a partir de OTCA, 2009, p. 41.

As atividades econômicas na Amazônia nas últimas décadas têm se destacado em setores como o agrícola, o pecuário, na mineração e energia, nas atividades florestais e desenvolvimento de estradas. Todas essas atividades afetam diretamente a dinâmica econômica, política, social e ambiental da região. Parte dessas atividades está dentro dos projetos regionais de integração e desenvolvimento como a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) que destacaremos mais à frente. A mineração e energia (hidrelétricas e produção de petróleo) e a construção de estradas que interligam toda

<sup>15</sup> A Guiana Francesa é excluída da Organização do tratado de Cooperação Amazônica e dessa forma não aparece nos dados da OTCA.

a região são os setores que movimentam os chamados megaprojetos, destaques na agenda nacional e regional da América o Sul.

A dinâmica sociodemográfica da região também apresentou forte intensidade nas últimas três décadas, com uma taxa de crescimento, de forma geral, maior que as taxas nacionais. Apesar da baixa densidade populacional, os números demonstram que o mito de uma região vazia é enganoso, pois segundo os dados da OTCA a população da Amazônia transnacional é de 38.777.600 habitantes, dos quais 75% se encontram na Amazônia brasileira. Seu processo de urbanização foi acelerado com algumas cidades com mais de um milhão de pessoas (Manaus, Belém e Santa Cruz) e mais de vinte cidades com mais de 200 mil habitantes PNUMA/GRID (2008, p.183) <sup>16</sup>, o que faz com que alguns autores denominem a região de “floresta urbanizada” (BECKER, 2005).

Entre as cidades amazônicas, é importante destacar aquelas localizadas próximas ou nas próprias fronteiras. Com portes variados, essas cidades desempenham papel importante na articulação entre os países da região. A tríplice fronteira entre Brasil, Peru e Bolívia, por exemplo, conta com algumas cidades-chave no processo de integração que abrigam alguns projetos de grande porte como hidroelétricas e estradas. Outra tríplice fronteira entre Brasil, Colômbia e Peru também se destaca por formar uma espécie de conurbação entre a cidade brasileira Tabatinga e a colombiana Leticia, constituindo uma região binacional que em certa medida subverte algumas fronteiras políticas.

Bertha Becker destaca que essas chamadas “cidades gêmeas” representam um elemento importante para a integração. Para a autora “a cidade é um elemento fundamental no desenvolvimento e planejamento da Amazônia, porque nela a população está concentrada, constitui o nó das redes de relações e pode, inclusive, impedir a expansão demográfica na floresta” (2005, p. 80).

O crescimento populacional da Amazônia está bastante associado a um processo de migração gerado por diferentes razões. Políticas nacionais de povoamento, expansão das atividades econômicas, imigrações por conflito (Colômbia e Equador) e maior facilidade de acesso pelas vias terrestres são elementos intensificadores do processo migratório para a Amazônia (quadro 5).

---

<sup>16</sup> PNUMA/GRID (2008: 183)

Quadro 5: População na Amazônia Transnacional

Países	Número de Habitantes	Taxa de Crescimento Anual
Bolívia	S.I	S.I
Brasil	2007 24.970.600	1991-2007 2,8
Colômbia	2005 960.239	1993-2005 3,2
Equador	2005 629.373	1982-2005 3,6
Guiana	2002 751.223	1991-2002 0,3
Guiana Francesa (Fr)	2009 224.469	S.I
Peru	2005 4.361.858	1993-2005 1,38
Suriname	2004 492.823	1980-2004 1,38
Venezuela	2001 70.464	1990-2001 2,16

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da OTCA, 2009; INSEE, 2009.

Em relação à imigração, um estudo elaborado pelos pesquisadores do grupo de Pesquisa Meio Ambiente, População e Desenvolvimento da Amazônia (MAPAZ), baseado no censo de cada país na primeira década do século XXI, destaca que cerca de 50% do total de estrangeiros que residiam na Amazônia nasceram nos próprios países amazônicos (ARAGÓN, 2009), o que demonstra uma dinâmica regional intensa.

Aragón (2011, p. 80) destaca alguns números sobre a dinâmica de imigração entre países amazônicos: a Amazônia brasileira acolhe principalmente bolivianos (15,31%) e peruanos (13,65%); a Amazônia boliviana concentra principalmente brasileiros (64,43%) e peruanos (6,68%); a Amazônia peruana recebe principalmente brasileiros (21,87%) e colombianos (20,26%); na Amazônia equatoriana a grande concentração é de colombianos (75,75%), influenciada pelo conflito armado dentro da Colômbia; a Amazônia colombiana recebe migração peruana (21,85%) e brasileira (12,04%); os imigrantes da Amazônia venezuelana são majoritariamente colombianos (68,45%) e brasileiros (6,15%); na Guiana a grande imigração é brasileira (27,82%), assim como é no Suriname (17,88%) e na Guiana Francesa (15,40%), motivadas principalmente pelo garimpo ilegal.

Por trás da ideia de “população amazônica” está um grande mosaico social que tem uma ocupação desde o período pré-colombiano. Camponeses, fazendeiros, populações ribeirinhas, populações urbanas e povos indígenas são alguns dos grupos que compõem a população dessa região. Esse último grupo, representa os habitantes mais antigos da região e são portadores de cultura e valores próprios que colidem muitas vezes com a dinâmica atual da Amazônia, gerando atritos que são securitizados e que apuraremos mais detalhadamente em nosso trabalho.

De acordo com a OTCA (2007), a população indígena na Amazônia está dividida em 420 povos diferentes, 86 idiomas e 650 dialetos. Alguns grupos indígenas encontram-se isolados na floresta, muitos em reservas indígenas nacionais e outros nas cidades de diversos portes da região. A relação dos povos indígenas com a terra é intensa e a exploração econômica nas terras tradicionalmente por eles utilizadas, principalmente nos megaprojetos, influencia a dinâmica de diferentes setores (econômico, social, ambiental e político) em nível local, nacional, regional e internacional.

Quadro 6: População de povos indígenas na Amazônia

<b>País</b>	<b>Número de habitantes</b>	<b>Número de grupos étnicos</b>	<b>Número de famílias linguísticas</b>
Bolívia	48.123 (2001)	25	18
Brasil	300.000 (2007)	175	54
Colômbia	107.231 (2005)	62	S.I*
Equador	369.810 (2006)	10	S.I
Guiana	S.I	S.I	S.I
Guiana Francesa (França)	S.I	S.I	S.I
Perú	300.000 (2005)	59	15
Suriname	12.000	S.I	S.I
Venezuela	37.362 (2001)	17	S.I
* S.I: Sem Informação			

Fonte: Elaboração Própria a partir de PNUD, 2008.

Essa breve descrição da intensa dinâmica da heterogeneidade da região amazônica mostra que ela envolve grupos humanos distintos, interesses públicos e privados variados espalhados em diferentes países. Isso faz com que os atores envolvidos nas dinâmicas local, nacional e regional sejam múltiplos e de características variadas. O mapeamento desses atores nos é fundamental para que possamos analisar as dinâmicas do binômio regionalização e segurança da região e respondamos às indagações iniciais que conduzem nosso trabalho.

Podemos fazer um agrupamento desses atores a partir de algumas classificações como: atores públicos (Estados, governos, presidentes); atores privados (empresas); organizações não governamentais nacionais e internacionais (ONGs); Cooperações Internacionais (USAID, GTZ, ABC,); Organismos Regionais (OTCA, Unasul) e Internacionais (OEA, ONU); atores da sociedade civil (organizações sociais).

## **2.1. Amazônia na América do Sul**

Do ponto de vista regional, entre as sub-regiões geopolíticas da América do Sul, ou subcomplexos de segurança, a Amazônia transnacional se destaca entre outras razões por sua vocação internacional, uma vez que está presente em nove dos treze países da América do Sul, e por seu grande potencial aglutinador, podendo vir a se constituir como um dos pivôs da integração sul-americana.

De acordo com Becker, a integração da Amazônia transnacional significa uma nova escala para pensar e agir na Amazônia. A autora destaca algumas razões:

Primeiro, porque a união dos países amazônicos pode fortalecer o Mercosul e, de certa maneira, construir um contraponto nas relações com a ALCA e com a própria União Europeia. Em segundo lugar, para ter uma presença coletiva e uma estratégia comum no cenário internacional, fortalecendo a voz da América do Sul. Em terceiro lugar, porque é fundamental para estabelecer projetos conjuntos quanto ao aproveitamento da biodiversidade e da água, inclusive nas áreas que já possuem equipamento territorial e intercâmbio, como é o caso das cidades gêmeas localizadas em pontos das fronteiras políticas. Além disso, esse dado é importante porque pode ajudar a conter as atividades ilícitas (BECKER, 2005, p. 78).

Os projetos entre os países amazônicos podem dar autonomia regional na resolução dos problemas em comum como as atividades ilícitas (contrabando, narcotráfico) e evitar que o Complexo Regional de Segurança sofra a penetração de atores externos como ocorre com a ajuda estadunidense ao governo colombiano para combater as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia na Amazônia, o Plano Colômbia.

Em consonância com os argumentos de Becker, Zevallos destaca em alguns de seus trabalhos a importância da Amazônia no processo de integração sul-americano (AMAYO, 1993, 2007, 2009). A região em questão não apresenta limites com o Pacífico, parte do globo de grande dinamismo econômico, mas apresenta limites com o Atlântico. A possibilidade de uma integração física entre os dois oceanos pode favorecer a dinâmica da economia da América do Sul de forma geral e, para essa integração, a Amazônia tem um papel fundamental.

Entretanto, as potencialidades da Amazônia não atraem a atenção apenas dos países que a compõem. A importância conquistada pela temática ambiental dentro da agenda internacional fez da região foco de atenção também de muitos países do norte. Devido a tal interesse, principalmente após a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente em Estocolmo (1972), os países amazônicos fortaleceram suas agendas para essa região, temendo o discurso da “internacionalização” e da “soberania restrita” por parte dos países centrais.

Uma suposta campanha de internacionalização da Amazônia reverberou com intensidade no Brasil. João Roberto Martins Filho destaca que “na passagem dos anos 80 para os 90, militares e civis referiam-se a uma campanha internacional que ameaçaria a soberania brasileira sobre a Amazônia” (2003, p. 271). De acordo com o autor, “é possível afirmar que os militares brasileiros entram o século XXI cada vez mais convencidos de que a ameaça de intervenção estrangeira por parte das potências mundiais é o eixo da problemática de defesa da Amazônia” (p. 276).

A securitização das intenções de internacionalização da Amazônia gerou reação nacional dos países amazônicos, aumentando o contingente militar na região, mas também construiu ações conjuntas como a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). Para fazer frente às inúmeras críticas em relação à Amazônia, oito países da região firmaram, por iniciativa do governo brasileiro, em julho de 1978, o Tratado de Cooperação Amazônica, que tratava, além da questão ambiental, da soberania e de uma possível integração física da região, ainda que este último item tenha sido retirado da versão final do documento .

Na década de 1980 o tratado foi muito pouco operante para somente na década seguinte passar por um processo de revalorização com iniciativas como: reuniões, criação de comissões temáticas, formulação de projetos, além da proposta brasileira de transformá-lo em uma organização internacional e a de atribuir um conteúdo econômico ao tratado. Tais iniciativas visavam e/ou eram pertinentes para a criação de um elo entre os países do norte da América do Sul, podendo junto ao Mercosul representar um aprofundamento do processo de

regionalização do subcontinente (CARDOSO, 2000). Essas novas prioridades inseriam-se em uma visão voltada para conferir um novo patamar do espaço sul-americano (LAFER, 2003, p.131).

Em 2002, a transformação do tratado em organização buscou alguns objetivos como impulsionar a estratégia de integração física e energética da América do Sul; consolidar um espaço diplomático regular e constante de relacionamento com oito dos doze países sul-americanos; conseguir, por meio da maior institucionalização, tornar essa articulação entre os países menos vulnerável a variações de conjunturas e posicionamentos, ou seja, não depender da iniciativa dos governos e representantes para agendar reuniões, constituir pautas, fechar convênios, formular e executar projetos, etc.; reforçar a busca da construção de credibilidade no plano internacional, investindo no capital representado pela imagem da Amazônia (Antiquera, 2008: 151).

Entretanto, desde a criação do tratado em 1978 e mesmo depois da criação da organização, é possível perceber um baixo grau de efetividade da OTCA e conflitos entre seus membros ilustram sua debilidade. Peru e Equador em 1981 e 1995 entraram em conflitos armados. Em ambos o Brasil desempenhou um papel importante, suscitando uma questão: como podem dois países em guerra manter entre si um tratado de cooperação? (ANTIQUERA, 2006, p.137).

Outras duas crises diplomáticas também ilustram a falta de operabilidade da OTCA: a crise em 2005 entre Venezuela e Colômbia, quando guerrilheiros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) foram presos em território venezuelano pelo governo colombiano sem autorização da Venezuela, e a crise entre Colômbia, Equador e Venezuela em 2008 - quando forças militares colombianas violaram o território equatoriano para eliminar o número dois das FARC, Raul Reys. Em ambas as situações que envolveram diretamente países amazônicos, a OTCA não foi uma instância utilizada.

Finalmente, é importante mencionar que, quando a Amazônia volta a ser noticiário, local e mundial, o Brasil procura afirmar sua soberania, não mencionando a OTCA, atitude que pode ser interpretada como uma opção nacional em detrimento do regional em relação à amazônia (ANTIQUERA, 2006).

## **2.2. Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana na Amazônia transnacional (IIRSA)**

Entre os projetos e acordos de integração na Amazônia transnacional, destacam-se os presentes na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). A IIRSA faz parte de uma percepção estratégica de integração dos países da sub-região sul-americana, na qual a plataforma de regionalização deixa de ser centralizada na América Latina para focar na América do Sul.

Em sua formulação, em agosto de 2000, em Brasília, a IIRSA buscou contemplar os aspectos econômico, social, político e ambiental e, apesar de sua concepção ter sido no ano 2000, somente a partir de 2005 os planos formulados pela entidade começaram a ser realizados. Até o fim de 2008 apenas 51 dos 514 projetos haviam sido concluídos.

Com o objetivo de unificar fisicamente toda a América do Sul, o plano inicial da IIRSA visava seguir alguns princípios orientadores: regionalismo aberto; eixos de integração e desenvolvimento; sustentabilidade econômica, social, ambiental e político-institucional; aumento de valor agregado da produção; tecnologias de informação; convergência normativa e coordenação público-privada.<sup>17</sup> Uma orientação bastante abrangente que em teoria vai além de princípios exclusivamente econômicos.

Agrupados em quarenta e sete grupos, mais de quinhentos projetos são articulados dentro da IIRSA. Ao cruzarmos o mapa da Amazônia maior com os mapas de influência dos dez eixos de integração elaborados para conectar a América do Sul<sup>18</sup>, encontramos cinco eixos na Amazônia transnacional, destacando-se por estarem dentro do centro do processo de integração e pelas potencialidades de desenvolvimento já mencionadas.

Na região amazônica a implementação dos projetos caminha em dois sentidos: o primeiro trabalhando na infraestrutura de transporte, principalmente o transporte rodoviário, uma vez que o transporte fluvial – predominante na região – apresenta pouca dimensão. O segundo diz respeito à energia, pois a região aponta grande potencial hidroelétrico, petrolífero e gasífero. Ambos os sentidos têm forte potencial de impacto – ambiental, social e econômico na região. De acordo com o Relatório Agenda Consensuada 2005-2010<sup>19</sup> há dezenas de projetos da IIRSA em andamento na região amazônica. Rodovias, portos, centros logísticos,

---

<sup>17</sup> Presente no documento IIRSA en Números (2008). Op cit.

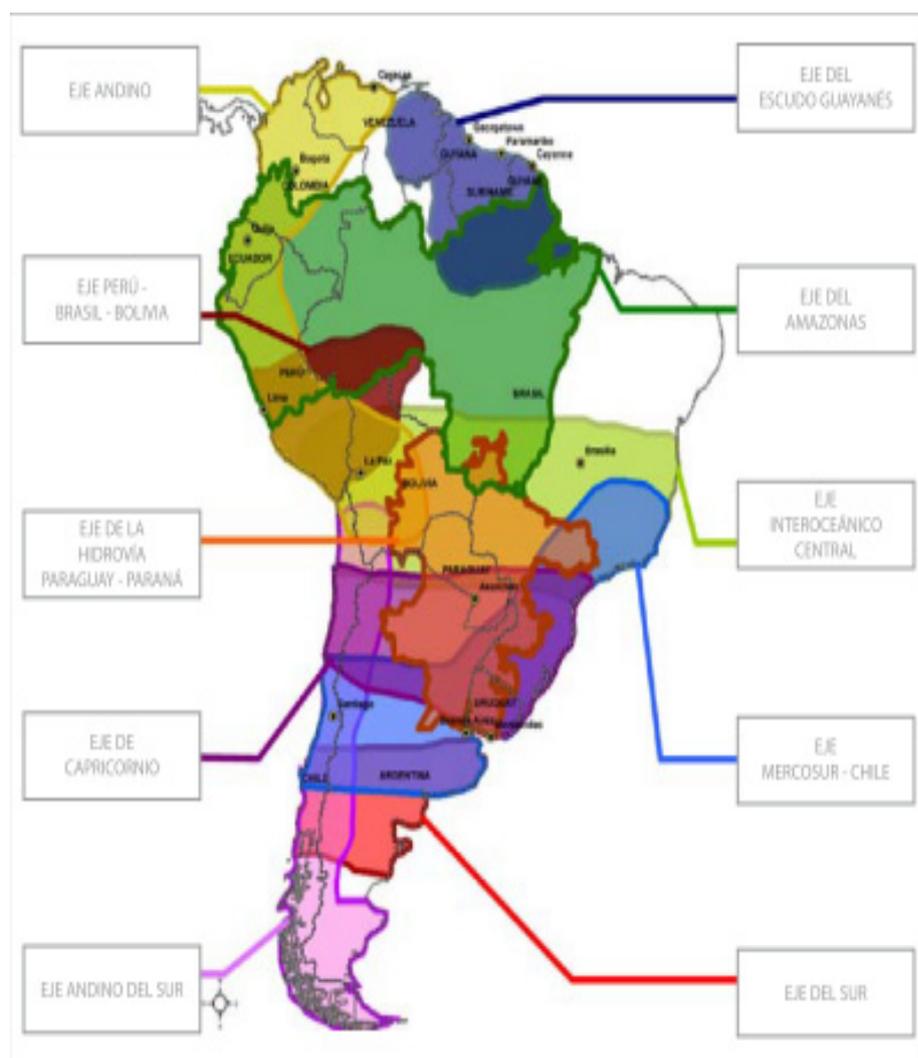
<sup>18</sup> Disponível em <http://www.geosur.info/geosur/>

<sup>19</sup> Disponível em:

[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/aic\\_2005\\_2010\\_relatorio\\_de\\_avaliacao.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/aic_2005_2010_relatorio_de_avaliacao.pdf)

pavimentações, pontes e complexos hidroelétricos e rodoviários<sup>20</sup>. O mapa 8 destaca todos os dez eixos que compõem a IIRSA e os mapas 9, 10, 11, 12 destacam os eixos que têm sua área de influência dentro da Amazônia Transnacional.

Mapa 8: Eixos de Integração IIRSA



Fonte: IIRSA, 2010

<sup>20</sup> Ver Comegna, Maria Ângela; Luchino, M.M.R. Fontán. Novas Territorialidades e Conflitos na Amazônia: a IRSA e o Eixo Peru-Brasil\_Bolívia. Disponível em: <http://eventos.filo.uba.ar/index.php/geocritica/2010/paper/viewFile/672/318>.

Mapa 9: Eixo Amazônas



Fonte: IIRSA, 2011

Mapa 10: Eixo Escudo Guianês



Fonte: IIRSA, 2011

Mapa 11: Eixo Interoceânico Central



Fonte: IIRSA, 2011

Mapa 12: Eixo Peru- Brasil- Bolívia



Fonte: IIRSA, 2011

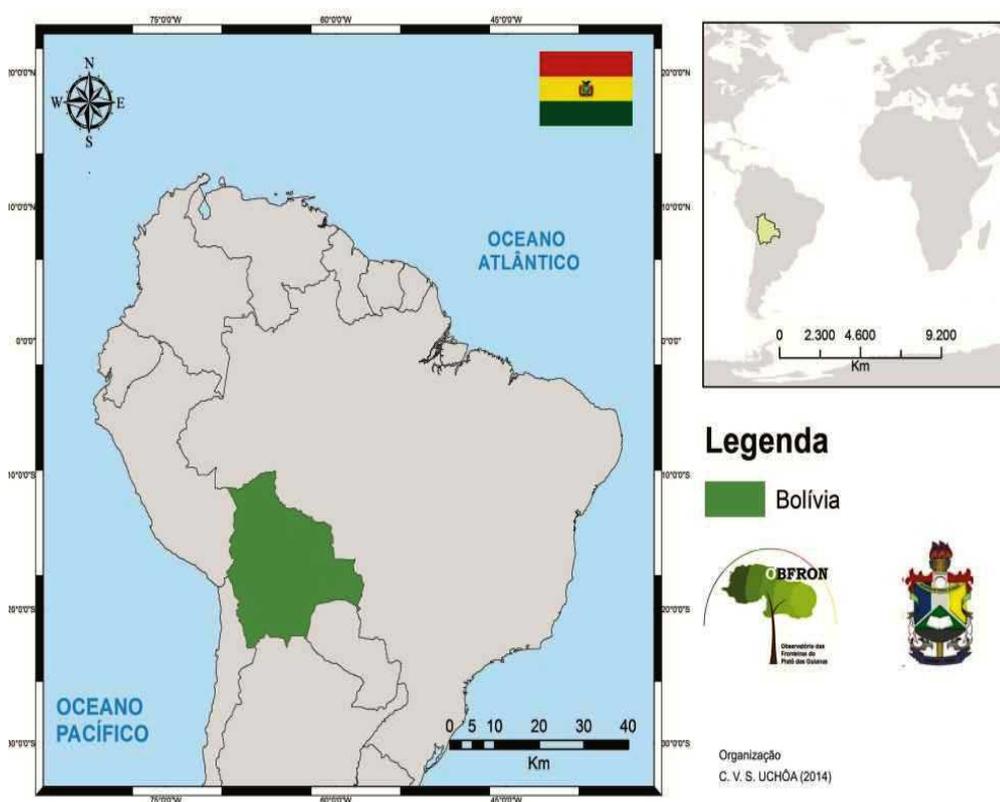
## CAPÍTULO 3

### 3. BOLÍVIA

Analisaremos na presente seção os processos de integração e securitização na região da Amazônia boliviana. Destacaremos a estratégica posição da Bolívia na integração da América do Sul e analisaremos os processos de securitização nos projetos integradores. Faremos nossa análise baseando-nos em dados disponibilizados pelo governo da Bolívia, pelas organizações civis e organizações não governamentais, pelas organizações regionais e organizações internacionais.

Uma grande parte dos dados foram encontrados na Plataforma de dados do Povo Índio, fornecido pelo Comite Exterior de Apoyo al Consejo Indio de Sud América (<http://www.puebloindio.org/ceacisa.htm>) que reúne documentos, declarações e relatórios das organizações indígenas da América do Sul. Nossa pesquisa apontou para dois estudos de caso concernentes ao binômio integração e segurança na Bolívia: os projetos no Parque Nacional e Território Indígena Isiboro-Sécure e a nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia.

Mapa 13: Bolívia



### 3.1. Plurinacionalidade e fragmentação na Bolívia

O Estado Plurinacional da Bolívia tem aproximadamente dez milhões de habitantes distribuídos majoritariamente em áreas urbanas em nove departamentos, dos quais três estão dentro da região amazônica: Beni, Pando e Santa Cruz (Ver mapa abaixo). A localização geográfica da Bolívia é central no subcontinente Sul-americano, o que atribui uma natural importância na dinâmica de integração e segurança na região.

O país tem buscado consolidar sua estabilidade política principalmente depois que o presidente Evo Morales lançou reformas políticas e econômicas a partir de 2005. As reformas incluíram uma importante modificação da Constituição, o fortalecimento do papel do Estado na economia e na aplicação de uma variedade de programas sociais. Como resultado das exportações de alto preço das matérias-primas como o gás natural e uma política macroeconômica prudente, o crescimento econômico da Bolívia tem uma média de 4,8% ao longo dos últimos sete anos. O país teve significativos superávits em conta corrente desde 2003 e tornou o equilíbrio fiscal positivo em 2006<sup>21</sup>.

Mesmo apresentando alguns avanços, alguns dados colocam a Bolívia diante de significativos desafios socioeconômicos: o país têm o menor PIB per capita da América do Sul (US \$2,220 em 2012)<sup>22</sup> e o maior índice de desigualdade entre os países amazônicos (Índice GINI 53.3); está classificado no *Failed State Index* 2010<sup>23</sup> como o 59º Estado mais fracassado no mundo e o 2º na América Latina. A desigualdade entre os diferentes departamentos também é uma característica marcante do país e encontra seus extremos na Amazônia boliviana: Santa Cruz, departamento mais rico, tem um PIB 35 vezes maior que o departamento mais pobre, Pando<sup>24</sup>.

Com uma formação histórica marcada pela fragmentação social, política e econômica, a tensão entre indígenas, camponeses e uma minoria branca é uma característica presente na Bolívia e demonstra ser uma *condição facilitadora* no processo de securitização ou ainda o maior risco real e concreto para a segurança hemisférica no momento (SILVA, 2008, p. 53).

Essa fragmentação tem sua maior materialidade no movimento autonomista denominado “Nación Camba”. De acordo com Chaves esse movimento datado de 2000

---

<sup>21</sup> Fonte: <http://www.worldbank.org/en/country/bolivia/overview>

<sup>22</sup> <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>

<sup>23</sup> [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/17/2011\\_failed\\_states\\_index\\_interactive\\_map\\_and\\_rankings](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/17/2011_failed_states_index_interactive_map_and_rankings)

<sup>24</sup> Instituto Nacional de Estadística. <http://www.ine.gob.bo/indice/indice.aspx?d1=0312&d2=6>

pode ser [tratado] como um passo a frente na construção radical do programa da luta das elites cruceñas, transcendendo a disputa pelo Estado boliviano federal-autonomista para almejar a formação do Estado-Nação Camba livre, binacional associado e configurado a partir de uma histórica desconexão entre o altiplano e a planície, com duas grandes pan-nacionalidades: os Collas (mestiços de quéchuas, aimarás e brancos) no Alto Peru, por um lado; e por outro, os Cambas (mestiços de guaranis, ayoreos, chiquitanos, chiriguanos e brancos) em Santa Cruz (CHAVES, p.24).

Em entrevista feita com interlocutores do Departamento de Santa Cruz os seguintes riscos foram colocados como preponderantes para o movimento separatista:

- i. A elite local tem a percepção, assim, que Sta. Cruz, Chuquisaca e a “*media luna*” (composta, adicionalmente, por Beni, Pando e Tarija) poderiam se encontrar num cenário no qual teriam o apoio do Chile, da Colômbia e do Paraguai (influência, por conseguinte, dos EUA) em um embate contra o Altiplano, por sua vez apoiado pela Venezuela, Cuba, Equador e Argentina, ficando o Brasil e o Peru “rachados” em seu interior, independente do apoio formal dos seus respectivos Governos à La Paz na manutenção da unidade territorial boliviana. O projeto de integração continental, em consequência, tornar-se-ia inviável. Somada a este cenário encontrar-se-ia a Alemanha, país interessado em preservar os interesses e a integridade da comunidade menonita estabelecida na região (as estimativas apontam a presença de 52 mil colonos *menonos* na Bolívia, majoritariamente no Departamento de Santa Cruz). Uma reforma agrária radical que atinja esta comunidade disparará mecanismos de intervenção da União Européia, em especial da Alemanha já com forte presença institucional na região (SILVA, 2008. p.54, nossa ênfase).
- ii. A elite local, em reação ao aumento da pretensa presença de Chávez na região, voltar se-ia para o Chile, que já possui na região a sua maior comunidade de expatriados no continente. Um livro de grande vendagem na região – baseado na geopolítica de Pinochet – fala da pretensão do Chile em apadrinhar uma “Nação Camba” autônoma (em relação e em oposição à “Nação Kolla”, do Altiplano), transformando o Chile em país tutor de uma imensa e rica região no coração da América do Sul;
- iii. A elite local, com poder financeiro e ótimos contatos no exterior, estaria disposta a estreitar contatos com elementos desmobilizados das AUC colombianas – em reação à presença dos venezuelanos e cubanos – e estaria também disposta a comprar armas israelenses através do Paraguai, ao que não seria estranho o uso da base americana *Mariscal Estigarriba* próxima à fronteira boliviana;
- iv. Aumento do poderio venezuelano, incluindo aí presença militar, na fronteira Sta. Cruz/Mato Grosso do Sul (MS), com a ajuda de técnicos cubanos. Isto representaria um fantástico desprestígio para o Brasil, uma vez que uma região para ele historicamente direcionada estaria sendo colocada, artificialmente, sob

influência de Chávez. Não possuímos, entretanto, dados concretos sobre uma militarização da fronteira Santa Cruz/MS (TEIXEIRA DA SILVA, 2008, p.54).

Apesar do tom especulativo das preocupações do movimento autonomista, o Estado de alerta e a construção de um discurso securitizante sobre a relação da região autonomista e o governo central boliviano foi crescente, principalmente com a ascensão democrática de uma liderança cocaleira no poder. A inédita eleição de um presidente indígena, Evo Morales, em 2005, teve como plataforma a emergência de um novo modelo político de inclusão, baseado na ampliação dos direitos sociais e políticos às comunidades indígenas.

Em setembro de 2008 essa polarização chegou a um conflito violento, após a decisão de Morales de distribuir os *royalties* arrecadados com a exploração dos hidrocarbonetos não apenas com a região produtora, mas com todos os departamentos bolivianos. O confronto entre autonomistas e pró-Morales foi classificado pelo governo como a maior crise da Bolívia desde sua redemocratização em 1982, no qual dezenas de pessoas foram mortas (COSTA, 2010, p. 82).

Nesse episódio, atores externos regionais se destacaram na tentativa de solucionar o conflito. Michelle Bachelet, presidente *pro tempore* da Unasul, em reunião de emergência, convocou os membros da recém-criada organização sulamericana para seu primeiro desafio. A manutenção da ordem democrática e a ameaça de isolamento da meia lua boliviana foram elementos fundamentais para a resolução, mesmo que temporária, do conflito.

A plataforma política de Morales colocou as questões indígenas, sociais, culturais e territoriais no centro da agenda nacional, tomando medidas consideradas extremas como expropriações e nacionalizações no setor hidrocarboneto, principal setor econômico boliviano. Essas comunidades indígenas são de maioria quéchua e aimara e outros vinte e cinco grupos étnicos concentrados na região Amazônica compõem um quadro complexo com efeitos local, nacional e regional intensificados com a eleição de Evo Morales.

Sobre a eleição de Morales e suas providências, Hoydêdo Nunes Lins destaca que

Essas providências reverberaram, sobretudo no *front* interno, suscitando embates estridentes e de conteúdo étnico, de classe e territorial, apresentando-se o último aspecto estreitamente vinculado à diferenciação socioespacial que caracteriza o país e que sobressai nos fatores que fazem do regionalismo<sup>25</sup> um traço histórico da vida boliviana (2009, p. 229).

---

<sup>25</sup> Regionalismo, assinala-se, é termo que aqui se refere à “reivindicação política de um grupo de pessoas identificado territorialmente contra um ou muitos mecanismos do Estado” (MARKUSEN, 1981: 83)

O regionalismo a que Lins se refere não é exatamente o sulamericano, mas sim a “reivindicação política de um grupo de pessoas identificado territorialmente contra um ou muitos mecanismos do Estado” (MARKUSEN, 1981: 83). No caso boliviano, esse regionalismo está incorporado no movimento indígena e materializado, entre outras formas, na eleição de Morales. O indigenismo andino se apresenta como força política revolucionária presente não apenas na dinâmica política boliviana, mas também na própria construção do Estado boliviano.

De acordo com Cunha Filho et all

A República crioula inaugurada após a independência excluía sistematicamente os indígenas da vida pública boliviana e a nação era imaginada sem sua presença ainda que estes se constituíssem em maioria populacional. Mas como o Estado dependia ainda fortemente do tributo indígena herdado do período colonial como forma de arrecadação, prevaleceu por muito tempo ainda uma autonomia indígena *de facto* nas terras comunitárias remanescentes...( CUNHA FILHO *et all*, 2011, p. 244).

As tentativas de usurpação das terras comunitárias e incorporação no sistema comercial vigente, no caso do século XIX as *haciendas*, geraram conflitos e revoltas indígenas. A história oficial buscou colocar tais revoltas como explosões de violência, sem demonstrar seu alto grau de organização política e sem evidenciar que “o ‘exército índio’ havia se integrado à luta em nome de objetivos ‘modernos’ como terminar com a opressão que sofriam em suas comunidades frente a funcionários do governo central e elites econômicas locais e com promessas dos liberais de manutenção dos autogovernos indígenas comunais em uma verdadeira aliança política programática” (CUNHA FILHO *et all*, 2011, p. 246).

### **3.2. Projetos em TIPNIS**

A movimentação em torno de projetos no Parque Nacional e Território Indígena Isiboro-Sécure (TIPNIS) é um exemplo da articulação dos grupos indígenas na Bolívia e da força do movimento de securitização no setor político e ambiental. A região em questão contém populações indígenas organizadas em 51 comunidades que, por sua vez, estão arrançadas em organizações como o Conselho Indígena do Sul (CONISUR-TIPNIS).

Para o CONISUR-TIPNIS, representado majoritariamente pelos povos Yuracaré e Trinitario, a ameaça no setor ambiental e político, de acordo com seu relatório de discussão popular<sup>26</sup>, é a seguinte:

Colonizadores van ingresando más y más dentro esta área, y los cultivos de coca junto con las actividades ilícitas del narcotráfico son una grave amenaza. Se ha hecho prospección petrolera, hay extracción ilegal de madera, la administración del parque es muy débil. Existe la propuesta del actual gobierno de construir una carretera que aumentaría la depredación del área y otras actividad ilegales las comunidades del CONISUR no están de acuerdo, según algunos de sus dirigentes (p. 28).

De acordo com a organização, o modelo de desenvolvimento proposto para a comunidade ameaça a forma de vida dos seus habitantes, que mantêm forte relação com a natureza. O CONISUR entende que existe um conflito socio-ambiental básico: “los conflictos del Desarrollo versus la Conservación-Protección de la Biodiversidad (p.4)”.

Do ponto de vista político, a ameaça está na conduta do governo em levar adiante projetos sem a consulta prévia aos povos envolvidos, ou seja, a ameaça é a ingerência externa nas decisões indígenas. A ação é vista como ameaça ao processo decisório que envolve os indígenas e seu território, historicamente lutando por uma autonomia em suas terras, respaldados inicialmente pela plataforma do governo de Morales e internacionalmente pelo Convênio 169 da OIT<sup>27</sup>, do qual a Bolívia é signatária, estabelecendo o direito de consulta aos povos indígenas.

Em nova discussão em 2010 sobre a construção da estrada que dividiria seu território, representantes da TIPNIS se posicionaram contra o projeto. A longa citação se justifica:

Exigimos al Gobierno del Estado Plurinacional, poner en práctica el respeto a la Madre Tierra, biodiversidad y los derechos de los pueblos indígenas constitucionalmente reconocidos y paralizar las obras iniciadas de la Carretera Villa Tunari – San Ignacio de Moxos. Exigimos a las instancias gubernamentales e internacionales involucradas en el Proyecto de la Carretera Villa Tunari – San Ignacio de Moxos, respetar los procedimientos legales para la implementación de proyectos de este tipo, es decir cumplir con las normas. Exigimos a la Asamblea Plurinacional ejercer su rol fiscalizador y hacer respetar los derechos de los bolivianos indígenas como nosotros. Advertimos a todos los interesados en la construcción de la carretera, que no permitiremos el inicio de ninguna actividad en el TIPNIS sin nuestro consentimiento y

---

<sup>26</sup> Discusión Popular Sobre Areas De Conservación Comunitarias Territorio Del Consejo Indigena Del Sur Parque Nacional Isiboro Sécore (Tipnis) Cochabamba-Bolivia (2008). Disponível em: <http://www.ibcperu.org/doc/isis/14277.pdf>

<sup>27</sup> Sobre o Convênio 169 da OIT ver pg no presente texto.

conocimiento pleno, en el marco del ejercicio pleno de nuestros derechos propietarios y de nuestros derechos básicos humanos. Apoyamos la posición de defensa territorial de nuestros hermanos indígenas y originarios que también sufren atropellos y vulneración de nuestros derechos por la actitud gubernamental. Apelaremos a organizaciones nacionales e internacionales para que se sumen a la defensa de los territorios indígenas que se encuentran en riesgo de desintegración. Junto con nuestra organización matriz la CIDOB planteamos acciones coordinadas y consecuentes con la defensa de los derechos de los pueblos indígenas a los cuales representa y pararse firme ante el gobierno central, los gobiernos departamentales y municipales. Exigimos al Presidente del Estado Plurinacional, en su condición de Primer Presidente Indígena de Bolivia, haga cumplir su política de Estado que garantiza el respeto de los derechos territoriales de los pueblos indígenas Mojeños trinitarios, Chimanes y Yuracaré.

Entretanto, mesmo diante do posicionamento das organizações indígenas, em junho de 2011 o presidente Morales lançou o projeto da construção da estrada dentro do Parque Nacional e Território Indígena Isiboro-Sécure. A inauguração motivou uma marcha das organizações indígenas do TIPNIS que terminou em outubro com um conflito entre as partes envolvidas. A truculência com que foi tratada a manifestação indígena contra a estrada por parte da polícia boliviana comprometeu ainda mais a popularidade do governo de Morales repercutindo inclusive em seus ministérios, com a renúncia de ministros de pastas importantes como da Defesa e do Interior, que deixaram seus cargos incondicionalmente.

Pressionado, o presidente Morales sancionou em 24 de outubro a Lei 180, a qual diz que nenhuma rodovia poderá atravessar o Território Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure e classificou a região como "intangível". Como o território em questão abriga diferentes grupos – indígenas, colonos e cocaleiros – sua intangibilidade não resolveu o problema e deu origem a uma nova lei, em 10 de fevereiro de 2012, quando o presidente Evo Morales promulgou a Lei 222 “de Consulta a los Pueblos Indígenas del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure”, pondo em causa os mandatos da Lei 180.

Ao partirmos do princípio de que o processo de securitização se constrói quando uma ameaça existencial é estabelecida e produz efeitos políticos substanciais, podemos ver o caso de TIPNIS como um processo de securitização consolidado. Os atores securitizantes são as organizações indígenas locais que claramente em seu discurso vêm nos projetos para a região uma ameaça a suas comunidades.

Os atores funcionais desse processo são brasileiros: a construtora OAS é responsável pela execução da obra, orçada em US\$ 415 milhões e financiada em parte pelo Banco

Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)<sup>28</sup>. A funcionalidade desses atores entra no discurso securitizante que desvincula esses atores (brasileiros) dos interesses nacionais bolivianos e os conectam apenas aos interesses do Brasil em seus relatórios<sup>29</sup> e no discurso de seus líderes<sup>30</sup> que direcionam seu discurso contra o governo da Bolívia e do Brasil<sup>31</sup>.

### 3.3. Nacionalização

Com a segunda maior reserva de gás natural na América do Sul<sup>32</sup>, a Bolívia tem no setor de hidrocarbonetos sua maior fonte de divisas. A empresa brasileira Petrobras, a espanhola Repsol, a francesa Total e as inglesas BP e BG são as maiores corporações internacionais explorando o gás boliviano. A Petrobras e a Repsol controlam 70% da exploração e transporte do gás boliviano – que está em parte localizado na Amazônia boliviana.

No dia primeiro de maio de 2006, o presidente Evo Morales anunciou o decreto 28701 que nacionalizava o setor de hidrocarbureto e ocupou com forças policiais e militares todos os escritórios, refinarias e demais dependências das empresas do setor. Apesar da aparente surpresa de alguns setores no Brasil, a questão da nacionalização de setores estratégicos na Bolívia é um processo que se desenvolveu nos anos 2000, passando pela “guerra do gás” e eleição de Evo Morales.

É importante ressaltar que o decreto do governo Evo Morales fez parte de um processo legal-democrático respaldado, em âmbito nacional, pela Constituição boliviana de 1967 e pela lei de hidrocarbonetos de 2005 que, por sua vez, é resultado de um plebiscito junto à população realizado em 2004. No âmbito do direito internacional, a medida se respalda na

---

<sup>28</sup> La Ley 005 del 7 de abril de 2010 aprueba “el Protocolo de Financiamiento suscrito entre el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Federativa del Brasil el 22 de agosto de 2009, por la suma de hasta 332.000.000 de dólares destinados al proyecto carretero Villa Tunari-San Ignacio de Moxos”

<sup>29</sup> Resolución N° 0004/2010 De La Sub-Central Del Territorio Indígena Y Parque Nacional Isiboro Sécura Autónomo De Los Pueblos Indígenas Moxeño, Yuracaré Y Chiman, Junto A La Central De Pueblos Étnico Moxeños Del Beni. Disponível em: <http://www.ices.org.bo/art-colaboracion/Parque-isiboro-secure.pdf>

<sup>30</sup> Murakawa, F. TIPNIS: Rejeição ao Brasil aflora em protesto indígena na Bolívia. Disponível em: <http://www.valor.com.br/internacional/1069216/rejeicao-ao-brasil-aflora-em-protesto-indigena-na-bolivia>.

<sup>31</sup> Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), petición Mantengámonos Firmes en Defensa de la Amazonía. Disponível em: [http://www.cidob-bo.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=956:mantengamonos-firmes-en-defensa-de-la-amazonia&catid=82:noticias&Itemid=2](http://www.cidob-bo.org/index.php?option=com_content&view=article&id=956:mantengamonos-firmes-en-defensa-de-la-amazonia&catid=82:noticias&Itemid=2).

resolução 1803 da Assembleia Geral das Nações Unidas, que garante às nações a soberania dos recursos naturais e seu direito a reclamar sua nacionalização.

A “guerra do gás” é o nome dado ao conflito relacionado à exploração dessa riqueza boliviana em 2003. A origem do conflito é encontrada no processo de privatizações dos hidrocarbonetos conduzido em meados da década de 1990, o que privilegiou as exportações em detrimento do abastecimento interno e garantiram às empresas exploradoras, inclusive à brasileira Petrobrás, altos lucros. Outro elemento que compôs o cenário conflituoso foi a decisão do presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, eleito em 2002, em exportar o gás boliviano por meio dos portos do Chile, inimigo histórico da Bolívia desde a Guerra do Pacífico em 1879 quando a Bolívia perdeu sua saída para o mar.

As manifestações populares se iniciaram com marchas em defesa da soberania nacional e com a greve geral que provocou a renúncia de Lozada em outubro de 2003. Nesse contexto de insurgência de movimentos populares e inflexão no processo político boliviano, marcado pelo colapso das representações tradicionais, o partido de Evo Morales – Movimento para o Socialismo (MAS) – se fortaleceu<sup>33</sup>.

Diante das visões polarizadas nos processos de mudanças, que no contexto boliviano significaram o embate entre o projeto modernizador neoliberal desenvolvido durante a década de 1990 e um governo popular oriundo das bases dos movimentos populares da Bolívia, o Movimento para o Socialismo comandado por Evo Morales:

Plantea sin fisuras la necesidad de transformar el poder conquistado por las organizaciones sociales en poder estatal; en el contexto del nuevo ciclo de luchas y transformación de la estructura de oportunidades políticas en beneficio de la acción colectiva de los sectores subalternos. Frente a la desidentificación nacional neoliberal, el MAS emerge como un nuevo

---

<sup>32</sup> A primeira é a Venezuela

<sup>33</sup> Pablo Stefanoni destaca outros fatores que interferiram no clima de “disponibilidade política” em que o MAS se beneficiou: “a) la reinención de una narrativa de corte étnico que retoma las tesis del colonialismo interno; b) el creciente sometimiento del Estado boliviano a los dictados de la embajada Estadounidense –especialmente en la cuestión de la erradicación de la coca– que creó un clima *antiimperialista* que recorrió transversalmente a diferentes sectores de la sociedad; c) el rechazo a los partidos políticos tradicionales, común a otras naciones del continente, especialmente en la región andina; d) la pérdida de capacidad articuladora del Nacionalismo Revolucionario entre los diferentes grupos sociales; e) el espacio “vacío” dejado por la profunda crisis de experiencias neo-populistas como el partido Conciencia de Patria (CONDEPA) –y en menor medida la crisis de Unidad Cívica Solidaridad (UCS); f) los efectos político-sociales del Plan Dignidad; que aumentó la violencia del conflicto cocalero y golpeó duramente a la economía del Chapare, con un efecto multiplicador negativo sobre toda la región cochabambina; g) la Ley de Participación Popular y la introducción de las diputaciones uninominales (reforma del Artículo 60 de la Constitución Política del Estado), que mejoró la estructura de oportunidades políticas para el MAS-IPSP, al permitirle acceder a varios gobiernos municipales y cargos legislativos nacionales; h), la irrupción democratizadora de los movimientos sociales, cuyas expresiones iniciales fueron la guerra del agua en Cochabamba en abril de 2000 y el ciclo de bloqueos aymaras del altiplano” (MAS-IPSP: la emergencia del nacionalismo plebeyo Pablo Stefanoni, p60)

nacionalismo plebeyo que resignifica la lucha nacional como una lucha por la tierra y el territorio, y pone en un lugar destacado la defensa de los recursos naturales, cuya dinámica ha dominado los enfrentamientos sociales en Bolivia desde 2000, desde la *guerra del agua* hasta la *guerra del gas*. Es, al mismo tiempo, un intento de articular a una multitud de sujetos, organizaciones y movimientos sociales en la que ningún sector es portador de privilegios ontológicos en la construcción de las nuevas identidades, por lo que las mismas son resultado de las luchas hegemónicas y articularias en curso (p. 66).

Nesse processo turbulento de transição política – transformação de agenda neoliberal para uma agenda “popular” – a nacionalização dos hidrocarbonetos ocorrida em 2006 é colocada como uma ação extraordinária em defesa da soberania nacional. O Decreto Supremo 28701 (Héroes del Chaco<sup>34</sup>), que declara a nacionalização do gás, afirma que o modelo de exploração dos hidrocarbonetos em vigor até então representa uma ameaça à soberania boliviana. De acordo com o discurso do governo boliviano o modelo de exploração do gás é uma ameaça não apenas no plano econômico, mas também no plano político, uma vez que fere a Constituição Política do Estado da Bolívia, uma vez que

De acuerdo a lo expresamente dispuesto en los artículos 136, 137 y 139 de la Constitución Política del Estado, los hidrocarburos son bienes nacionales de dominio originario, directo, inalienables e imprescriptibles del Estado, razón por la que constituyen propiedad pública inviolable

Que las actividades de exploración y producción de hidrocarburos se están llevando adelante mediante contratos que no han cumplido con los requisitos constitucionales y que violan expresamente los mandatos de la Carta Magna al entregar la propiedad de nuestra riqueza hidrocarburífera a manos extranjeras.

Que el llamado proceso de capitalización y privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) ha significado no sólo un grave daño económico al Estado, sino además un acto de traición a la patria al entregar a manos extranjeras el control y la dirección de un sector estratégico, vulnerando la soberanía y la dignidad nacionales.

Que esta medida se inscribe en la lucha histórica de las naciones, movimientos sociales y pueblos originarios por reconquistar nuestras riquezas como base fundamental para recuperar nuestra soberanía.

Dessa forma, o decreto determina em seu artigo 1: No exercício da soberania nacional, obedecendo o comando do povo boliviano expresso no Referendo de 18 de julho de 2004 em estrita conformidade com as normas constitucionais, se nacionaliza os recursos de

---

<sup>34</sup> O decreto leva o nome da homenagem a milhares de soldados indígenas que morreram na Guerra do Chaco em 1930 entre Bolívia e Paraguai.

hidrocarbonetos naturais do país. O Estado recupera a propriedade, a posse e o controle total e absoluto destes recursos (tradução nossa).

A ação não foi feita apenas de forma burocrática; a nacionalização se desenvolveu com a ocupação física das dependências das empresas que exploravam o gás boliviano por tropas militares e policiais. O uso dos agentes de força do Estado não era devido a possíveis resistências físicas nas dependências das empresas e estaria mais ligado à força simbólica dos militares no processo de nacionalização fortalecendo os signos da securitização.

A reação brasileira à nacionalização do gás foi de cautela e de pouca contundência, o que gerou protesto e indignação no plano nacional<sup>35</sup>. Entretanto, de acordo com o governo essa atitude era estratégica no sentido de não desencadear ações ainda mais radicalizadas. Assim, o ministro Celso Amorim diz que

Se nós entrássemos numa escalada de retaliação e de ameaças, eu acho que aí nós estaríamos despertando elementos irracionais do outro lado. Porque eu repito a minha convicção. Na medida em que os dois Países, certamente o Brasil, mas também a Bolívia, ajam racionalmente de acordo com o seu interesse, esse problema se resolve. Porque é da natureza do problema que ele só pode ser resolvido mutuamente. Agora, se nós estimularmos – ainda que com boa intenção – a irracionalidade, ela pode prevalecer (AMORIM, 2006, p.65).

O chanceler brasileiro se respalda não apenas na possibilidade de desencadear uma ação irracional, mas também adiciona a relevância da profundidade da relação entre Brasil e Bolívia. Celso Amorim destaca que o relacionamento com a Bolívia é uma relação de Estado e que o país é um parceiro estratégico para o Brasil e sua posição geográfica faz com que uma integração ocorra de qualquer forma: pelo comércio, pela tecnologia, pela cooperação, pela cultura ou pelo narcotráfico, pela guerrilha ou pelo contrabando (p. 48-49)<sup>36</sup>.

O embaixador da Bolívia no Brasil, no período da nacionalização, Edgar Camacho Omiste, endossa a argumentação do chanceler brasileiro. Para ele,

Não se trata de optar por preferências ideológicas ou simpatias políticas, senão de se obter o máximo de benefícios de realidades que existem, além da própria maneira de pensar ou sentir. O Brasil é um país limítrofe, em processo de expansão econômica e tecnológica, que em poucos anos contará com uma população de 200 milhões de habitantes e que constitui um mercado de enormes possibilidades, para o qual a Bolívia deve focar seu interesse em

---

<sup>35</sup> O Globo, Estado de S.Paulo, Folha de S, Paulo capas entre 01 e 30 de maio de 2006. Senado: ver “Exposição em Audiência Pública da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, sobre as relações Brasil - Bolívia Brasília, 09/05/2006”.

<sup>36</sup> Idem

primeiro lugar. Essa proximidade pode converter-se, em curto prazo, em uma efetiva vantagem comparativa para um intenso intercâmbio material e humano, não somente de gás natural e hidrocarbonetos, senão de diferentes produtos manufaturados, alimentos e serviços, para a região interior de um subcontinente, que, por sua vez, busca as vias mais diretas e competitivas de chegar através da Bolívia, às costas do oceano Pacífico e dos grandes mercados asiáticos (OMISTE, 2007, p. 307).

As consequências do processo de nacionalização do gás boliviano são diversas e afetam de forma diferente os atores envolvidos. Após as vendas de suas refinarias na Bolívia em 2007, a Petrobras assumiu que, ainda que não tivesse mais qualquer interesse na participação do processo de refino, as atividades de exploração de gás natural seriam mantidas por conta da dependência do Brasil diante do combustível boliviano<sup>37</sup>. Houve uma diminuição dos investimentos da empresa brasileira na Bolívia logo após a nacionalização, mas a multinacional voltou a investir no país em parceria com a YPF. A reação de “firmeza e tranquilidade”<sup>38</sup> do governo brasileiro buscou garantir o fornecimento do gás ao país e o não comprometimento de possíveis cooperações futuras. A nosso ver, ambos os objetivos foram contemplados.

Entretanto, os acontecimentos na Bolívia refletiram-se no processo de integração ao gerar desconfiança entre atores regionais e por haver no processo ações ameaçadoras como a ocupação de forças policiais e militares nos escritórios das empresas petrolíferas. Destacamos também que atores regionais (organizações, países) não foram de forma alguma representativos na resolução do impasse. O processo de nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos aconteceu justamente em um período de maturação de organizações regionais, após a assinatura da *Declaração de Cuzco*, que anunciou a fundação da então Comunidade Sul-Americana de Nações, precursora da Unasul sem nenhum país da região ou instituição ser consultado.

O Estado Plurinacional da Bolívia apresenta um quadro histórico de instabilidade e sua posição central na América do Sul faz com que as inconstâncias bolivianas sejam foco de atenção nos projetos integradores e nas questões de segurança regional.

---

<sup>37</sup> Declarações do presidente da Petrobrás, José Sérgio Gabrielli (MAZZA, Mariana. “Petrobras quer vender refinarias na Bolívia”, *Correio Brasiliense*, 08 de maio de 2007. Disponível em <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=353004>> (abril de 2008).

<sup>38</sup> <http://www.senado.gov.br/web/senador/tiaovian/Atuacao/Discursos> Texto na íntegra/2006/dicurso03do05de06.html “o governo brasileiro agirá com firmeza e tranquilidade, em todos os foros, no sentido de preservar os interesses da Petrobras e levará adiante as negociações necessárias para garantir o relacionamento equilibrado e mutuamente proveitoso para os dois países.”(grifei)54 e esclarece que “o abastecimento de gás natural para seu mercado está assegurado pela vontade política de ambos os países, conforme reiterou o Presidente Evo Morales em conversa telefônica com o Presidente Lula e, igualmente, por

A ingerência nas questões indígenas fez com que o indigenismo boliviano se materializasse como força política revolucionária que coloca sua autonomia política, seu ambiente e sociedade como objeto referência. Os projetos em TIPNIS representaram uma Ameaça Existencial nos setores mencionados com a presença de atores funcionais brasileiros. É importante destacar que é um elemento agravante no processo de securitização o fato do presidente boliviano ser um indígena e ter em sua plataforma política a defesa dos direitos dessa alijada parte da população da Bolívia.

No caso da nacionalização dos hidrocarbonetos, o objeto referência passa a ser dessa vez o Estado em seu setor econômico e em certa medida no setor político, uma vez que fere a Constituição Política do Estado da Bolívia. Nesse processo, novamente atores brasileiros aparecem na securitização e uma vez que se trata da maior multinacional brasileira, a Petrobrás, a reverberação desse processo é mais intensa. No discurso, a dominação por parte de empresas internacionais sobre a maior riqueza do país é vista como a ameaça para o setor econômico boliviano. As medidas extraordinárias, a nacionalização, inscreve-se na luta histórica dos movimentos sociais e dos povos originários em conquistar suas riquezas como base fundamental para recuperar sua soberania.

Entretanto, o ator securitizante na nacionalização – o Estado boliviano governado a partir de uma plataforma de inclusão das sociedades indígenas – aparece em outra posição no caso de TIPNIS, demonstrando a complexidade do quadro de um país central na integração Amazônica e no limite da América do Sul.

---

dispositivos contratuais amparados no Direito Internacional. Na mesma ocasião, foi esclarecido que o tema do preço do gás será resolvido por meio de negociações bilaterais.”

## CAPÍTULO 4

### 4. PERU

Analisaremos na presente seção os processos de integração e securitização na região da Amazônia peruana. Destacaremos características domésticas do Peru que consideramos importantes em nossa pesquisa, principalmente o papel dos movimentos indígenas como atores influentes. Utilizamos os dados disponibilizados pelo governo peruano, por organizações civis e não governamentais, organizações regionais, organizações internacionais. Utilizamos também os documentos oficiais disponibilizados (cartas abertas, declarações e pronunciamentos) pelas principais organizações indígenas da região - FENAMAD, AIDSESP e a CONAP. Nosso levantamento apontou para dois megaprojetos como destaque no Peru no binômio integração e segurança na região amazônica: a estrada interoceânica e a construção da hidroelétrica de Inambari.

Mapa14: Peru



#### 4.1. Nível doméstico

As últimas três décadas foram testemunhas de grandes mudanças domésticas no Peru. Um longo período de estagnação econômica colapsou a economia peruana nos anos de 1980, reduzindo intensamente sua produção industrial e aumentando os níveis de desigualdade social. Este cenário propiciou que grupos políticos armados buscassem difundir suas propostas em contraposição às do governo. Na década de 1980 movimentos como o Sendero Luminoso e o Movimento Revolucionário Tupac Amaru travaram conflito armado com o governo nacional e dominaram grande parte da agenda política doméstica até parte dos anos 1990.

As tentativas de organizar a economia peruana nos anos 1990 fizeram da vida política do país nessa década um período bastante conturbado, marcado pelo governo de Alberto Fujimori que liberalizou o comércio, retomou o pagamento da dívida externa, estimulou o investimento estrangeiro, controlou a inflação e privatizou empresas estatais.

Gozando de legitimidade doméstica e internacional, Fujimori realizou um “autogolpe” em 1992, fechando o Congresso e suspendendo todas as garantias constitucionais. O golpe teve repercussão internacional negativa, todavia as relações exteriores peruanas já se mostrariam normalizadas no início do ano seguinte (VISENTINI; OLIVEIRA, 2012).

Em processo democrático o Peru elegeu Alejandro Toledo com uma plataforma política anti-liberal. Toledo se aproximou mais dos países da América do Sul e consolidou a aliança estratégica com Brasil e Bolívia, como destacaremos adiante.

No governo de Alan Garcia (2006-2011) decretos legislativos foram promovidos e acordos comerciais foram firmados<sup>39</sup> a fim de superar o que foi denominado pelo presidente “El síndrome del perro del hortelano”<sup>40</sup>. A expressão se refere a uma pessoa (ou país) que não usufrui de benefícios (ou recursos) a que tem acesso e tampouco permite que outros usufruam, como um cachorro que protege a horta de seu dono sem, contudo, comê-la, uma vez que é carnívoro.

De acordo com dados do Banco Mundial<sup>41</sup>, nos últimos cinco anos o Peru fez grandes progressos no seu desenvolvimento. Altas taxas de crescimento, inflação baixa, estabilidade

---

<sup>39</sup> Acordo de Promoção Comercial entre Peru e Estados Unidos (TLC) e Decreto Legislativo 1090 que possibilitava a flexibilização do uso de terras habitadas por comunidades tradicionais mediante a declaração de interesse nacional por parte do executivo.

<sup>40</sup> PINTO, 2009; “Los decretos del Hortelano y el origen del conflicto con los pueblos amazónicos”; La Amazonia Rebelde, 2009, pg152

<sup>41</sup> <http://www.worldbank.org/en/country/peru>

macroeconômica, redução da dívida externa e da pobreza e avanços significativos em indicadores sociais e de desenvolvimento são mostras desse progresso. Com um desempenho forte na economia nacional, uma taxa de crescimento médio do PIB de 6,4% entre 2002 e 2012, o Peru logrou um aumento na renda per capita de mais de 50% na última década, após aproximadamente 30 anos de estagnação.

Nesse contexto de crescimento a Amazônia peruana apresenta grande relevância. Grande parte do potencial hidroelétrico está localizado na bacia amazônica do Peru e algumas dezenas de projetos de infraestrutura de energia hidráulica na região<sup>42</sup> estão no planejamento do governo peruano<sup>43</sup>. A exploração dos minérios representa mais de 60% das exportações peruanas e sua extração é presente em distritos amazônicos como Madre de Dios e Amazonas. O transporte na selva peruana, assim como em toda a Amazônia, é bastante limitado e muitas estradas foram incluídas nos projetos da região para garantir a ligação do Peru com os países fronteiriços, principalmente com o Brasil.

#### **4.2. Indígenas no Peru**

Os cerca de 60 grupos étnicos que vivem na Amazônia peruana – compondo uma população de aproximadamente 300 mil habitantes – são representados politicamente por entidades como a Federación Nativa del río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD), a Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) e a Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP).

As organizações civis da Amazônia Peruana, bem como as indígenas supracitadas, apresentam intensa disposição que influencia diretamente no poder político dos povos indígenas peruanos na região. Essa articulação indígena se destaca quando comparada a outros países amazônicos como o Brasil.

Zevallos afirma que apesar da densidade indígena da Amazônia peruana ser baixa, é ainda algumas vezes maior que a densidade na Amazônia brasileira. Para o autor,

el Perú el trato dado a los indígenas amazónicos fue muy malo (lo que explicaría su baja densidad) en el Brasil fue peor pues sus números absolutos, y especialmente relativos, son bajísimos. En la APE el número de sociedades nativas amazónicas es en la actualidad aproximadamente de 40 mientras que en el Brasil probablemente es de 70. Eso, junto a los números anteriores,

<sup>42</sup> Desses projetos, as hidroelétricas de Inambari, Sumabeni, Paquitzapango, Urubamba, Vizcatan e Cuquipampa estão diretamente relacionadas a acordos binacionais entre Peru e Brasil.

<sup>43</sup> Amazônia peruana em 2021

explica por qué la población de las sociedades nativas de la APE normalmente se cuentan por centenas, millares y, por lo menos en el caso de los Ashaninkas que viven en el Perú, por decenas de millares (a pesar del terrible impacto en ellos de la Guerra Interna como ya fue mencionado). En Brasil sus poblaciones indígenas amazónicas se cuentan por decenas, centenas y excepcionalmente millares. Aquí solo es posible decir que, comparando los números absolutos de los otros países amazónicos (ver Anexo, columna 7) la situación peruana es de ventaja. (ZAVALLLOS, p. 28, 2012).

Zevallos también destaca que

Pero no son solo números los que explican la relativa fragilidad de los indígenas de la ABR. También el hecho que, siendo muy pequeña, se distribuye en un inmenso territorio resultando así que su densidad, casi en cualquier punto del gigantesco Brasil, sea pequeñísima. A ello tiene que agregarse las distancias enormes que separan a los pueblos indígenas de la ABR lo que torna aún más difícil su organización como movimiento. También los debilita el hecho que hasta hoy los indígenas de la ABR no son *ciudadanos plenos* y, caso deseen serlo, pierden su *status* de indígenas. Tienen un *status* especial parecido al de los niños que no son responsables por ser menores de edad. (ZAVALLLOS, p. 30, 2012).

Os projetos de desenvolvimento e integração na região contam com atores nacionais, regionais e internacionais. Como já aqui destacado, a exploração de hidrocarburetos, mineração, rodovias, hidrovias e hidroenergia compõem a agenda da região. A concessão de territórios indígenas para a exploração dos recursos nesses setores aparece em diversos pronunciamentos das organizações indígenas como uma ameaça no setor ambiental, que coloca em risco o modo de vida de muitas comunidades, principalmente de povos indígenas em isolamento voluntário. As estradas<sup>44</sup>, as atividades mineiras<sup>45</sup>, as atividades petroleiras<sup>46</sup> e a interferência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)<sup>47</sup> são destaques nos documentos.

Os atores de securitização, basicamente as organizações indígenas que declaram ameaças aos setores citados, utilizam-se na grande maioria dos documentos analisados da Convenção nº 169 sobre os povos indígenas e tribais e também da resolução referente à ação da OIT como base jurídica para ações que visam obrigar governos a mudar suas políticas de desenvolvimento de projetos na região. Abaixo podemos observar o quadro com os países que assinaram e ratificaram a Convenção nº 169 da OIT na América Latina.

---

<sup>44</sup> PRONUNCIAMIENTO\_CARRETERA\_INAPARI e Pronunciamento de 08 de junho de 2012.

<sup>45</sup> Pronunciamento de 27 de agosto de 2012; Carta Aberta de 09 de novembro de 2011.

<sup>46</sup> Pronunciamento de 23 de janeiro de 2008.

Quadro 7: Ratificação do Convênio 169 da OIT na América Latina

<b>Ratificação do Convênio 169 da OIT</b>	
<b>País</b>	<b>Ano de Assinatura</b>
Argentina	2000
Bolívia	1991
Brasil	2002
Chile	2008
Colômbia	1991
Costa Rica	1993
Equador	1998
Guatemala	1996
Honduras	1995
México	1990
Nicaragua	2010
Paraguai	1993
Peru	1994
Venezuela	2002

Fonte: OIT

Como vimos no caso boliviano, a Convenção n° 169 sobre os povos indígenas e tribais e a resolução referente à ação da OIT foram bases jurídicas para a reivindicação de ações extraordinárias em projetos em áreas indígenas. Entretanto, o caso peruano é o único entre os indígenas amazônicos que logrou mudanças substanciais nas políticas de desenvolvimento e integração.

A Convenção n° 169 foi adotada na 76ª Conferência Internacional do Trabalho em 1989 a partir da revisão da Convenção n° 107. Ela se constituiu como o primeiro instrumento internacional vinculante que trata especificamente dos direitos dos povos indígenas e tribais (Ramos, Christian; Abramo, Laís, p. 10<sup>48</sup>).

A autoidentidade indígena ou tribal presente na Convenção é um elemento importante na definição dos povos, pois garante a esses que nenhum Estado negue a identidade a uma

---

<sup>47</sup> Declaração de Ingerência de 18 de outubro de 2007.

<sup>48</sup> OIT, 2011.

comunidade tradicional que se reconheça como tal. Dessa forma, a Convenção solicita aos governos, sob os auspícios da OIT, que garantam a esses povos direitos e princípios fundamentais do trabalho, direito à igualdade de tratamento e de oportunidades, à liberdade sindical e direito de negociação coletiva.

Nos 44 artigos que compõem a Convenção, destacamos abaixo os principais trechos que estão presentes no discurso das organizações indígenas e que lograram resultados no processo de securitização que envolve os projetos de desenvolvimento e integração presentes na Amazônia peruana:

#### ARTIGO 4º

1. Medidas especiais necessárias deverão ser adotadas para salvaguardar as pessoas, instituições, bens, trabalho, culturas e meio ambiente desses povos.
2. Essas medidas especiais não deverão contrariar a vontade livremente expressa desses povos.
3. O exercício, sem discriminação, dos direitos gerais da cidadania não deverá ser, de maneira alguma, prejudicado por tais medidas especiais.

#### ARTIGO 6º

1. Na aplicação das disposições da presente Convenção, os governos deverão:
  - a) consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;
  - b) criar meios pelos quais esses povos possam participar livremente, ou pelo menos na mesma medida assegurada aos demais cidadãos, em todos os níveis decisórios de instituições eletivas ou órgãos administrativos responsáveis por políticas e programas que lhes afetem;
  - c) estabelecer meios adequados para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas próprias desses povos e, quando necessário, disponibilizar os recursos necessários para esse fim.
2. As consultas realizadas em conformidade com o previsto na presente Convenção deverão ser conduzidas de boa-fé e de uma maneira adequada às circunstâncias, no sentido de que um acordo ou consentimento em torno das medidas propostas possa ser alcançado.

#### ARTIGO 7º

1. Os povos interessados terão o direito de definir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento na medida em que afete sua vida, crenças, instituições, bem-estar espiritual e as terras que ocupam ou usam para outros fins, e de controlar, na maior medida possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, eles participarão da formulação, implementação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que possam afetá-los diretamente.
2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e dos níveis de saúde e educação dos povos interessados, com sua participação e cooperação, deverá ser considerada uma prioridade nos planos gerais de desenvolvimento econômico elaborados para as regiões nas quais vivem. Projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões deverão ser também concebidos de uma maneira que promova essa melhoria.
3. Sempre que necessário, os governos garantirão a realização de estudos, em colaboração com os povos interessados, para avaliar o impacto social, espiritual, cultural e ambiental das

atividades de desenvolvimento planejadas sobre eles. Os resultados desses estudos deverão ser considerados critérios fundamentais para a implementação dessas atividades.

4. Os governos deverão tomar medidas, em regime de cooperação com os povos interessados, para proteger e preservar o meio ambiente nos territórios habitados por eles.

#### ARTIGO 15

1. O direito dos povos interessados aos recursos naturais existentes em suas terras deverá gozar de salvaguardas especiais. Esses direitos incluem o direito desses povos de participar da utilização, administração e conservação desses recursos.

2. Em situações nas quais o Estado retém a propriedade dos minerais ou dos recursos do subsolo ou direitos a outros recursos existentes nas terras, os governos estabelecerão ou manterão procedimentos pelos quais consultarão estes povos para determinar se seus interesses seriam prejudicados, e em que medida, antes de executar ou autorizar qualquer programa de exploração desses recursos existentes em suas terras. Sempre que for possível, os povos participarão dos benefícios proporcionados por essas atividades e receberão indenização justa por qualquer dano que sofram em decorrência dessas atividades.

#### ARTIGO 16

1. Sujeito ao disposto nos próximos parágrafos do presente artigo, os povos interessados não deverão ser retirados das terras que ocupam.

2. Quando a retirada e o reassentamento desses povos forem considerados necessários como uma medida excepcional, eles só serão realizados com seu livre consentimento e conhecimento. Não sendo possível obter seu consentimento, essa transferência só será realizada após a conclusão dos procedimentos adequados previstos na lei nacional, inclusive após consultas públicas, conforme o caso, nas quais os povos interessados tenham oportunidades de ser efetivamente representados.

3. Sempre que possível, esses povos terão o direito de retornar às suas terras tradicionais tão logo deixem de existir as razões que fundamentaram sua transferência. Definido em acordo ou, na falta de um acordo, por meio de procedimentos adequados, esses povos deverão receber, sempre que possível, terras de qualidade e situação jurídica pelo menos iguais às das terras que ocupavam anteriormente e que possam satisfazer suas necessidades presentes e garantir seu desenvolvimento futuro. Quando os povos interessados manifestarem preferência por receber uma indenização em dinheiro ou espécie, essa indenização deverá ser adequadamente garantida.

5. Pessoas transferidas de uma terra para outra deverão ser plenamente indenizadas por qualquer perda ou dano.

### **4.3. Questões Regionais**

Após graves crises diplomáticas nos anos 1990 referentes a assuntos territoriais, o Peru estabeleceu nos últimos anos com seu entorno geográfico uma relação pacífica e de integração mais intensa, com especial destaque ao Brasil e a Bolívia.

Nas últimas duas décadas a política externa peruana concentrou esforços nas relações com os países limítrofes tanto do ponto de vista estritamente econômico como político-militar. Neste último setor, as ações foram direcionadas a fortalecer laços de confiança com

alguns países e reestabelecer relações com o Equador após os conflitos armados na região amazônica entre os dois Estados na década de 1990.

O conflito entre Equador e Peru em 1995 foi provavelmente o evento que mais colocou em risco a paz e a estabilidade da região amazônica nas últimas duas décadas. Os problemas sobre as demarcações de fronteiras na região em disputa entre os governos dos dois países e o envolvimento diplomático do Brasil na questão datam da primeira metade do século XX e poderiam ter finalizado com a assinatura do Protocolo do Rio de Janeiro de 1942, quando foi conformada a atual fronteira equatoriana-peruana (BIATO, 1999).

O Protocolo de 1942, no qual o Brasil junto com a Argentina, Chile e Estados Unidos foram os “Países Garantes”, fixou a fronteira equatoriana e peruana que, anos mais tarde, foi questionada pelo governo do Equador ao argumentar ter assinado o Protocolo sob pressão. Para Marcella, o legado do protocolo de 1942 foi profundo e teve um impacto diferente em cada sociedade. De acordo com o pesquisador, o conflito é mais que uma disputa territorial, é um acúmulo de séculos de discórdias e falta de confiança entre Quito e Lima (MARCELLA, 1996). Em 26 de janeiro de 1995, a disputa pela região ao redor do rio Cenepa levou os governos peruano e equatoriano a entrarem em Estado de guerra.

Um acordo de paz foi assinado em Brasília em 17 de fevereiro de 1995 pondo fim ao conflito armado e dando início ao processo de negociação entre os países beligerantes sobre as divergências nas demarcações da fronteira acordadas no protocolo do Rio de Janeiro de 1942.

Apesar da representatividade do conflito entre os dois países em uma região com um histórico recente de ausência de guerras, de acordo com o Livro Branco de Defesa Nacional do Peru, o que permanece como foco de segurança entre os dois Estados é “la consolidación de un proceso de integración profunda, sobre La base de la confianza mutua, el desarrollo de las zonas fronterizas, la dinamización sin precedentes del comercio y las inversiones y el fortalecimiento de la cooperación bilateral (Livro Branco de Defesa Nacional, p. 41)”. O instrumento de maior importância nesse processo é a “Comisión Binacional Peruano-Ecuatoriana sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad” criado em 1998 e que se mostrou eficaz no processo de dessecuritização dos conflitos na fronteira.

Entre o Peru e a Colômbia, as relações foram estáveis desde o fim de 1934 até meados da década de 1990. O conflito do governo colombiano com as FARC na região amazônica fez com que frequentes incursões de guerrilheiros na Amazônia de outros países gerassem tensões diplomáticas na região, inclusive com o Peru. Uma maior militarização das fronteiras por

parte do governo peruano intensificou as tensões com a Colômbia. Os novos governos desses países no início do ano 2000 colaboraram para uma reaproximação e consolidação de acordos de combate ao narcotráfico e maior integração entre os países (PERU, 2012; VISENTINI, OLIVEIRA, 2012).

Os governos de Brasil e Bolívia são atores que compõem uma “aliança estratégica” na região e com o Brasil essa aliança mostra-se mais intensa em diversos setores. Destacam-se em nosso estudo as grandes construtoras brasileiras (Odebrecht, Camargo Correa, Queirós Galvão, Andrade Gutierrez e OAS) presentes não apenas no Peru, mas também em outros países amazônicos. Empresas brasileiras de capital misto (público e privado) do setor de energia como Furnas e Eletrobrás estão à frente dos projetos de energia na região. O papel do BNDES é também importante no financiamento dos projetos que envolvem empresas e interesses brasileiros.

A relação entre Peru e Bolívia é de especial vinculação a não apenas devido a sua geografia, mas também a sua história e cultura comum. Esses laços proporcionaram acordos binacionais<sup>49</sup> que, de acordo com o Livro Branco de Defesa Nacional do Peru tem como objetivo fundamental

O fortalecimento da política ativa e permanente de cooperação e coordenação para a revitalização do processo de integração física, a expansão da interligação estrada para a integração fronteiriça até o Pacífico e complementaridade econômica entre os dois países, particularmente entre a macro região Sul do Peru e da região noroeste da Bolívia, os quais permitem a consolidação de uma integração benéfica peruano-boliviana (PERU, 2012)

As relações bilaterais Brasil-Peru durante os anos 2000 foram intensificadas sensivelmente. Busca por cooperação e integração, proteção da Amazônia, complementação

---

<sup>49</sup> Exemplos desse processo são: a criação de acordos Lago Titicaca Binacional Autoridade da OIT, a criação de uma Zona de Livre Comércio, a partir da assinatura do Acordo de Comércio de 1992. Mais recentemente, o Tratado Geral de Integração e Comissão Social para o Estabelecimento de uma cooperação Mercado Comum; Carta de Intenções para a suplementação de Energia e a constituição da Comissão Conjunta para este fim, sob a decisão de promover a exportação gás boliviano através de uma porta da costa do Peru, e do Acordo Interinstitucional entre o Nacional port Enterprise do Peru (ENAPU), Serviço de Gestão Portuária Bolívia (ASPB) entre empresários bolivianos e sindicatos, para promover uma maior utilização dos portos peruanos, especialmente Porto de Ilo elTerminal. Outros acordos importantes que compõem o quadro jurídico da relação Peru-Boliviana são a Convenção sobre a Promoção e Protecção Recíproca de Investimentos, o Acordo de Cooperação Amazônica, a Convenção para a Criação de um Pipeline, Convenção-Quadro Cooperação e Desenvolvimento Sustentável do Turismo, o Tratado de Extradicação, Acordo de Integração Mineração e Complementação, Memorando de Entendimento e o Acordo de Exploração CEBAFD. No campo da segurança, deve-se notar que as medidas de confiança mútua em que as Rodadas de Alto Comando das Forças Armadas, um mecanismo criado em 1992, que tende a construir a confiança e o desenvolvimento são parte de uma

de economia, impulso de interconexão física, promoção do comércio, desenvolvimento sustentável e combate ao narcotráfico são iniciativas que visaram construir uma “aliança estratégica” institucionalizada a partir de diferentes iniciativas multissetoriais<sup>50</sup> nas quais se incluem três eixos da IIRSA. Desses eixos, alguns megaprojetos destacam-se particularmente em dois setores específicos: transporte rodoviário e exploração do potencial energético. Analisamos esses dois setores a fim de mapear movimentos de securitização em relação aos megaprojetos e destacamos abaixo o que foi encontrado a respeito da estrada Interoceânica, projeto âncora na região, que liga o Brasil ao Oceano Pacífico através do Peru e a construção da hidroelétrica de Inambari que, uma vez construída, seria a quinta maior da América Latina.

#### **4.4. Interoceânica**

A estrada interoceânica, também conhecida como estrada bioceânica, é um projeto que antecede o lançamento da IIRSA em 2000 e teve desde sua formulação inicial a penetração na selva amazônica e a interconexão entre Peru e Brasil. De acordo com Llosa (2003), o interesse em uma estrada de interconexão entre Peru e Brasil está presente na agenda política desses países desde o início dos anos 80. No ano de 1981 foi assinado o "Contrato de Interconexão Vial" Peru - Brasil, que forneceria interconexões por estradas entre Cruzeiro do Sul, Puerto Maldonado e Rio Branco, priorizando um percurso que iria atravessar Assis e Iñapari.

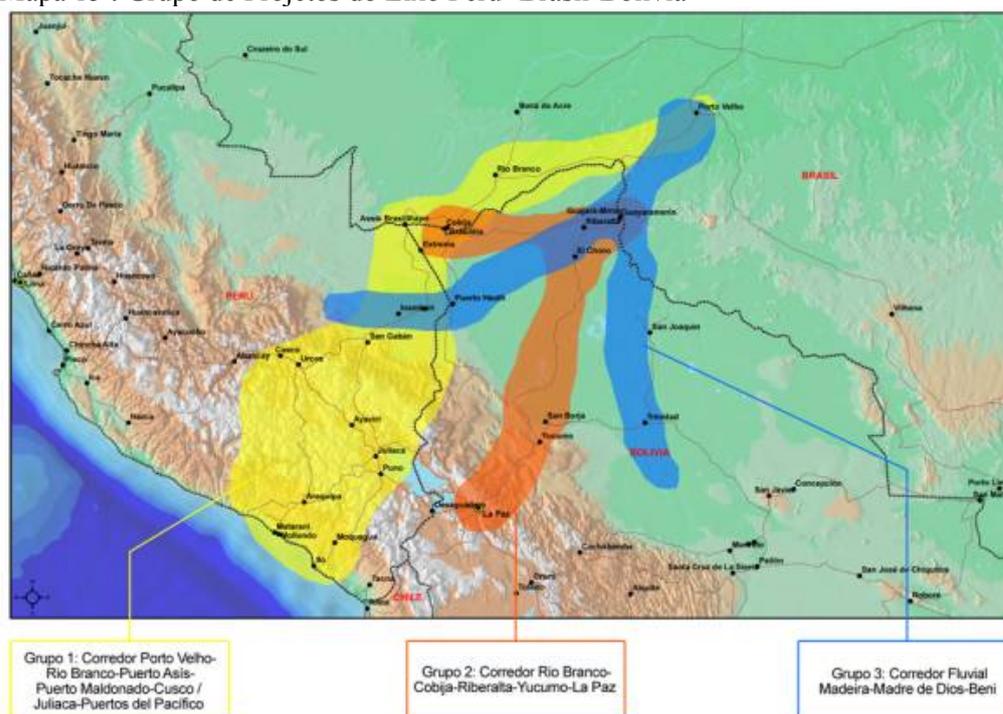
A estrada interoceânica consiste na construção, reabilitação e melhoramento das partes que formam o caminho de Iñapari em Madre de Dios, cruzando a Macro Região Sul até três portos marítimos na costa pacífica sul do Peru. A estrada vincula projetos do Peru, Brasil e Bolívia ao criar uma infraestrutura que conecta o Peru com os Estados brasileiros do Acre e Rondônia e o departamento boliviano do Pando (mapa 15).

---

concepção segurança dentro de uma estrutura regional sul-americana propício a um processo gradual de limitar as despesas de aquisição de armas (PERU, 2012).

<sup>50</sup>O Memorando de Entendimento para a integração física e econômica ligando Peru com o Brasil através de três eixos de integração da IIRSA, o acordo parcial de Complementação Econômica entre o Peru e o Mercosul (ACE 58), o que cria uma área para o livre comércio de um conjunto de produtos e em aspectos de cooperação e de monitoramento da Amazônia, vinculando o Peru ao acesso ao SIPAM / SIVAM. O Peru tem especial interesse em participar do SIVAM / SIPAM, não só por causa da importância do projeto para o desenvolvimento da Amazônia e de outras regiões do país, mas também com as possibilidades que tem para segurança e vigilância de desastres naturais, atividades criminosas, tais como o tráfico de drogas, e muitas outras aplicações. Em resposta a este interesse, em 2003, assinaram um Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Proteção e Vigilância da Amazônia (PERU, 2012).

Mapa 15 : Grupo de Projetos do Eixo Peru- Brasil-Bolívia



Fonte: IIRSA, 2009.

Esse megaprojeto foi alvo de debates pelas suas potencialidades e impactos, uma vez que foi traçada em uma região de grande fragilidade ambiental. Os debates materializados em relatórios, declarações, artigos e teses acadêmicas construíram um discurso de preocupações de impactos socioeconômicos e ambientais, mas não um discurso de ameaça.

Dourojeanni (2009) questiona a necessidade de o Peru ter simultaneamente três estradas, uma hidrovía e três ferrovias para vincular-se com o Brasil. Outros autores e políticos discutem a falta de estudos sobre os impactos, a exoneração de revisões nos poucos estudos feitos por parte das autoridades peruanas (KAHHAT, 2007, p. 257-258), assim como o próprio custo da obra realizada por empresas brasileiras (PICASSO, 2005; PUENTE, 2005).

Em documento preparado por Doris Balvín D. e Patricia Patrón A. intitulado “Carretera Interoceánica Sur Consideraciones para su aprovechamiento sostenible” (2006) a percepção dos atores regionais sobre a estrada interoceânica foi mapeada através de entrevistas com autoridades, setor privado e instituições promotoras de desenvolvimento em Madre de Dios, Arequipa e Monquegua. Foram perguntadas aos atores locais suas percepções sobre a IIRSA, suas expectativas sobre a estrada interoceânica, o que consideravam como forma adequada de aproveitar economicamente a estrada e sobre as vantagens e desvantagens da estrada.

As percepções dos atores de Madre de Dios, Arequipa e Monquegua sobre a IIRSA são limitadas pelo pouco conhecimento sobre a Iniciativa. O estudo destaca que

El conocimiento de los actores sobre la Iniciativa IIRSA entre los entrevistados es limitado. En Madre de Dios el desconocimiento es casi total, incluyendo a funcionarios del gobierno regional que ahora están ejerciendo los cargos más importantes. Entre ellos además existe una posición más de alerta respecto a los riesgos de la IIRSA. (p.46) (alguns atores apontavam mais conhecimento (arequipa).

As percepções dos atores pesquisados sobre a estrada interoceânica, por sua vez, foram mais amplas e apontaram as seguintes desvantagens com a construção da estrada:

Quadro 8: Vantagens e desvantagens com a construção da estrada bioceânica

Desvantagens	Vantagens
<ul style="list-style-type: none"> <li>- As instituições fracas e cultura democrática limitada.</li> <li>- A capacidade empreendedora fraca para fornecer bens e serviços de forma competitiva (recursos humanos e de capital), e pouca tendência à associatividade e acesso limitado ao crédito bancário.</li> <li>- Pouco reconhecimento dos produtos da selva como bens oferecidos fora da região.</li> <li>- Baixa tecnologia para criar valor acrescentado e pouco interesse em alternativas sustentáveis para o uso das áreas.</li> <li>- Baixo envolvimento das universidades em tecnologia e pesquisa.</li> <li>- Falta de centros de processamento de madeira, "isto pode ser devido a interesses econômicos estrangeiros, que os negociantes investem para obter os produtos para fora."</li> <li>- A continuação do minifúndio, o interesse limitado em exportações agrícolas e o medo de serem agricultores deslocados.</li> <li>- A fuga de grande capital para outras partes do país (Lima, principalmente). Arequipa está em um processo de desindustrialização que faz parte de uma crise estrutural no sul.</li> <li>- A capacidade empreendedora limitada a fornecer bens e serviços de forma competitiva (humano e capital), aversão associativa e fraca ligação com corredores econômicos já formados.</li> <li>- A articulação limitada entre o público, privado e acadêmico.</li> <li>- Problemas institucionais devido à falta de comunicação entre o governo regional e o município.</li> <li>- A pouca cultura democrática das autoridades para promover a consulta (por exemplo, para o uso de recursos de <i>royalties</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A existência de Tahuamanu Projeto Especial para o desenvolvimento de atividades de Mãe de Deus, agrícola, industrial e pecuária.</li> <li>- Iniciativas para agregar valor à castanha, que permitem a obtenção de óleo, bolos, etc. Esta é uma alternativa ao produto de amendoim por seu conteúdo de ômega 3.</li> <li>- Políticas e apoio da conservação de ONGs no manejo florestal e ecoturismo.</li> <li>- A vontade de assumir riscos e mudanças, e experiência como fonte de conhecimento importante.</li> <li>- A abundância de recursos naturais na região, tais como marítimos.</li> <li>- Habilidade para unir fisicamente todas as regiões do sul para a tomada de decisão mais ágil e articulada, e criar um mercado paralelo de Lima.</li> <li>- Arequipa tem um grande potencial para a integração com o Brasil porque suas economias são complementares.</li> <li>- É a região que lidera o processo de integração regional, macro, através do impulso de compromissos, cimeiras organizadas desde 1999, em função da aliança estratégica de prefeitos e líderes empresariais da Região Sul Macro.</li> <li>- Terras férteis e recursos hídricos que poderiam ser alcançados, agricultura de exportação. Menciona-se que tem o Projeto Pasto Grande de irrigação que lhes permitirá resolver o problema da água e a expansão de áreas agrícola.</li> <li>- Há condições para mudanças na exportação de produtos agrícolas e do agronegócio, há os recursos hídricos e os juros dos agricultores para produzir essas mudanças como têm sido bem-sucedidas experiências concretas de exportação para o mercado chileno.</li> <li>- Existem pequenas iniciativas associativas. Por</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- A falta de apoio à agricultura para os agricultores em termos de investimento e tecnologia.</li> <li>- A capacidade empreendedora limitada a fornecer bens e serviços de forma competitiva (humano e capital).</li> <li>- A falta de identidade cultural da população e as autoridades que limita o uso de produtos locais.</li> <li>- A falta de uma organização adequada de produtores empreendedores "precisamos ter a sustentabilidade, as cadeias de fornecimento estão surgindo, porque não há nenhum setor da agricultura apoio direto e região (do governo)", diz um entrevistado.</li> <li>- A falta de conhecimento do mercado brasileiro, que não pode estudar por falta de recursos.</li> </ul>	<p>exemplo, um entrevistado do distrito Torata observa que "há vontade suficiente da população para a associação, ter as associações como a cobaia de criadores, produtores, entre outros. Isso não é o interesse do povo, é dever do município para dar opções para melhorar a qualidade de vida".</p>
--	---

As desvantagens apontadas na construção da estrada interoceânica são problematizadas e têm suas dificuldades apontadas e politizadas. As potencialidades e os receios da relação com o Brasil são também indicados, mas mais uma vez sem construir um discurso de ameaça. Dessa forma, junto com políticos e pesquisadores (KAHHAT, 2007; PICASSO, 2005; PUENTE, 2005; BORGES, 2012) os líderes locais se limitam a uma politização dos problemas e não a uma securitização dos mesmos.

#### 4.5. Inambari

A integração energética entre Peru e Brasil tinha a construção da hidroelétrica de Inambari como projeto mais ambicioso. Com potência estimada em 2 mil MW e investimentos de aproximadamente US\$ 4 bilhões<sup>51</sup>, Inambari constituiria a maior barragem em território peruano e a quinta maior da América Latina. Sua produção de energia teria como destino principal a exportação para o Brasil.

O interesse brasileiro na energia produzida no Peru através de Inambari explica o envolvimento de atores econômicos brasileiros (atores funcionais) que influenciam na dinâmica dos projetos e no movimento de securitização desencadeado. Assim como outras iniciativas presentes na IIRSA, grande parte do financiamento da hidroelétrica de Inambari seria proveniente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)<sup>52</sup> e a

<sup>51</sup> FURNAS, 2010

<sup>52</sup> Idem

construção seria um empreendimento composto pelas megaempresas brasileiras Construtora OAS (51%), Eletrobras (29,4%) e Eletrobras Furnas (19,6%)<sup>53</sup>.

No entanto, no caso de Inambari a articulação indígena produziu um discurso que em conjunto com outras manifestações, securitizou o projeto entre Brasil e Peru, forçando o governo peruano a recuar no andamento da construção da hidroelétrica como veremos adiante.

As discussões e manifestações sobre a construção de Inambari tiveram os impactos socioeconômicos e ambientais como elementos importantes. Inclusive, de acordo com Enchave, a metade dos conflitos sociais no Peru está ligada às questões socioambientais e 80% desses têm uma relação direta com o extrativismo<sup>54</sup>. Entretanto, é importante destacar que foi a participação popular no processo decisório na construção dos projetos que se tornou um elemento fundamental do objeto referência em questão presente no discurso securitizante.

Desde o incidente na cidade de Baguá em 2009<sup>55</sup> a reivindicação de participação popular (indígena) nas decisões que afetam suas regiões passou a ser um fator mais sensível na política peruana contemporânea. No caso de Inambari, a articulação indígena forçou o governo peruano a recuar no andamento do projeto. Em junho de 2011 o Ministério de Energias e Minas do Peru cancelou o consórcio Inambari alegando a necessidade de consulta aos povos interessados sobre a construção da hidroelétrica através de suas instituições representativas (Resolución Ministerial no. 265-2011-HEM/DM). A resolução do governo peruano nada mais foi do que o respeito à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) da qual o Peru é signatário e que só se atentou em respeitar após a movimentação indígena.

As organizações indígenas peruanas demonstram forte articulação política e discurso conjunto sobre os impactos em suas comunidades. Conseguiram lograr a interrupção de obras que os ameaçavam a partir de um discurso securitizante no caso de Inambari. Este discurso buscou como base jurídica acordos internacionais assinados pelo Peru, assim como o ocorrido no caso Boliviano.

Apesar de existir um volume expressivo de material sobre os impactos da estrada interoceânica, o discurso produzido não se construiu a partir da ideia de que o projeto é uma

---

<sup>53</sup> Ibidem

<sup>54</sup> ENCHAVE, 2009.

<sup>55</sup> Entre 2008 e 2009 aconteceu uma série de greves e manifestações de comunidades amazônicas peruanas como resposta aos tratados e à flexibilização do uso da terra pelos decretos de greves. Algumas dessas manifestações foram reprimidas com violência pela polícia local. Em junho de 2009 uma incursão violenta da política sobre os manifestantes na cidade de Bagua terminou com a morte de dezenas de manifestantes e 10 policiais.

Ameaça Existencial. As desvantagens apontadas pelas lideranças locais, por políticos e acadêmicos assinalaram problemas que podem compor um movimento de securitização, mas sem intensidade.

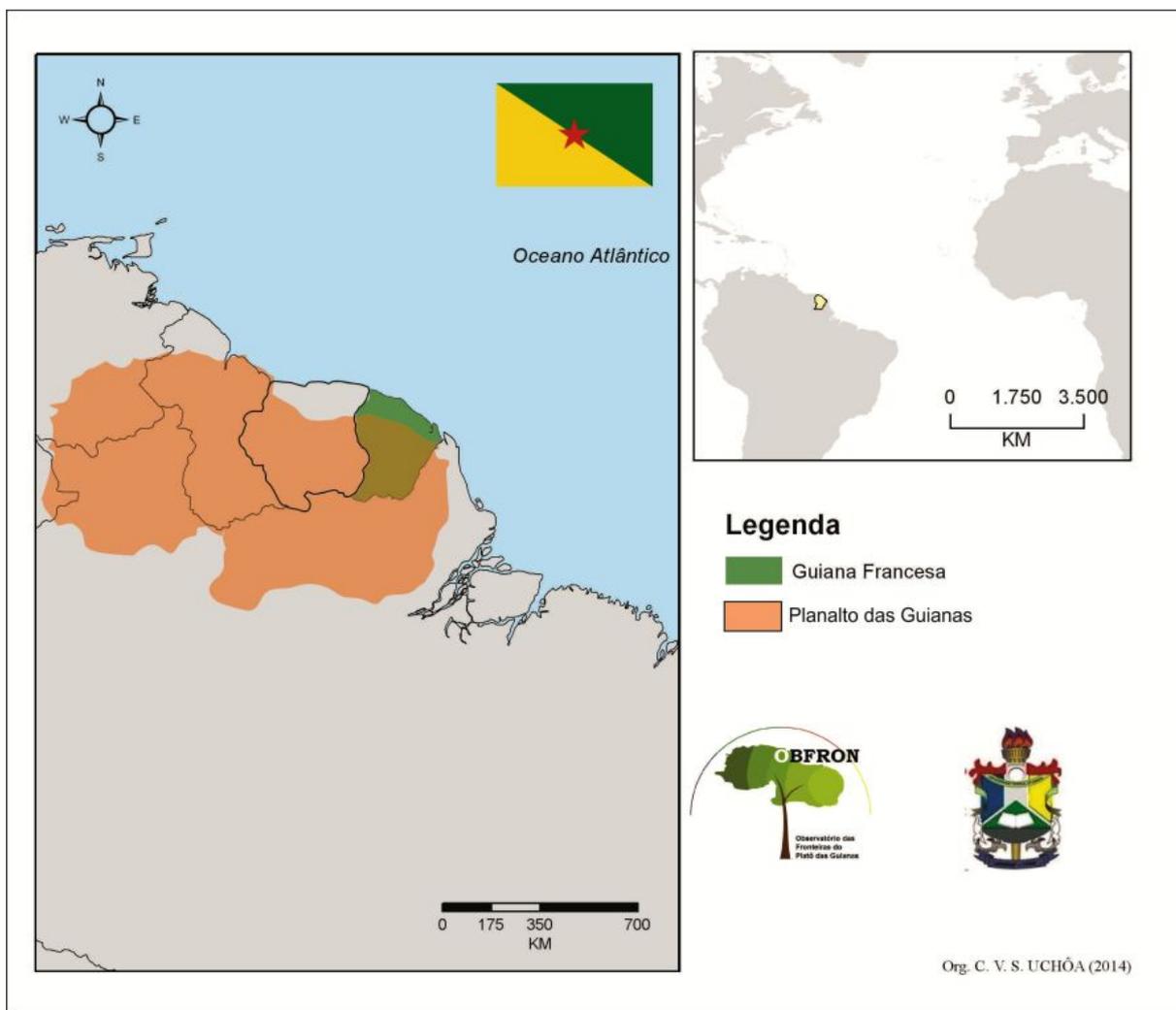
A participação de atores funcionais brasileiros é grande nos projetos integradores na Amazônia peruana na execução e financiamento. Isso fortalece uma percepção de vantagens assimétricas favoráveis ao Brasil no processo de integração e pode vir a compor um cenário de desconfianças sobre a atuação brasileira na integração.

## CAPÍTULO 5

### 5. GUIANA FRANCESA

No presente capítulo analisaremos as questões concernentes à integração e segurança do Departamento Ultramarino Francês, Guiana Francesa, na região do Platô das Guianas. Analisaremos as iniciativas de integração que buscam conectar o território francês com o seu entorno geográfico e também destacaremos as questões politizadas e securitizadas na Guiana Francesa com os seus vizinhos, como o fluxo migratório brasileiro e o garimpo.

Mapa 16: Guiana Francesa



## 5.1. Um território francês na América do Sul

A Guiana Francesa (GF) é um dos Departamentos Ultramarinos Franceses (*France d'Outre-Mer*) que possui uma área de aproximadamente 84.000 km<sup>2</sup> toda localizada dentro da Amazônia Maior (mapa 6) e uma baixa densidade populacional (2 pessoas por km<sup>2</sup> em 2011). Seu *status* de departamento-região faz com que exista na administração política da Guiana Francesa um Conselho Regional (*Conseil Régional de la Guyane - Région*) e um Conselho Geral (*Conseil Général de la Guyane – département*) que lhe atribuem limitada autonomia na relação do Departamento com os países da região.

A Guiana Francesa apresenta uma situação peculiar em múltiplos aspectos. Como Departamento francês é parte da União Europeia. No entanto, com todo o seu território dentro da região amazônica e com um povoamento concentrado em sua costa atlântica, a GF se aproxima bastante de um território caribenho, assim como a Guiana e o Suriname.

Diante desse cenário, a identidade regional da GF fica pouco definida e, conseqüentemente, também se torna indefinida a sua relação com a América do Sul. Stéphane Ganger destaca que

Um caso interessante é o da Guiana francesa, território francês – e portanto parte da União europeia- encravado na América do sul, entre países com os quais sempre teve poucos laços econômicos e políticos. De fato, por muito tempo a Guiana francesa virou as costas, por motivos históricos e culturais, ao resto do continente sulamericano, que também a marginalizou por ser um território ainda europeu. Mas hoje, esta mesma situação europeia torna-a atrativa para os outros países da região: as autoridades políticas e econômicas estão descobrindo as possibilidades desta espantosa situação no meio da União Europeia, da CARICOM2 e do Mercosul. Foi, no entanto, pelas atividades ilícitas que a Guiana francesa começou a integrar-se no subcontinente sulamericano, iniciando o que poderia caracterizar-se como o processo de “continentalização” de uma terra até então virada para o oceano Atlântico. Mas os desequilíbrios regionais e as realidades geopolíticas e econômicas ainda estão bloqueando essa evolução (GANGER, 2008, p.1).

Outra característica da GF é sua condição de região ultraperiférica (PORTO, 2010) que, de forma geral, apresenta índices de desenvolvimento menor que sua metrópole e é território de baixa densidade como Açores e Madeira, pertencentes a Portugal, e Ilhas Canárias em relação a Espanha.

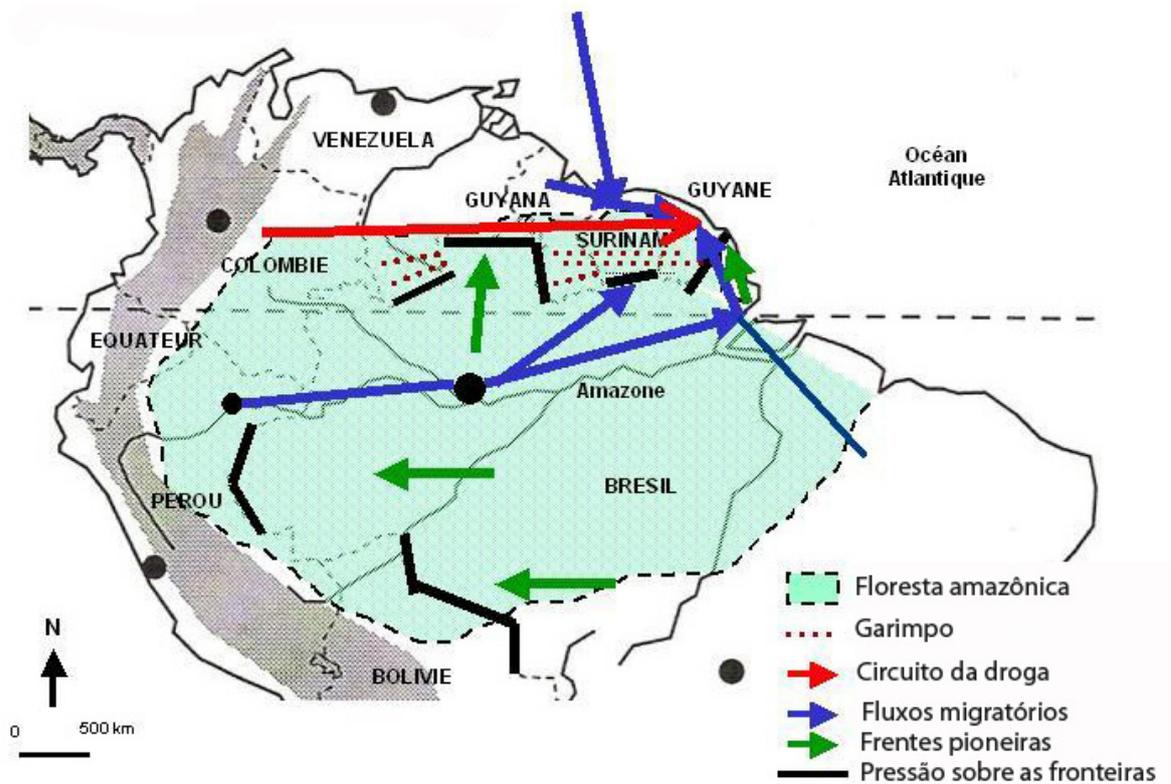
A condição ultraperiférica da GF e sua distância do centro de decisão política não significa uma menor presença do Estado. Ao contrário, existe uma forte influência da França metropolitana no Departamento, estimulando uma dependência econômica e política do poder central e da União Europeia, o que significa a presença de uma potência externa dentro na

Amazônia transnacional. Essa presença apresenta consequências diretas na relação dos países da região, principalmente no que tange ao processo de integração sulamericano. A exclusão da Guiana Francesa de acordos do subcontinente como a Unasul e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônico (OTCA) ilustram essa relação do Departamento Francês com o subcontinente.

Como já discutido no presente texto, fatores exógenos compõem uma variável importante para a análise de segurança e integração regional. Os interesses de uma grande potência, os quais normalmente transcendem sua região, podem influenciar a dinâmica do binômio integração-segurança de outra região. Rivalidades internas de um Complexo Regional de Segurança podem ser geradas ou acentuadas pelos interesses de uma grande potência, que pode apoiar um dos lados e influenciar diretamente o formato do complexo de segurança e ter seu potencial político-econômico como condutor dos processos integradores. Essa variável é denominada *penetração* e pode apresentar intensidades diferentes.

Nesse cenário de isolamento da GF, sua relação com a região, principalmente com seu entorno geográfico, é baseada em atividades securitizadas pela ilegalidade de sua natureza. As seguintes atividades se destacam na relação da GF com os países da região (mapa 17): o circuito da droga que sai da Colômbia e, através de Caiena, pode chegar à Europa; a grande quantidade de garimpos ilegais no território francês e as atividades ilícitas que os circundam; a pressão do fluxo migratório.

Mapa 17: Atividades e tráficos ilegais



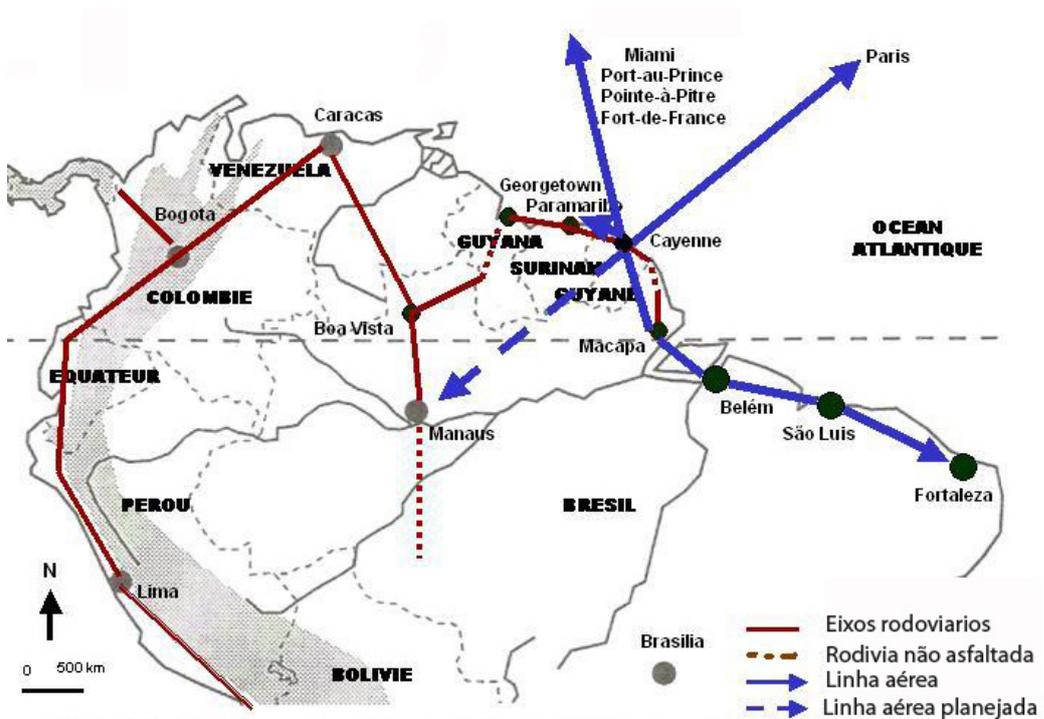
Fonte: GANGER, 2008

## 5.2. Nível Regional

A condição ultraperiférica da GF, seu isolamento geográfico e sua interação com a região majoritariamente em atividades securitizadas não significaram a inexistência de projetos de integração nesse território. Podemos destacar alguns elementos que impulsionam a participação desse território europeu na aproximação com a região em que está inserida:

- 1- A necessidade de uma maior interconectividade da GF com a região. Existe apenas uma estrada que a liga ao Suriname e outra ao Brasil – da capital Caiena até a cidade de Saint Georges de l’Oiapock. Há também poucas ligações aéreas entre as principais cidades da região (mapa 18);
- 2- A deficiência energética e consequente dependência de outros países para seu suprimento;
- 3- A possibilidade de maior dinamismo da União Europeia na América do Sul via GF.

Mapa 18: Transportes e comunicações aéreas Guiana Francesa



Fonte: GANGER, 2008, p.5.

Comparado aos outros países que compõem a região do Platô das Guianas, o Brasil apresenta maiores oportunidades e potencialidades de integração. Isto não se configura apenas pelas dimensões brasileiras. Algumas semelhanças entre o território francês e o Estado brasileiro fronteiriço com a GF são possíveis facilitadores de alguns projetos.

O Estado amapaense e o Departamento francês compartilham mais de 600 km de fronteiras, a maior fronteira da França com um país. Seus territórios são cobertos em mais de 90% pela floresta amazônica e apresentam acentuado atraso de desenvolvimento se comparados aos centros político-econômicos de seus Estados. Os dois territórios também apresentam insuficiência de mercados internos e ajudas financeiras elevadas do centro metropolitano e federal. Com a maior parte de seus territórios situados em áreas de preservação ambiental, seus desenvolvimentos ficam limitados quando comparados a outras regiões do Brasil e da França.

Esse cenário não coloca o Amapá e a Guiana Francesa em uma condição periférica, pois a riqueza natural da região em que estão inseridos coloca-os também em uma posição estratégica. De acordo com Porto (2009), se as reflexões sobre defesa e segurança trataram a região como *periférica* a partir da ideia de ocupar para defender, bem como da necessidade de se desenvolver, a região apresenta-se também como *estratégica* ao reconhecer que possui

riquezas e potencialidades naturais de grande interesse do capital internacional. Além dessas riquezas e potencialidades a GF demonstra-se estratégica por ter dentro do seu território desde 1968 o Centro Espacial de Kourou, centro de lançamentos da Agência Espacial Europeia (ESA), beneficiado por sua localização próxima à Linha do Equador. Nessa direção, uma característica fundamental para pensar o binômio integração e segurança na região é sua condição híbrida periférico-estratégica.

Em estudo elaborado pelo *Institut National de la Statistique et des Études Économiques* (INSEE) da França em 2011, foram apontados os principais limites e oportunidades entre o Brasil e a França através do Amapá e da Guiana Francesa. Concentrados nas oportunidades comerciais, o estudo demonstra que os limites são mais intensos que as possibilidades.

Quadro 9 :Principais limites e perspectivas na cooperação Guiana Francesa- Amapá

<b><i>Principais limites à cooperação</i></b>	<b><i>Principais oportunidades</i></b>
Da insuficiência dos mercados: na verdade, a população guianesa representa menos de 250 mil habitantes, assim o mercado interior guianês não é muito importante; a taxa mínima de rentabilidade dos investimentos é elevada, a economia de escala é difícil e os investidores são cada vez mais raros. O ambiente no Amapá apresenta grandes semelhanças. Essas mesmas deficiências são observadas, contudo em menor escala.	Os intercâmbios comerciais entre a Guiana Francesa e o Amapá são limitados por falta de infraestruturas de transporte: quer seja por terra, mar ou ar, a oferta é insuficientemente desenvolvida. As autoridades trabalham, entretanto, para a abertura desses dois territórios: a construção da ponte sobre o rio Oiapoque e a pavimentação acoplada da BR-156 facilitarão assim as condições de exportação de produtos e serviços, e o investimento direto para o território vizinho (que poderá ser executado em parceria com empresas locais). A implantação de infraestruturas de transporte abre também a possibilidade de voltar-se para novos circuitos de abastecimento e de exportação.
Das assimetrias em matéria de custo de trabalho: a mão de obra guianesa permanece pouco competitiva.	A Guiana Francesa e o Amapá compartilham problemáticas comuns, tais como o acesso à rede elétrica das áreas mais afastadas, a luta contra o desmatamento, a exploração sustentável e racional das riquezas minerais, a diversificação de suas economias: intercâmbios de práticas e experiências, assim como partilhas de <i>know-how</i> permitirão aos atores de ambos os lados do rio integrar novos métodos, novos pontos de vista e, dessa forma, alimentar os conhecimentos conjuntos nesses domínios.
Do custo de transporte: não é possível, por exemplo, hoje, transportar containers entre	As zonas de livre comércio (em São Jorge do Oiapoque, Santana e Macapá) representam

Caiena e São Jorge do Oiapoque.	possibilidades de aumentar os intercâmbios comerciais entre ambos os territórios. Elas favorecem realmente a comercialização de bens importados e englobam medidas de iniciativas para o investimento.
Da inexistência de acordos-quadro entre o Brasil e a França relativos às normas europeias e às questões alimentares (assimetria das uniões MERCOSUL/União Europeia).	A insuficiência e a debilidade dos mercados na Guiana Francesa e no Amapá não facilitam seu desenvolvimento econômico e sobrecarrega a rentabilidade dos investimentos. Não obstante, os índices de crescimento da população, bem como do PIB/habitante são relativamente elevados, favorecendo no futuro o desenvolvimento de ambos os mercados internos, de maneira a atrair os investidores.
Das dificuldades na identificação dos interlocutores para cada parte, da falta de acompanhamento das políticas realizadas (alta rotatividade dos responsáveis para a Guiana Francesa) e do acesso à informação.	
Do distanciamento e do Estado precário dos eixos rodoviários (estradas mal conservadas, perigosas e distâncias grandes entre as cidades, especialmente no Amapá).	
Da barreira linguística (francês <i>versus</i> português).	
Do clima dos negócios: a Guiana Francesa é vista como porta de entrada da Europa para penetrar nos mercados vizinhos, e o Brasil como o “gigante” ao lado do qual a Guiana Francesa “não tem muita importância”.	
Do peso da burocracia administrativa e da falta de reciprocidade, por exemplo, os pedidos de vistos.	
Da assimetria do diálogo entre a Guiana Francesa, “o pequeno polegar” econômico, mas “representante” da potência europeia, que possui certo atrativo para as populações vizinhas, e o Brasil, país ainda emergente, mas com um peso político maior.	

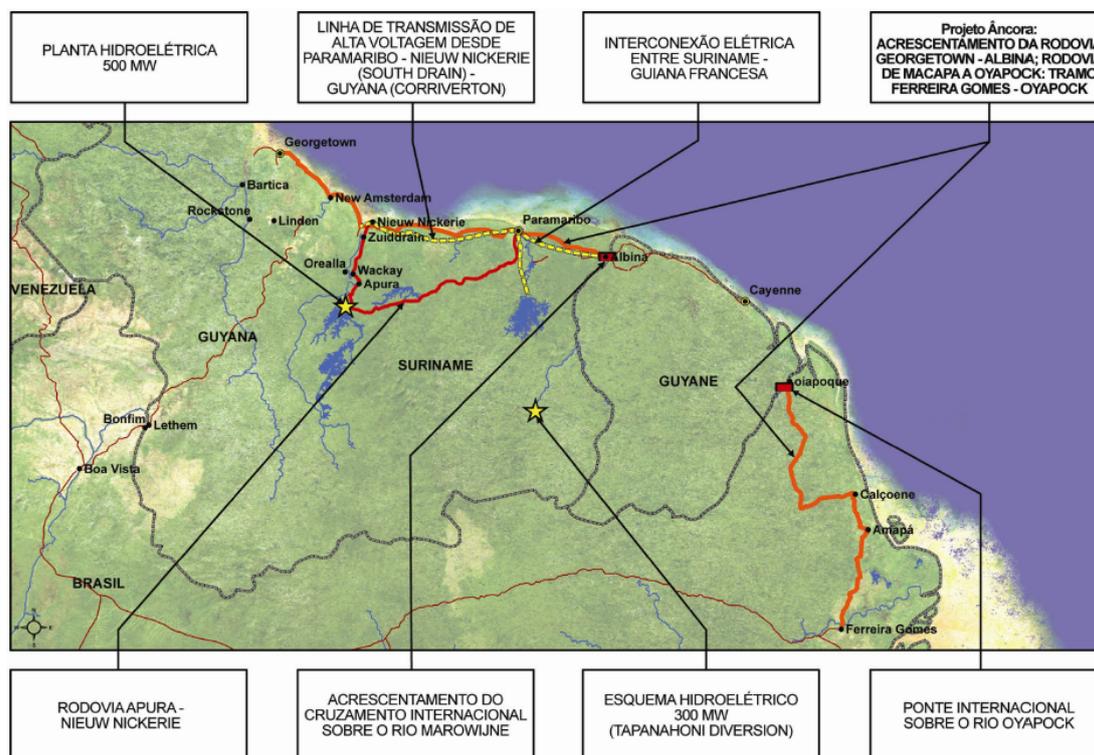
Fonte: INSEE , 2011.

### 5.3. Projetos na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

Dos quatro grupos de trabalho que compõem o Eixo do Escudo Guianês na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) não existe nenhum conduzido diretamente pela França em seu departamento na América do Sul. Entretanto, há projetos dos países limítrofes com a Guiana Francesa que têm esse território dentro da sua área de influência.

Como podemos observar no mapa abaixo, o grupo quatro, interconexão Guiana – Suriname – Guiana Francesa – Brasil, conta com oito projetos, com investimentos de aproximadamente US\$ 385 milhões e tem como função estratégica consolidar uma conexão física internacional para promover o desenvolvimento sustentável e a integração dos países envolvidos (IIRSA).

Mapa 19: Eixo do Escudo das Guianas – Grupo 4



Fonte: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

Dos projetos que envolvem a GF, a construção da Ponte Internacional sobre o rio Oiapoque gera expectativas às regiões de sua influência. A ponte tem como objetivo permitir a conectividade entre Brasil, Guiana Francesa, Suriname, Guiana e Caribe, possibilitando a constituição de uma malha da Rodovia Pan-Americana Atlântica e, principalmente, uma ligação entre o Brasil e a França, Mercosul e a União Europeia.

A idealização da ponte é anterior ao lançamento da IIRSA em 2000. O projeto foi gerado na década de 1990 e ganhou forças a partir do Plano de Ação Franco-Brasileiro assinado em 2008 durante o encontro de cúpula entre Brasil e França em Saint-Georges-de-l'Oyapock. Iniciadas as obras em 2009 por empresas brasileiras, a ponte foi finalizada em 2011, mas até o presente momento (dezembro de 2013) não se encontra em operação.

Os efeitos da ligação física entre o território francês e brasileiro apresentam resultados múltiplos e complexos. Além das oportunidades destacadas no quadro 9, a construção da ponte reverbera em diferentes escalas e temas. Silva aponta alguns desses efeitos:

Na escala internacional, a sua construção relaciona-se a processos contemporâneos de diminuição de discontinuidades geográficas para facilitar a fluidez, num ambiente de algumas interfaces entre Estados nacionais, em que a fronteira de contenção, discriminante ou protetora contra “invasões” físicas, se enfraquece face aos processos econômicos globalizadores. Na escala subcontinental, a ponte fornece ao Brasil uma possibilidade de aproximação com os mercados caribenhos pela tendência a sua reorganização via Estado do Amapá, por meio da rodovia Transguianense. Do lado guianense, a ponte estrategicamente irá fornecer para a Guiana Francesa a primeira ligação física de trânsito permanente com uma porção da Amazônia, pois com o Suriname, sua outra fronteira, a conexão ainda é realizada por meio de balsas. O departamento francês conectar-se-á, assim, com o maior país industrializado da América do Sul (Brasil) tendo Belém como referência mais imediata. Na escala sub-regional nacional, a ponte binacional tende a gerar uma alteração nas relações sociais, não apenas na zona de fronteira, advindas com este novo “conector”, que é a ponte, mas também na rede de infraestrutura de modo geral na Amazônia oriental. Na escala local, a ponte binacional provocará uma nova dinâmica na relação entre as cidades fronteiriças, além de já ter promovido uma valorização fundiária urbana e rural e uma redefinição da expansão urbana das cidades de Oiapoque e Saint-Georges-de-l'Oyapock para áreas próximas àquele objeto técnico, bem como rearranjos entre autoridades locais para que problemas característicos daquela fronteira não afetem a dinâmica projetada para o desenvolvimento regional e outras transformações (SILVA, 2013, p.67).

Na mudança da dinâmica que afeta diretamente a região das cidades gêmeas Oiapoque e Saint-George-de-L'Oyapock, apontamos para a situação de um grupo de trabalhadores brasileiros afetados pela construção da ponte que concebe a obra como uma ameaça. O grupo

em questão são os catraieiros que, em suas pequenas embarcações, até os dias de hoje são responsáveis pela maior parte do transporte de pessoas e mercadorias entre o Brasil e Guiana Francesa.

Os aproximadamente 140 catraieiros reivindicam uma indenização dos governos brasileiro e francês diante da perda de seus trabalhos e apoio para a transição de trabalho. Com uma economia restrita nessa região de fronteira, o receio do desemprego fez com que as associações que representam o grupo se organizassem em suas reivindicações e na condução de protestos que chegaram a tensões que recentemente envolveram a Polícia Federal, a Polícia Militar do Amapá (PM), a Força Nacional, o Exército Brasileiro e o Corpo de Bombeiros<sup>56</sup>.

A relação da questão dos catraieiros com a segurança regional não está diretamente ligada ao seu desemprego ou ao poder das manifestações que esses podem promover. Poderíamos vislumbrar que um grupo relativamente pequeno teria possibilidade de se acomodar economicamente com o tempo. O que podemos apontar aqui com a situação descrita são dois elementos que compõem a análise da dinâmica da segurança regional: o primeiro é referente ao possível desdobramento da situação dos catraieiros e uma consequente potencialização de outras questões já securitizadas na região; o segundo, por sua vez, diz respeito ao procedimento padrão de decisão dos Estados na construção de projetos que não se planejam estrategicamente sobre os impactos locais.

Como já mencionado no presente texto, o garimpo é parte dos temas que aproximam as relações franco-brasileiras na região e gerou alguns acordos de cooperação transfronteiriça relativa à exploração mineral (ver SILVA, 2013). Na dinâmica do garimpo selvagem a entrada na floresta tem as catraias como apoio fundamental na condução de pessoas, combustível, maquinários, armas e drogas. Isso significa que um catraieiro experiente pode migrar de local de trabalho sem deixar sua profissão e, dessa forma, apoiar as atividades do garimpo ilegal, tema latente na agenda de segurança do Brasil e França na região.

Em entrevista concedida a nós em 12 de dezembro de 2013<sup>57</sup>, Luiz Antônio Lobato da Silva, presidente da Cooperativa de Turismo (COPTUR) e representante dos catraieiros em Oiapoque, afirma que “da forma que a ponte veio a gente [a] vê como uma barreira, como uma situação que vem confiscar nosso trabalho, como uma ameaça”. Luiz Antônio constata que a situação foi construída em grande parte devido à ausência do governo nacional, responsável pela construção da ponte, que não fez nenhum tipo de estudo de impacto econômico, social, ambiental ou audiências públicas com a participação de atores locais. Sem

---

<sup>56</sup> Ver Jornal do Amapá, 2012.

opções, com o fim do trabalho como catraieiro entre Oiapoque e Saint George, abre-se a possibilidade para que alguns optem por atividades clandestinas na GF ligadas ao garimpo, diz o presidente da COPTUR. A percepção do entrevistado representa o elo, apontado anteriormente, entre os dois elementos que circundam de alguma forma questões de segurança regional.

A construção de projetos de desenvolvimento nacional, como a Ponte em questão e outros projetos que compõem a IIRSA, como verificamos no caso da Bolívia e Peru, são feitos de maneira *top-down* e as consequências locais não são devidamente estudadas para que as transformações causadas pelos projetos ocorram sob algum controle. A construção de políticas públicas poderia ser um pré-requisito na construção da ponte (CASTRO; PORTO, 2007) e sua ausência no caso da Ponte Binacional não trouxe uma situação de securitização como em outras situações estudadas, mas demonstra capacidade de potencializar outras questões já securitizadas.

#### 5.4. Garimpo

A GF tem em seu território grandes reservas de ouro. Localizadas dentro da selva, essas reservas são o destino de milhares de imigrantes ilegais em busca de enriquecimento através da extração do ouro ou da prestação de serviços nas vilas improvisadas ao redor dos garimpos. Danos ambientais, evasão de divisas, tráfico de drogas e armas, prostituição e migração ilegal são questões que compõem a extração ilegal de ouro. Nesse sentido, o garimpo é preocupação constante do governo francês e o tema afeta sua relação com os países vizinhos, de onde vem a grande parte dos imigrantes com destino ao garimpo.

De acordo com Silva,

A garimpagem clandestina de ouro é, segundo os franceses, o principal entrave no avanço da cooperação transfronteiriça. A Guiana Francesa possui um potencial aurífero estimado em mais de 120 toneladas de ouro primário numa superfície de 35 mil km<sup>2</sup>, e conta ainda com 15 a 20 anos de exploração de jazidas de *ouro de aluvião*, tomando por base o atual ritmo. Apesar disso, o setor aurífero vem declinado há quase 10 anos: entre 2002 e 2009, por exemplo, a produção caiu 42%. A garimpagem clandestina na Guiana Francesa é realizada, em sua grande maioria, por brasileiros que se aproveitam da *permeabilidade* da fronteira franco-brasileira (SILVA, 2013, p.89)

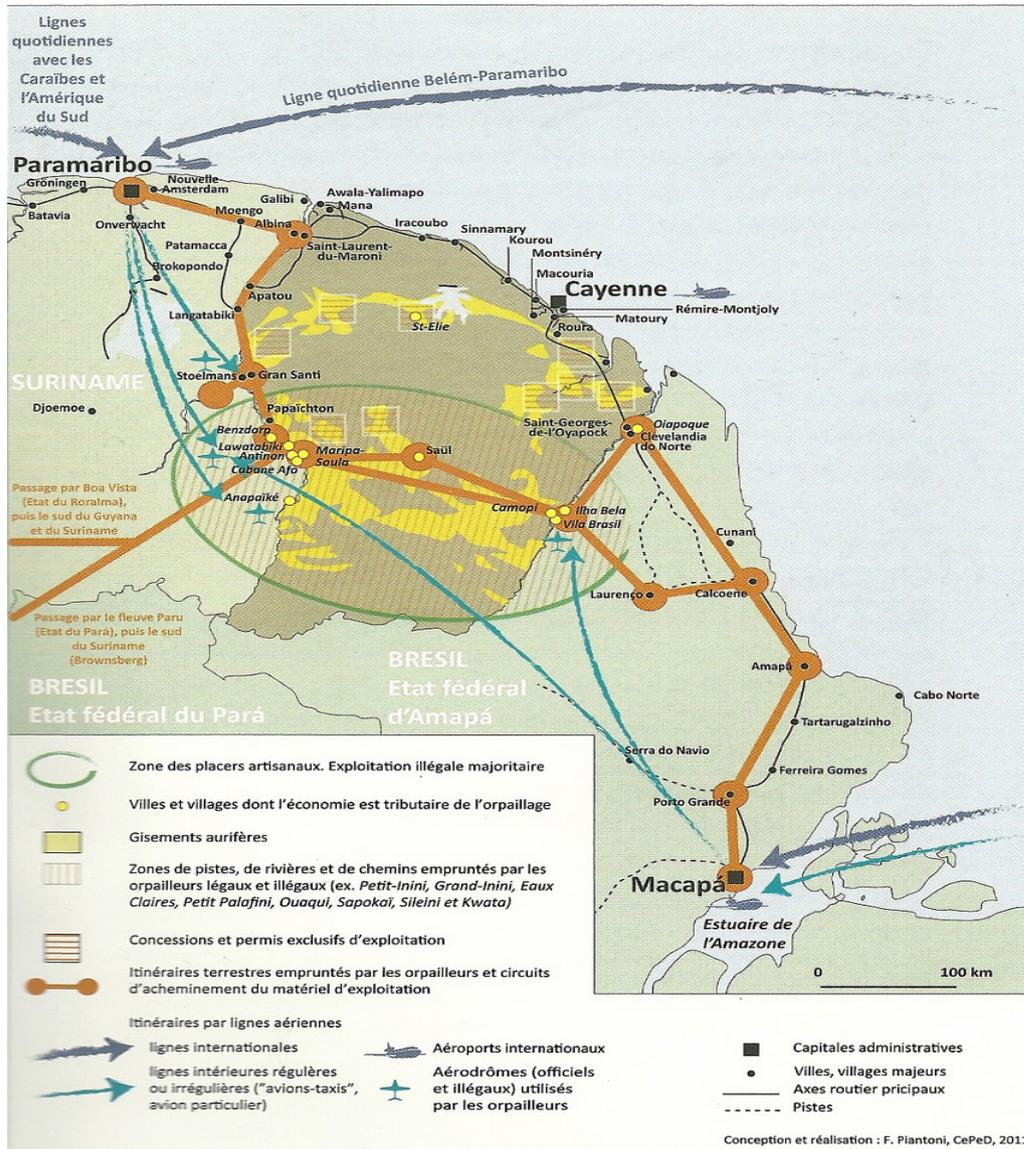
É importante destacar que as preocupações com o garimpo não ficam restritas ao governo francês, pois como um espaço amazônico europeu a proteção da GF nas questões

---

<sup>57</sup> A entrevista foi gravada e uma cópia ficará disponível no Arquivo Ana Lagoa na UFSCar.

ambientais está ligada à Constituição da Europa. A criação de um parque nacional no Departamento é uma consequência direta da proteção ambiental e de afirmação territorial de um espaço cobiçado por seus recursos auríferos (PIANTONI, 2011). O mapa 20 demonstra as reservas auríferas na GF e a localização dos garimpos ilegais, grande parte próximos à fronteira com o Brasil.

Mapa 20: Recursos auríferos na Guiana Francesa



Fonte: PIANTONI, 2011, p.45.

As ações francesas contra o garimpo ilegal deram origem à Operação Harpia. Composta por policiais e militares franceses a operação, desde 2008, faz constantes incursões nas regiões de garimpos. As centenas de ações resultaram na prisão de mais de 1500 imigrantes ilegais e tiveram dois militares franceses mortos por garimpeiros<sup>58</sup>. De acordo com Laurent Pichon, coordenador da polícia francesa (Gendarmerie), “Para os franceses da Guiana Francesa, o maior desafio da fronteira entre os dois países, é a luta contra o garimpo ilegal<sup>59</sup>”.

O combate ao garimpo ilegal gerou esforços bilaterais entre Brasil e França na assinatura de acordos. São eles:

a) Acordo sobre Exploração Mineral, que busca organizar institucionalmente a exploração mineral;

b) Acordo franco-brasileiro contra garimpagem ilegal.

Adotado em 2011 pela Assembléia Nacional Francesa, o acordo franco-brasileiro busca reforçar a cooperação entre os dois países nessa luta contra as consequências ambientais e econômicas e no tocante à ordem pública, contra a extração ilegal do ouro. Ele prevê, entre outros, o fortalecimento da cooperação policial e judiciária, a implementação de medidas penais e o melhor acompanhamento das atividades de exploração e do comércio do ouro de ambos os lados do rio Oiapoque (INSEE, 2011, p.33).

Os recentes acordos são representativos na aproximação entre França e Brasil na região, mas ainda não trouxeram grande efetividade no combate à garimpagem ilegal. O tema do garimpo é constante quando o assunto é a relação da GF com os países do seu entorno geográfico. O predomínio de brasileiros nessa atividade faz com que o garimpo se estabeleça como a principal barreira na aproximação entre Brasil e o departamento francês.

## **5.5. Migração brasileira na Guiana Francesa**

O conceito de segurança no setor societal consiste em ter como objeto referência uma identidade coletiva, uma auto-concepção de comunidades e indivíduos que podem funcionar independentemente do Estado e que se sentem ameaçados de alguma forma como comunidades. Isso significa que um grupo compreende a ameaça de que “nós não seremos mais nós mesmo” ou que “nós” teremos que nos submeter em algum momento e de alguma forma a “eles”. Uma análise das concepções de ameaça no campo da segurança societal que compreendem a migração, competição identitária (ou seja, sobreposição de culturas vizinhas,

---

<sup>58</sup> Fonte: <http://www.defense.gouv.fr/operations/france/harpie>

como no processo de ocidentalização e americanização) e projetos integradores e separatistas são temas que compreendem a securitização.

Ao tratarmos do conceito de securitização no setor societal, deparamos-nos com a sensível e nebulosa questão de apreender no discurso que um grupo é considerado uma ameaça, o que caracteriza uma ação de xenofobia e/ou racismo. O discurso de que um grupo representava uma ameaça foi suporte para genocídios como, por exemplo, aquele promovido pelos nazistas durante a II Guerra Mundial ou o pouco lembrado genocídio tutsi em Ruanda em meados da década de 1990.

No artigo *A securitização da imigração* Brancante e Reis (2009) destacam o pensamento de Charles Taylor e Samuel Huntington sobre a segurança societal. Para Taylor “o sentido anterior de absoluta gratidão aos países de refúgio e oportunidade, que aparentava tornar injustificada e sem propósito qualquer afirmação de diferença, foi substituído por uma visão que parece evocar a velha doutrina, central a muitas religiões, de que a Terra foi dada aos seres humanos em comum” (1998, p. 150). Para o autor, os Estados democráticos modernos exigem uma identidade coletiva forte que possibilite deliberar em conjunto, mas sem se conhecer mutuamente isso seria impossível.

Por sua vez, a tese de Huntington sobre o “Choque de civilizações” foi formulada no início da década de 1990 e após os atentados de 11 de setembro de 2001 ganhou maior importância no debate político. Apesar de nosso objeto não se tratar de um choque entre “civilizações” diferentes, a abordagem de Huntington trabalha a ameaça que pode representar o processo migratório, principalmente o contemporâneo, que apresenta baixa assimilação do país receptor, sofrendo fortes consequências sociais e culturais.

Brancante e Reis compreendem que a associação de segurança ao setor societal como presente na Escola de Copenhague não é razoável e constitui-se num processo perigoso. Como podemos perceber nas abordagens de Taylor e Huntington,

O conceito de segurança societal deve enfrentar uma discussão sobre sua validade moral. Não se pode falar de política sem falar de ética; não se pode tratar de construções humanas como simples discursos que, por critérios indefinidos, delinearão as relações humanas no futuro. Esta ilusão de neutralidade de um analista caiu por terra há muito tempo, e é impressionante que os membros da Escola de Copenhague estejam tão poucos preocupados com a qualidade do construto denominado segurança societal. Ele é moralmente problemático para a teoria política democrática, pois coloca um assunto essencialmente político em termos emergenciais e catastróficos, dificultando sua solução a longo prazo. Esta só poderá ser obtida quando

---

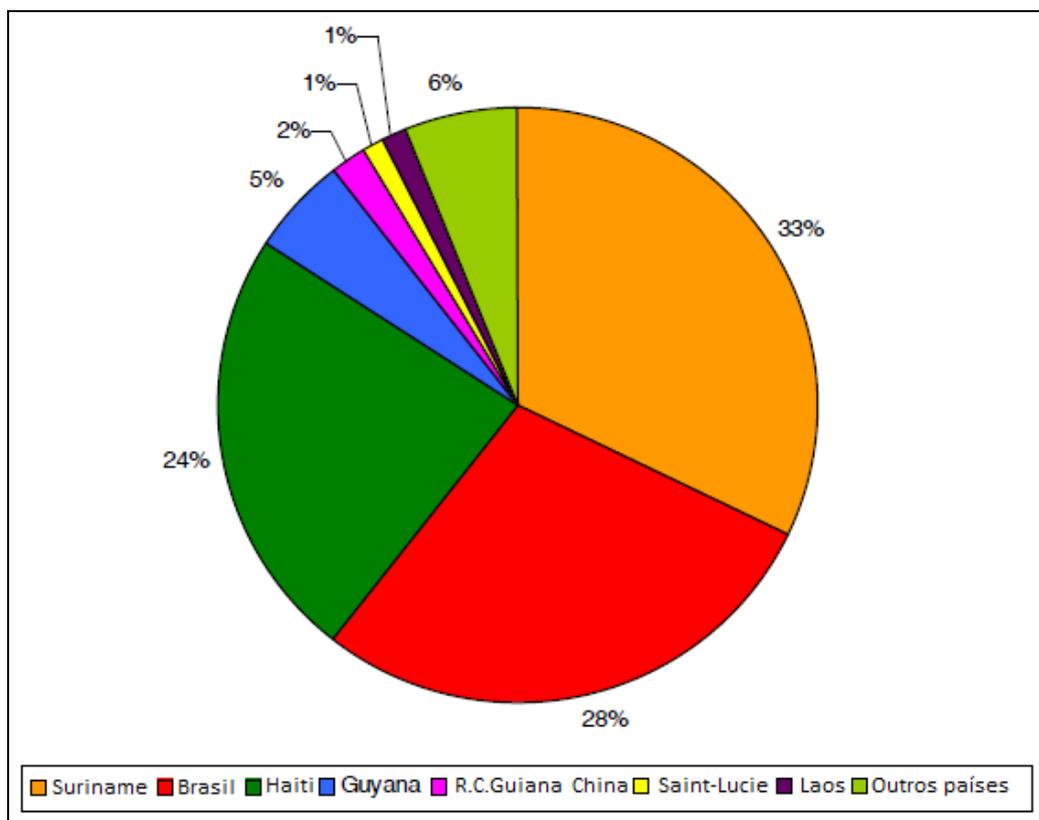
<sup>59</sup> Ver SANTIAGO, 2013.

ultrapassarmos a lógica schmittiana de política como a definição da linha que separa amigos de inimigos (2009, p.95-96)

Apesar de entendermos a complexidade de se abordar em nosso estudo o fluxo migratório como um problema de segurança, postulamos que a identificação de um discurso de ameaça de um grupo sobre questões de migração, competição identitária, projetos integradores e separatistas trata-se de um recurso metodológico e não da promoção da securitização. O discurso de ameaça no setor societal pode existir independentemente da Escola de Copenhague e da posição política do analista. Entendemos que é a negação de sua existência que pode representar um perigo e não sua identificação.

A Guiana Francesa apresenta uma grande diversidade populacional e isso é o resultado de sucessivas ondas migratórias. A composição da população era principalmente de índios, crioulos, negros pardos, asiáticos e Metropolitanos (*metro*)<sup>60</sup> no início dos anos 1960 e, posteriormente, a diversidade se intensificou com a chegada de imigrantes brasileiros, haitianos, guianeses e surinameses. De acordo com o *Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE)*, em 2009 os imigrantes representavam 29,7% da população da Guiana (gráfico 1), o que representa o departamento francês com o mais alto índice de migração na França .

Gráfico 1 – População imigrante por país de nascimento na Guiana Francesa (2009)



Fonte: INSEE (2012, p. 11)

A emigração de brasileiros rumo à colônia francesa começou desde os tempos coloniais e ao longo do século XX conheceu momentos mais intensos como na II Guerra Mundial (AROUCK, 2001). Na década de 1960 a presença brasileira se faz mais notável devido à necessidade de mão de obra para a construção do Centro Espacial de Kourou e em 1980 as migrações de brasileiros em busca de emprego em razão das crises econômicas. Percebemos, então, a partir dos anos 60, um fluxo migratório menos ou mais intenso, mas ininterrupto.

Baldwin destaca que

A proximidade da fronteira, a pressão demográfica do nordeste brasileiro, a falta de emprego e de melhores condições de vida, nos anos seguintes levaram os brasileiros a investir na migração, mesmo clandestina. Atravessando a fronteira, alguns ficavam em Saint-Georges-de-l'Oyapock, onde praticamente não havia fiscalização. Outros viviam em pequenos grupos na floresta guianense e, após a construção da estrada até Caiena, uma grande parte dirigiu-se para a capital. Os homens geralmente trabalhavam como pescadores, marceneiros e pedreiros e as mulheres como cozinheiras, faxineiras e prostitutas. A regularização de sua situação ocorria

<sup>60</sup> População oriunda do território central francês.

progressivamente por contratos de trabalho, ou por casamentos com pessoas de nacionalidade francesa, e, depois de mais ou menos dez anos de renovação de sua *Carte de Séjour* poderiam torna-se cidadãos franceses e receberiam as várias ajudas financeiras e médicas que o governo francês oferece aos franceses em geral (BALDWIN, 2010, p.216)

A autora aponta cinco grupos de brasileiros com características específicas (idem). São eles:

- a) Os primeiros brasileiros que vieram através de contrato legal e já construíram seus vínculos familiares, religiosos e comunitários. Falam português e francês, escrevem pouco em português e em francês. A maioria volta depois da aposentadoria para viver em suas cidades de origem;
- b) Os brasileiros que vieram nos últimos dez anos e foram legalizados pelo casamento, constituíram família, os filhos estudam e recebem educação francesa; esses brasileiros falam uma variante popular do português e falam uma variante rudimentar do francês, escrevem pouco o português e não escrevem o francês e pensam em consolidar uma vida familiar e patrimonial na Guiana;
- c) Os brasileiros que vieram nos últimos dez anos têm contratos temporários de trabalho e esperam por uma *Carte de séjour* mais longa; pensam em voltar ao Brasil e vão construindo seus patrimônios nas suas regiões de origem (a travessia do Oiapoque é uma imagem desse fato). Falam variantes do português do Brasil de menor prestígio, escrevem muito pouco a língua materna e apenas falam rudimentos do francês;
- d) Os brasileiros que vieram antes dos últimos dez anos, sem contrato de trabalho, já estão legalizados, habitam em comunidades familiares (avós, pais, filhos, bisnetos) com relativo conforto em casas que foram invadidas ou construídas em terrenos invadidos e que vivem das várias ajudas financeiras fornecidas pelo governo francês (uma quantia para cada filho, auxílio desemprego, auxílio velhice, auxílio aposentadoria, além do auxílio moradia) e não pensam em voltar para o Brasil;
- e) Os brasileiros ilegais que vivem de biscates e habitam verdadeiras favelas ou até regiões da floresta do lado francês, que vão e vêm continuamente e têm sua base familiar no Brasil, pouco falam rudimentos do francês e falam sua língua materna nas variantes de menor prestígio, não escrevem nenhuma das duas línguas.

Somam-se a esses cinco grupos os imigrantes ilegais que estão na extração de ouro como garimpeiros e nos serviços que estruturam essa atividade, como alimentação, transporte, comércio e prostituição. Sua clandestinidade faz com que seu número seja bastante impreciso.

Os quadros 10 e 11 foram elaborados pelo *Institut National de la Statistique et des Études Économiques* e demonstram os números de imigrantes na Guiana francesa e a origem de sua nacionalidades:

Quadro 10: População de imigrantes na Guiana Francesa

**30 % de la population est immigrée**  
Population par nationalité en 2009

<b>Français</b> 142 540 63,5 %	<b>Français de naissance</b>	<b>129 494</b>	<b>57,7</b>	
	dont nés à l'étranger	2 988	1,3	
	nés en France	126 506	56,4	
	<b>Français par acquisition</b>	<b>13 045</b>	<b>5,8</b>	
	dont nés en France	4 051	1,8	
	nés à l'étranger	8 994	4	<b>Immigrés</b>
<b>Etrangers</b> 81 929 36,5 %	<b>Etrangers</b>	<b>81 929</b>	<b>36,5</b>	<b>66 699</b>
	dont nés à l'étranger	57 705	25,7	29,7
	nés en France	24 224	10,8	
<b>Ensemble de la population</b>		<b>224 469</b>	<b>100</b>	

source : Insee - Recensement annuel de la population 2009

Quadro 11: População de imigrantes por país na Guiana Francesa

**9 immigrés sur 10 sont originaires des Amériques**  
Population immigrée par pays de naissance en 2009

	Ensemble des immigrés	Part dans la population immigrée (en %)	dont acquisitions de la nationalité française	
			en effectifs	en %
<b>Amérique</b>	<b>62 418</b>	<b>93,6</b>	<b>7 175</b>	<b>11,5</b>
dont :				
Suriname	21 564	32,3	1 700	7,9
Brésil	18 765	28,1	1 474	7,9
Haïti	15 880	23,8	2 422	15,3
Guyana	3 453	5,2	657	19
Sainte-Lucie	825	1,2	580	70,3
<b>Asie</b>	<b>2 385</b>	<b>3,6</b>	<b>1 118</b>	<b>46,9</b>
dont :				
Chine (Rép. Pop)	1 276	1,9	325	25,5
Laos	780	1,2	594	76,2
<b>Europe</b>	<b>913</b>	<b>1,4</b>	<b>241</b>	<b>26,4</b>
dont :				
Belgique	130	0,2	26	20,1
Italie	123	0,2	19	15,4
<b>Afrique</b>	<b>983</b>	<b>1,5</b>	<b>461</b>	<b>46,8</b>
dont :				
Algérie	133	0,2	56	41,7
Sénégal	116	0,2	57	49,4
<b>Ensemble</b>	<b>66 699</b>	<b>100</b>	<b>8 995</b>	<b>13,5</b>

source : Insee - Recensement annuel de la population 2009

No fluxo migratório de brasileiros para a Guiana Francesa existe, de acordo com as autoridades francesas e brasileiras, um grande número de clandestinos, principalmente com destino aos garimpos na floresta. Danos ambientais, criminalidade, ameaça às populações indígenas devido à contaminação dos rios e dos peixes pelo mercúrio do garimpo,

evasão de divisas, malária e HIV/AIDS são alguns dos elementos ligados às atividades de garimpo conduzidas principalmente por brasileiros.

Silva destaca que

As motivações para migrar, mesmo de modo ilegal, podem ser diversas, mas a maior parte dos migrantes que se deslocam do Amapá para Guiana Francesa vislumbram oportunidades que não encontram em seu próprio país ou vislumbram encontrar um Eldorado que lhes forneça riqueza rápida. (...) A migração internacional para a Guiana Francesa tem na cidade de Oiapoque seu lugar de *travessia*, ou melhor, de passagem (SOARES, 1995). No Brasil, o interesse do governo pelos brasileiros que emigram está relacionado com as grandes quantidades de fundos que remetem para casa. A Embaixadora Ana Beltrame afirmou que as emissões de euros realizadas pelos imigrantes brasileiros para o Brasil e a questão previdenciária na França são dois importantes fatores explicativos para o grande rigor da política de imigração na Guiana Francesa. Para o Consulado brasileiro em Caiena, há registros de 6.752 imigrantes brasileiros legalizados na Guiana Francesa. A Cônsul Ana Beltrame informou que há probabilidade de existirem três ilegais para cada legalizado (SILVA, 2013, p. 156).

Essa previsão de ilegais adicionaria de 20 a 30 mil pessoas ao número de brasileiros na Guiana Francesa dos quais uma porcentagem estaria ligada diretamente ao garimpo ilegal. Nesse contexto, o fluxo de brasileiros legais e, principalmente, ilegais passou a ser percebido como uma pressão migratória e a resposta do governo francês configurou-se em medidas como: um maior controle dos estrangeiros com implementação de barreiras no interior do território, um dispositivo extraordinário e inexistente na França metropolitana; criminalização e multa a quem emprega estrangeiros ilegais<sup>61</sup>; criminalização a quem ajudar um estrangeiro ilegal a entrar e a permanecer no território francês<sup>62</sup>.

É válido destacar que a relação de circulação de pessoas entre os Estados, ou seja, a relação entre o “nós” e “eles” é uma variável marcante para situar o grau de integração entre essas duas ou mais unidades políticas (ADLER, E. & BARNETT, M. 1998). No caso da relação Brasil- Guiana Francesa, a entrada legal de brasileiros no Departamento francês é feita somente através de vistos. Já para a circulação de guianenses, esses com passaporte francês, a recíproca não é verdadeira.

Na esteira da relação entre a Guiana Francesa com a região baseada primordialmente através de atividades securitizadas o governo francês buscou, além das medidas acima mencionadas, controlar a pressão migratória brasileira por meio de algumas iniciativas de cooperação com o Brasil descritas no quadro abaixo:

---

<sup>61</sup> Art. L8251-1 e L8256-2 do Código do Trabalho Francês

<sup>62</sup> Art. L622-1 do CESEDA, *Code de l'Entrée ET Du Séjour des Étrangers Et du Droit d'Asile*

Quadro 12: Cooperações sobre Migração Transfronteiriça

<b>Tema Cooperação</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Situação atual/Perspectiva</b>
Carta de circulação transfronteiriça	Proporcionar um documento aos habitantes de Oiapoque para entrada nas <i>Communes</i> da fronteira da Guiana Francesa sem que seja necessário ter visto no passaporte.	Em discussão
Criação de posto consular em Saint-georges-de-L'Oyapock	Atender demandas emergentes de Brasileiros sobre assuntos referentes à Guiana Francesa (entrada, retirada de visto, conflitos locais etc.)	Atendimento itinerante em Saint-Georges, mas ainda há uma discussão para criação do consulado francês em Oiapoque;
Casa do Migrante	Proporcionar um espaço físico para retirada de documentos e suporte para trabalho e renda.	Já está funcionando, mas pouco cumpre o seu papel.
Conselho do Rio	Dialogar sobre questões de desenvolvimento na bacia do Oiapoque	Está em fase de estruturação.
Os garimpeiros ilegais		

Fontes: ADAP (1997; 1999; 2002; 2008; 2009; 2010a; 2012); INSEE, 2011<sup>a</sup> in.: SILVA, 2013.

Para a embaixadora Ana Beltrame<sup>63</sup>, do Consulado Brasileiro em Caiena, o fluxo migratório brasileiro em direção à GF é visto como uma espécie de ameaça ao emprego dos franco-guianenses. Outro ponto levantado pela embaixadora sobre a comunidade brasileira na GF diz respeito à diferença da taxa de natalidade entre a família brasileira e a franco-guianense. “É o triplo”, diz a Embaixadora, “Ultrapassa o teto atual da previdência social francesa. Você vai atentar que marido e a mulher (franceses) trabalham. Benefícios para 1.6 filhos franceses. Na família brasileira a mulher não trabalha, quando trabalha ela faz faxina no

<sup>63</sup> Entrevista concedida no consulado brasileiro na Guiana Francesa no dia 10 de dezembro de 2013. Uma cópia da entrevista ficará disponível no Arquivo Ana Lagoa na UFSCar.

mercado marginal, ela não conta para a previdência e eles têm 6 filhos. Eles perfuram o teto da previdência social e dão um déficit”.

Quando indagamos se entre as nacionalidades que mais imigram para a GF (ver gráfico 1) a relação do brasileiro tem alguma representatividade diferente em relação aos surinameses ou haitianos, a embaixadora afirma que sim, pois “nós somos um vizinho muito grande com uma população muito grande, eles sabem que se um décimo do Brasil migrasse para cá nós seríamos maior que a população franco-guianense. Ele assusta pelo tamanho de nossa população. A capacidade de ocupar um espaço fisicamente”. Entretanto, Ana Beltrame não entende que a pressão migratória influencia na relação Franco-Brasileira. Para a Embaixadora o garimpo seria a primeira barreira no aprofundamento da integração entre os dois territórios em questão. “Aí bem longe, bem depois, a imigração”, afirma Ana Beltrame.

Uma maior integração da Guiana Francesa com a América do Sul pode potencializar não apenas sua dependente economia, mas também as débeis economias do seu entorno geográfico. Amapá e Suriname são regiões com baixos índices sócio-econômicos, isolados de outros centros e que podem ter a partir de uma integração mais coesa com o território europeu uma dinamização das suas condições. Os projetos que buscam interligar essas isoladas regiões enxergam essa dinamização como estratégicas, mas a efetivação desses caminha a passos lentos.

Em contrapartida, são as atividades ilegais que compõem a dinâmica da Guiana Francesa com seu entorno geográfico, principalmente como rota de drogas para a Europa e com extração de ouro ilegal executada majoritariamente por brasileiros. Além dos prejuízos com a evasão de divisas, os prejuízos ambientais e as atividades ilegais que estruturam a garimpagem fazem do garimpo um tema constante e delicado que influencia a relação do Departamento Francês com o Brasil.

O fluxo migratório de brasileiros é intenso e existe receio do potencial do Brasil em aumentar ainda mais a comunidade brasileira na GF. Esse fluxo é politizado através de medidas internas de controle migratório, inclusive permitindo uma anormalidade da relação de reciprocidade entre Estados: brasileiros precisam de vistos para ir à Guiana Francesa, entretanto não há necessidade do visto para franceses em solo brasileiro. Esses entraves na circulação de pessoas e uma sectarização da comunidade brasileira são situações que se contrapõem ao amadurecimento da integração.

Finalmente, é importante destacar que um território de uma potência europeia dentro da América do Sul, mais precisamente na região amazônica, é algo que influencia a relação da

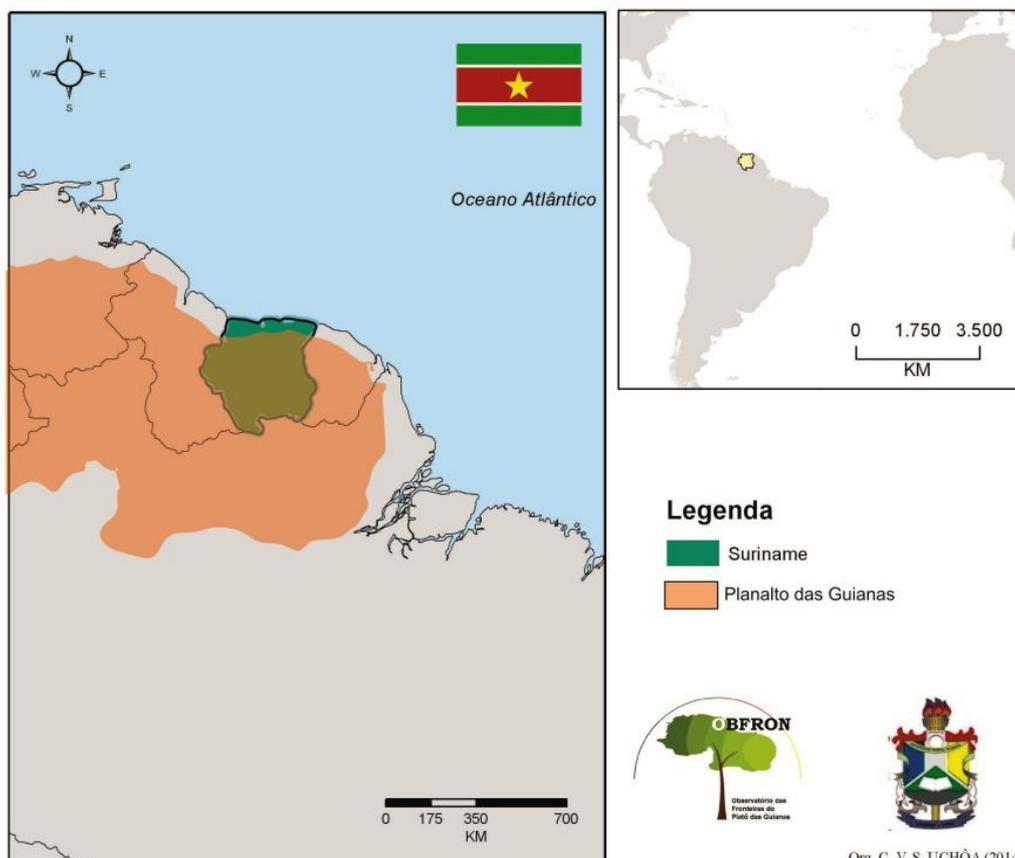
Guiana Francesa com o subcontinente e, principalmente, com os países vizinhos. A França foi excluída das organizações regionais como a União de Nações Sul-Americanas e da Organização do Tratado de Cooperação Amazônico como fruto do receio regional da penetração dos interesses de uma potência no subcontinente. Tal situação faz com que sua “Sul-americanização” se torne algo ainda pouco palpável.

## CAPÍTULO 6

### 6. SURINAME

No presente capítulo trataremos do mais jovem Estado independente da América do Sul, o Suriname, que junto com a Guiana Francesa e a Guiana compõem a chamada “Amazônia Caribenha”. Sua falta de interconectividade, característica da região do Platô, é foco de projetos da IIRSA e serão abordados no presente texto. Analisaremos a presença da comunidade brasileira, com boa parte ligada ao garimpo, e as tensões dessa comunidade com os diferentes grupos que compõem a sociedade surinamesa. Finalmente, destacaremos os litígios fronteiriços do Suriname com seus vizinhos Guiana e França, herança colonial que fragiliza a relação do país com seu entorno geográfico e, conseqüentemente, o processo de integração do país à América do Sul.

Mapa 21: Suriname



## 6.1. O jovem país Suriname

O Suriname junto com a Guiana são os países independentes mais jovens da América do Sul. Com 100% do seu território localizado na Amazônia transnacional e com uma área de 163 mil km<sup>2</sup>, a população de 529 mil habitantes<sup>64</sup> do Suriname está concentrada na região litorânea e é composta por um mosaico de grupos étnicos que migraram em diferentes momentos da história contemporânea surinamesa.

Localizado entre a Guiana Francesa (oeste), Guiana (leste) e o Brasil (sul) o Suriname apresenta uma baixa interconectividade com seus vizinhos. Com o Brasil não existe nenhuma conexão por terra e com a Guiana e Guiana Francesa as conexões são precárias e as travessias nas fronteiras fluviais são feitas ainda por balsas.

A economia do Suriname foi dominada pelo setor dos minerais e energéticos (ouro, petróleo, e alumina), que representam cerca de 30% do PIB. Agricultura e manufatura, embora pequenos, permanecem setores importantes. No setor de serviços, 45% do PIB é impulsionado principalmente pelas atividades comerciais e de transporte, enquanto os serviços pessoais, transportes e comunicação são setores que têm crescido mais rapidamente. O setor informal também é significativo e pode aumentar as estimativas atuais do PIB em até 16%, de acordo com os dados do Banco Mundial<sup>65</sup>.

Os níveis de pobreza e desigualdade do Suriname permanecem altos. O país ficou na 105ª posição em 2012 no Índice de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO) estima que 15-20% de sua população é subnutrida<sup>66</sup>. Há também as desigualdades significativas entre zonas costeiras, em geral mais ricas, e o interior rural mais pobre e de difícil acesso.

No intuito de acabar com o isolamento de grande parte de seu território, o Suriname está incorporado ao Eixo do Escudo das Guianas dentro da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul- Americana (IIRSA). Os projetos que contemplam o Grupos 3 e 4 do Eixo das Guianas, Interconexão Venezuela – Guiana- Suriname e Interconexão Guiana – Suriname – Guiana Francesa – Brasil, se concentram na construção de vias de acesso aos países vizinhos, podendo dessa forma melhor explorar as riquezas naturais do país.

---

<sup>64</sup> Fonte: <http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=Suriname>

<sup>65</sup> Idem

<sup>66</sup> Ibidem

A vida política do Suriname desde sua independência em 1975 foi turbulenta. Devido a golpes militares e uma guerra civil de 1986 até 1994 a instabilidade política e a debilidade econômica geraram um fluxo migratório de surinameses para os países vizinhos, especialmente para o Departamento francês, e uma fuga de profissionais qualificados para a antiga metrópole holandesa (JUBITHANA-FERNAND, 2009).

Ainda na esteira da questão migratória, outro fator importante no que concerne à integração e segurança no Suriname é o fluxo migratório que se dirige às regiões de recursos auríferos abundantes. Assim como na Guiana Francesa, o garimpo é o destino de milhares de pessoas em busca do enriquecimento através da garimpagem e das atividades que a circundam, como comércio, máquinas, combustível, armas, drogas e prostituição. Também se assemelhando ao caso do departamento francês, a composição de grupo com destino ao garimpo é basicamente de brasileiros (VIZENTINI, 2010).

## **6.2. Projetos na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana**

A já mencionada falta de interconectividade do Suriname com os países da região é o foco dos projetos integradores do país no Platô das Guianas. De acordo com os dados da IIRSA, os projetos em que o Suriname participa (mapa 22 e 23) estão focados em transporte. Esses projetos têm como função estratégica implementar e desenvolver um vínculo de integração no extremo norte da América do Sul através da conexão entre Venezuela, Guiana e Suriname (Grupo 3) e a consolidação da conexão física internacional para promover o desenvolvimento sustentável e a integração da Guiana, Suriname e os Estados do Pará e Amapá no Brasil (Grupo 4)<sup>67</sup>.

A construção e melhoria das estradas no Suriname apresentam forte importância econômica, pois dentro do seu território existem reservas de ouro, prata, platina, diamante, bauxita, cobre, minério de ferro, manganês estanho, zinco entre outros. A exploração dessas riquezas cobiçadas por empresas de países como a China e Brasil depende de questões logísticas.

Johannes van de Vem destaca dois outros motivos para o governo do Suriname investir nos projetos da IIRSA. O primeiro diz respeito à relação do país com sua ex-metrópole. No período de sua independência em 1975, a Holanda prometeu uma ajuda

---

<sup>67</sup> Fonte: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/lb13\\_completo\\_alta.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb13_completo_alta.pdf)

financeira à sua ex-colônia que terminaria em 2011. Interrompida por questões ligadas à falta de democracia no país, após o retorno a um governo eleito democraticamente em 1991, a ajuda holandesa foi retomada.

A relação com a Holanda continua a ser um fator importante na economia, com a insistência de que o Suriname deve empreender reformas econômicas e produzir planos específicos aceitáveis aos holandeses para projetos em que os fundos de ajuda poderiam ser gastos. Em 2000, no entanto, os holandeses revisaram a estrutura do seu pacote de ajuda e apontaram para as autoridades do Suriname sua decisão de focalizar ajuda em setores considerados por esses prioritários. Essa abordagem é vista pelo governo do país como evasiva e, dessa forma, a dinamização da sua economia com outros países tem um significado emancipatório.

O segundo motivo levantado por Johannes van de Vem refere-se à ocupação do território surinamês. Coberto pela floresta amazônica e demograficamente ocupado apenas em suas planícies costeiras, ligações terrestres ao interior do país possibilitariam a sua ocupação e seu desenvolvimento (2010, p. 3)<sup>68</sup>.

Entretanto, de acordo com o relatório do corpo de discussão política e estratégica de programas e projetos para implementar a integração da IIRSA (COSIPLAN) aos projetos que compõem o Grupo 3<sup>69</sup>, todos dentro do Suriname, nenhum saiu do planejamento ou da pré-execução. Dos projetos que compõem o Grupo 4<sup>70</sup> e estão dentro do território surinamês apenas a estrada Apura - Nieuw Nickerie está em execução (ver quadros abaixo). Isso significa que apesar dos projetos estarem no plano IIRSA desde sua criação e a despeito da importância estratégica para uma integração mais efetiva do Suriname ao seu entorno geográfico, o isolamento do país continua como uma característica predominante.

As localizações dos projetos mencionados não estão nas partes mais povoadas do Suriname. Como já mencionamos, a grande parte da população habita a parte costeira surinamesa. Isto significa que a princípio a viabilização dos projetos não demandaria remoções de populações e seus impactos estariam concentrados em questões ambientais e não

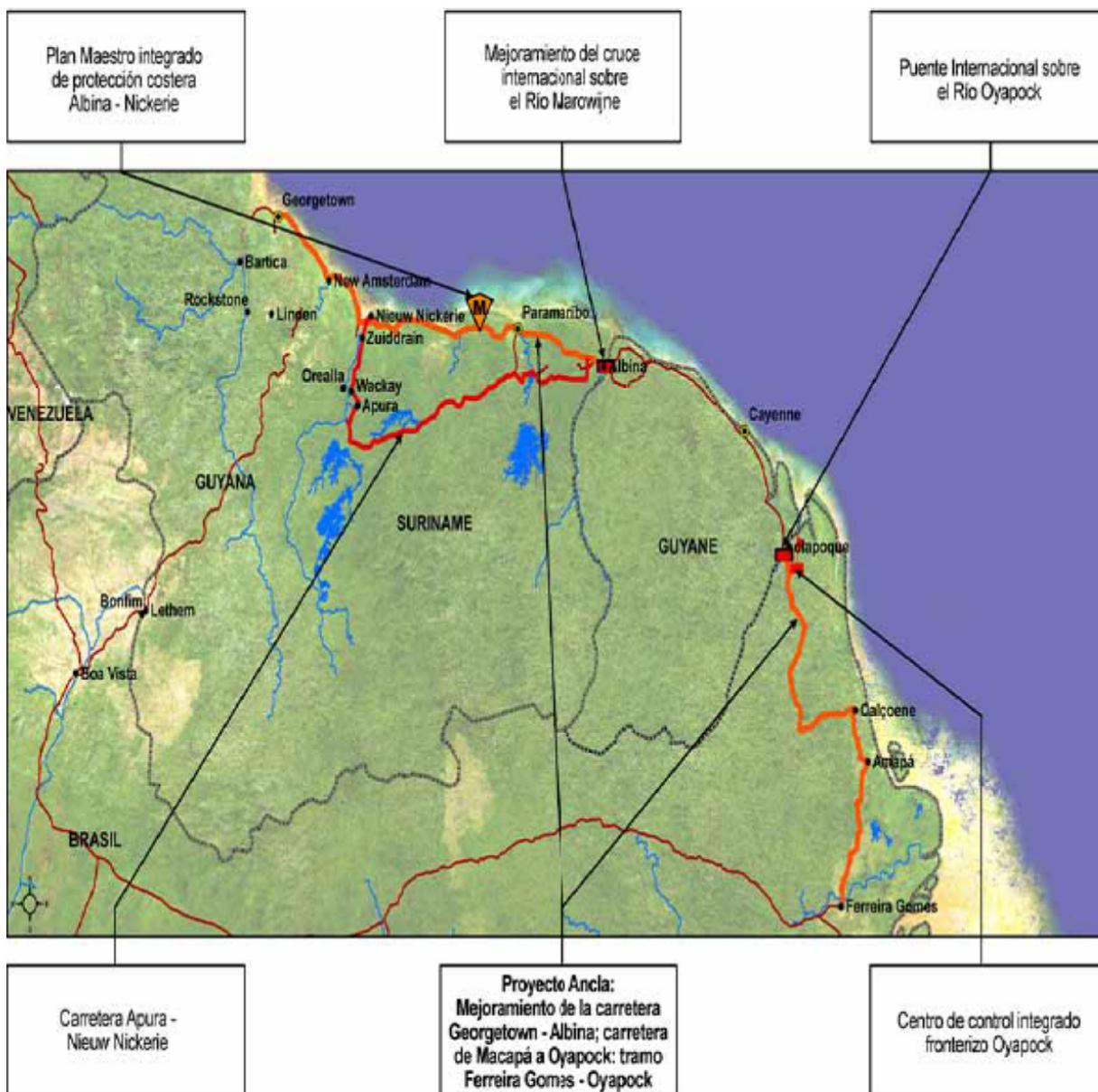
---

<sup>68</sup> Ver: J. van de. Um elefante branco para o Suriname. Disponível em: <http://www.oecoamazonia.com/br/artigos/9-artigos/114-um-elefante-branco-para-o-suriname>.

<sup>69</sup> Estradas de conexão entre Venezuela- Guiana- Guiana Francesa; construção da ponte sobre o Rio Corentine (Guiana Francesa e Suriname); gasoduto Venezuela- Guiana- Suriname.

em outros setores como o societal, econômico e político como em outros casos por nós analisados. Entretanto, a história recente surinamesa aponta para fortes tensões entre diferentes grupos que, entre outras razões, tiveram como atores funcionais grandes empresas e construções de infraestrutura para a exploração dos recursos naturais do Suriname.

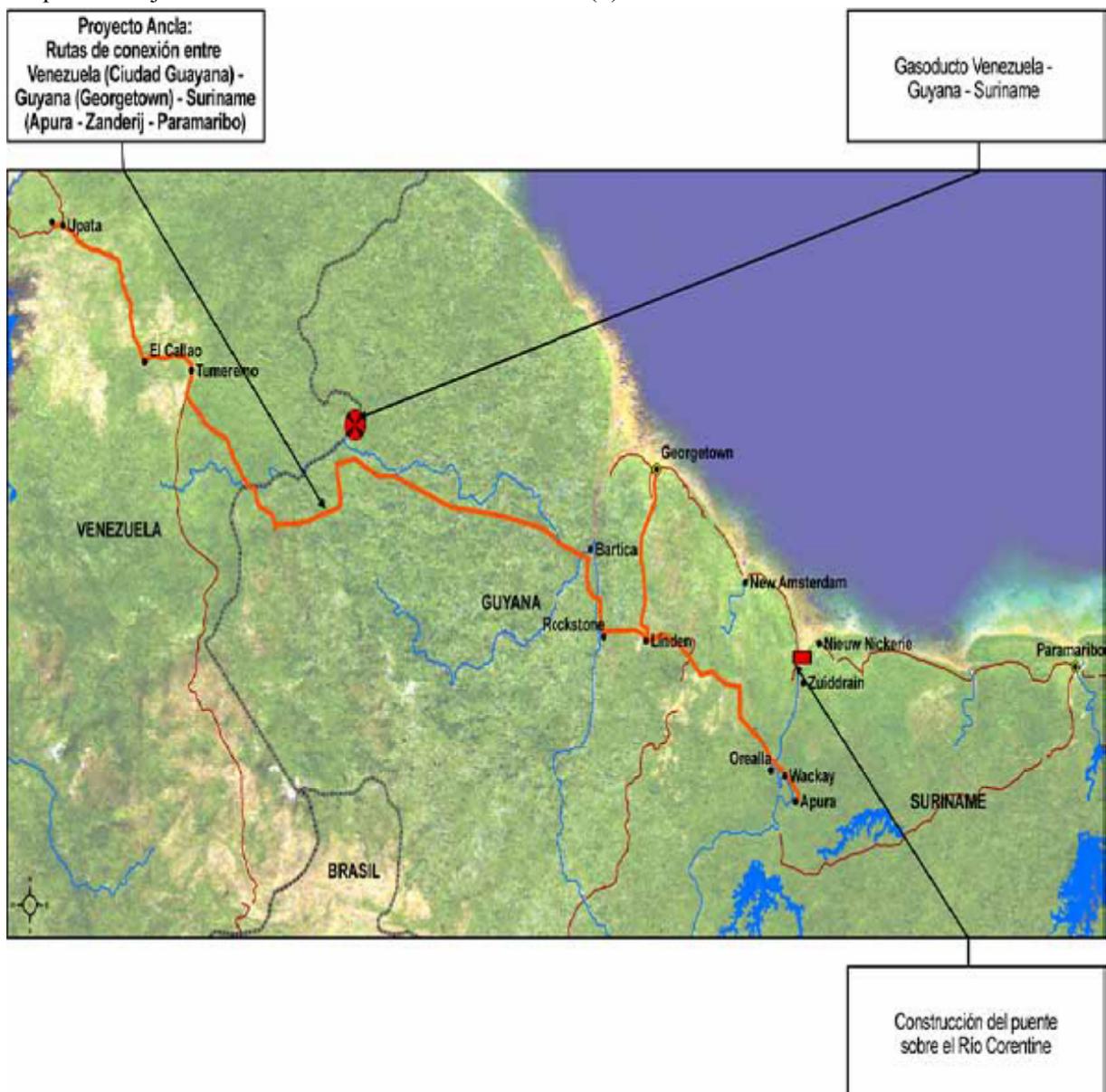
Mapa 22: Projetos Eixo Escudo Guianês no Suriname (1)



Fonte: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

<sup>70</sup> Melhoramento da rodovia Georgetown - Albina; Rodovia de Macapá a Oiapoque; Rodovia Ferreira Gomes - Oiapoque (Brasil-Guiana-Suriname); melhoramento da travessia internacional sobre o Río Marowijne, construção da estrada Apura - Nieuw Nickerie; plano mestre integrado de proteção costeira Albina- Nickerie.

Mapa 23: Projetos Eixo Escudo Guianês no Suriname (2)



Fonte: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

### 6.3. Desenvolvimento e conflito

A baixa intensidade da exploração dos recursos naturais surinameses e a densidade demográfica concentrada na costa fez com que esse país preservasse mais de 90% da sua cobertura vegetal e garantisse sua reputação internacional como o mais preservado e com menores taxas de desflorestamento no mundo (FAO, 2010). Isto quer dizer que seu potencial de exploração é um dos mais altos entre os países amazônicos.

A experiência de exploração das riquezas naturais surinamesas esteve concentrada em apenas uma empresa, a ALCOA, que está presente no país desde 1916, mas intensificou sua

presença a partir da construção de uma hidrelétrica no rio Suriname em Afobakka para abastecer as fundições de alumínio nos anos 1960. A obra demandou a construção de uma barragem e, conseqüentemente, a remoção de milhares de quilombolas, conhecidos como *marrons*.

Os *marrons* são os descendentes dos negros escravizados que fugiram para as florestas surinamesas entre os séculos XVII e XVIII. Depois de mais de meio século de guerra contra tropas coloniais, a independência dos quilombolas foi reconhecida pela assinatura de um tratado de paz com os holandeses na década de 1760. Este tratado permitiu que os quilombolas ocupassem uma grande parte do interior do Suriname, que tem sido a sua pátria desde então.

De acordo com *Central Bureau of Citizens Administration/Ministry of the Interior* (CBB, 2006) do Suriname, esse grupo representa aproximadamente 15% da população do país e desde os anos 1980 vem de forma gradativa buscando mais espaço político e respeito aos seus direitos como povos tradicionais da região. Trataremos mais à frente das tensões entre *maroons* e outros grupos representativos na população surinamesa, como os brasileiros.

A forma de exploração da riqueza do país gerava descontentamento em outros setores da sociedade. Vizentini (2010) destaca:

Neste quadro, em 25 de fevereiro de 1980, um grupo de dezesseis sub-oficiais, liderados por Desiré Delano (Desi) Bouterse, acusando o governo de ineficiência desencadeou um Golpe de Estado (a “Revolução dos Sargentos”). Um ano depois o governo interino é derrubado, sob acusação de ser demasiadamente voltado para a Holanda e os Estados Unidos, com Bouterse se tornando presidente (VIZENTINI, 2010, p.35).

Na primeira metade dos anos 1980 muitos protestos tomaram conta da cena política do país e a repressão por parte do governo de Bouterse fez com que o Suriname ficasse isolado político-economicamente. Esse isolamento fez com que o Bouterse buscasse apoio de Cuba e essa aproximação preocupou a ditadura brasileira. De acordo com Vizentini, “para resolver a situação o General Danilo Venturini foi enviado pelo presidente Figueiredo para oferecer um pacote de ajuda ao país, em troca do cancelamento da cooperação com os cubanos, o que foi obtido” (2010, p.36).

Sem apoio externo e com uma economia em crise as tensões internas se intensificaram e a relação entre o governo e os *maroons* desencadeou uma guerra civil em 1986 que durou até o início dos anos 1990. Essa guerra gerou um fluxo migratório em direção à Guiana

Francesa onde aproximadamente 10 mil surinameses ficaram concentrados em campos de refugiados.

A bibliografia aponta que as razões para o início do conflito entre o exército surinamês e os *maroons* estiveram concentradas na falta de respeito ao modo de vida dos povos tradicionais e na ausência de políticas diferenciadas que assegurassem seus direitos à terra (REBELO, 2011; VIZENTINI, 2010; PRICE, 1998). Em seu livro *Scrapping maroon history: brazil's promise, suriname's shame* Richard Price destaca que de todos os países da América, apenas Suriname não fornece proteção legal para suas populações indígenas/*maroom*. De acordo com Price os sucessivos governos do Suriname têm prosseguido com uma política contra os quilombolas e comunidades indígenas e não vêm respeitando tratados dos quais o país faz parte, como a Convenção Americana de Direitos Humanos (1998).

A respeito dos tratados, é importante destacar que o Suriname não é signatário da Convenção nº 169 da OIT, que se constituiu como o primeiro instrumento internacional vinculante que aborda especificamente os direitos dos povos indígenas e tribais. Isso significa que, ao contrário dos casos que analisamos no presente trabalho sobre o Peru e a Bolívia, os povos tradicionais surinameses não têm a possibilidade de utilizar esse mecanismo que garante a consulta prévia sobre projetos de desenvolvimento em suas terras, assegurando-lhes direitos e princípios fundamentais do trabalho, direito à igualdade de tratamento e de oportunidades, à liberdade sindical e direito de negociação coletiva. Essa relação com os povos tradicionais rendeu ao governo do Suriname uma demanda do povo Saramanka à Secretaria da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em 2000<sup>71</sup>.

O povo Saramaka faz parte de um dos seis grupos quilombolas *Maroons* existentes no Suriname e na Guiana Francesa. Os aproximadamente 45 mil Saramakas surinameses, organizados através da Associação de Autoridades Saramaka<sup>72</sup>, constituíram-se como atores securitizantes a fim de cessar a violação dos direitos humanos de seu povo e garantir direitos enquanto povo tradicional.

Da Comissão Interamericana de Direitos Humanos o caso seguiu para a Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2006 e no ano seguinte a Corte pronunciou-se a

---

<sup>71</sup> Denúncia nº 12.338

<sup>72</sup> A Associação de Autoridades Saramaka é uma organização representativa de líderes tradicionais da aldeia Saramaka formada em março de 1998, em resposta à crescente pressão de empresas madeireiras multinacionais e do fracasso do governo do Suriname para reconhecer e respeitar os direitos a suas terras ancestrais. Fonte: <http://suriname.wedd.de/>.

favor dos demandantes contra o governo do Suriname. No trabalho de Rebelo é destacado que,

Com essa decisão histórica, se estabelece um precedente para todos os *Maroons* e os povos indígenas da América. Aos Saramaka foram assegurados os direitos coletivos às terras onde sempre habitaram e têm desenvolvido seus hábitos e cultura desde o século XVIII. A decisão também contemplou os Saramaka com o direito a decidir acerca da exploração dos recursos naturais existentes naquele território como: a madeira e o ouro. Ainda, concedeu uma compensação do governo surinamês pelos danos oriundos das concessões de madeira feitas em período anterior às empresas chinesas, a serem pagos em um fundo de desenvolvimento especial, cuja gestão cabe a membros do povo Saramaka. A Corte também cominou a obrigação ao Suriname de viabilizar a realização de estudos de impacto ambiental e social por instituições tecnicamente capacitadas e independentes, quando for outorgar concessões para desenvolvimento de atividades e projetos no território Saramaka, além de adotar meios adequados com vistas a minimizar o prejuízo que possam surgir em decorrência de tais projetos e se relacionarem com a sobrevivência social, econômica e cultural do povo Saramaka (REBELO, 2008, p.114-115).

A decisão da Corte traz um marco da relação da população tradicional surinamesa, *maroons* e indígenas com o governo do país, uma vez que conseguiu efetivamente transformar em uma questão de segurança o uso do território. Mesmo não sendo signatário da Convenção 169 da OIT, outros mecanismos internacionais podem alicerçar as reivindicações dos povos tradicionais, como demonstrou o recente episódio dos Saramaka.

Diante desse histórico, entendemos que as tensões entre etnias dentro do Suriname estão ligadas à construção dos direitos dos diferentes povos que habitam o país e à exploração do território. Essa exploração tem grandes potenciais com a realização dos projetos da IIRSA.

Entretanto, como uma região de grandes reservas auríferas, a exploração do garimpo na selva surinamesa não necessitou de uma infraestrutura logística mais desenvolvida para a sua realização. Essa atividade gerou um grande fluxo de pessoas para as reservas auríferas do país, majoritariamente de brasileiros. Esse grupo tem entrado em choque com outros grupos surinameses e nos aponta para um movimento de securitização da comunidade brasileira no Suriname, tópico da próxima parte de nosso trabalho.

#### 6.4. Imigração e Garimpo

A extração de ouro e as remessas de surinameses no exterior são as principais fontes de dinheiro do Suriname. A imigração nos últimos 20 anos, especialmente de brasileiros, esteve ligada diretamente ao garimpo e às atividades que o estruturam, como alimentação, transporte, comércio e prostituição. Apontamos essa diferença, pois a imigração de brasileiros na Guiana Francesa, já abordada no presente texto, está relacionada apenas parcialmente ao garimpo. Outra parte desses brasileiros que migram em direção à GF saem em busca dos atrativos de um território europeu como o euro, benefícios sociais e saúde.

A chegada dos garimpeiros brasileiros, doravante apenas garimpeiros, data do já mencionado instável período dos anos 1980 no Suriname. É justamente no final dessa década que a pressão pelo fim da exploração dos garimpos na Amazônia brasileira se efetiva<sup>73</sup>. A criação de reservas indígenas e a “onda verde” já presente no cenário internacional passam a se fortalecer no Brasil buscando eliminar atividades de grandes danos ambientais como o garimpo. Isso significou que os milhares de garimpeiros no Brasil, detentores de um *know-how* importante na extração de ouro na floresta amazônica, puderam continuar suas ocupações nas reservas surinamesas.

A chegada dos brasileiros aos garimpos do Suriname representou uma forte transformação na extração do ouro. Isso não foi apenas devido ao número de brasileiros que chegavam das fronteiras do norte do Brasil. A grande alteração foi devido à forma de garimpagem brasileira desconhecida pelos *maroons*. Oliveira destaca que

Nessa época, a mineração do ouro era realizada nos leitos dos rios (através da utilização de dragas e balsas), situação que foi drasticamente alterada a partir da intensificação do fluxo de brasileiros para a região. Os garimpeiros conheciam técnicas de desmonte hidráulico em terra firme, método de extração desconhecido pelos quilombolas e que, por conta da facilidade de implementação, passou a ser predominante no Suriname. Em pouco tempo, a chegada dos brasileiros e, sobretudo, a relação destes com o ouro contribuíram para que a mineração artesanal desenvolvida pelos quilombolas cedesse espaço para o ritmo empreendedor trazido pelos atores dessa nova frente migratória (OLIVEIRA, 2010, p.55)

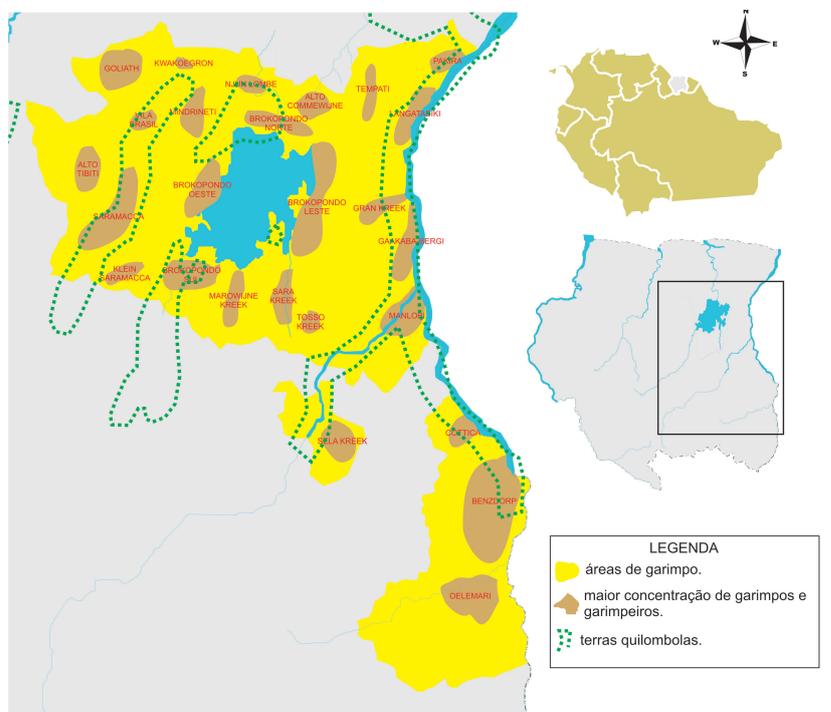
A localização dos brasileiros está concentrada no interior do país nas áreas de garimpo, principalmente nos distritos de Paramaribo, Brokopondo, Sipaliwini e Marowijne (mapa 24 e gráfico 2). Dados do Ministério da Justiça do Suriname apontam para a existência

---

<sup>73</sup> Extinção do regime de Matrícula e estabelecimento do regime de Lavra Garimpeira (Lei no 7.805, de 18 de julho de 1989, que altera o decreto anterior – Decreto-Lei no 227, de 28 de fevereiro de 1967)

de mais de 8 mil brasileiros ilegais no país em 2008, o que significa mais da metade do total de ilegais .

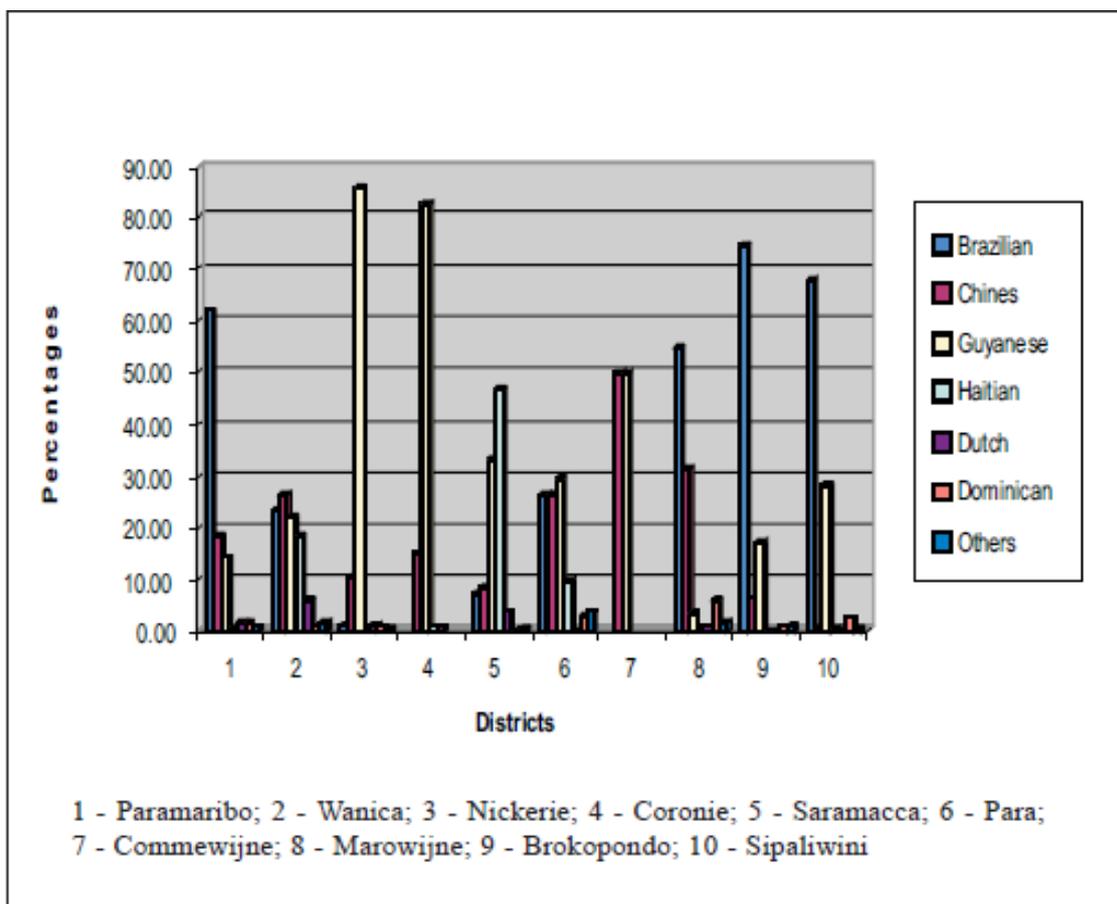
Mapa 24: Principais áreas do garimpo de ouro no Suriname



Fonte: Oliveira (2012)

Entretanto, esses dados não são precisos e existem estimativas que trabalham com a possibilidade de até 20 mil brasileiros ilegais no Suriname (JUBITHANA-FERNAND, 2009) ou ainda de 30 a 40 mil brasileiros em terras surinamesas (OLIVEIRA & KANAI, 2011). Essas estimativas, tanto as menores quanto as maiores, representam um percentual significativo de brasileiros na pequena população surinamesa, ou seja, a comunidade brasileira representa de 5-10% do total de pessoas no Suriname. Soma-se a esse número o dado qualitativo de que esses brasileiros estão concentrados na exploração da maior riqueza do país.

Gráfico 2: Percentagem de imigrantes ilegais por distritos em 2008



Fonte:: Ministry of Justice and Police, in.: JUBITHANA-FERNAND , 2009

Mesmo não sendo a totalidade dos brasileiros ligados ao garimpo, a sociedade surinamesa associa o brasileiro diretamente à mineração de ouro, à criminalidade nas regiões de garimpo e ao sexo, o que tem influência direta nas relações interpessoais (HOFS, 2006). Essa associação de grupos étnicos com determinadas atividades é tradicional no Suriname e, dessa forma, os brasileiros ficaram associados em suas atividades pioneiras e predominantes. Oliveira e Kanai destacam que

Esta etnicização no Suriname é tão impressionante que é fácil de perceber a divisão territorial do trabalho: i) os hindus são presença predominante em lojas de eletrônicos ; ii) os chineses como proprietários de mercados , supermercados e venda de produtos importados da China; iii ) o javanês em lojas que vendem produtos voltados para as necessidades do dia- a-dia , e iv) os negros que ocupam a maior parte dos cargos públicos(OLIVEIRA & KANAI, 2011, s/p).

A pesquisa realizada por Rafael da Silva Oliveira (2012) entre os anos de 2007 e 2010 nos jornais Times of Surinam (TS) e De Ware Tijd (DWT) do Suriname, apontou a construção da imagem dos imigrantes brasileiros ligadas ao sexo, à clandestinidade, à violência e ao crime. O estudo constata que das 944 matérias analisadas, sendo 531 do Times of Surinam (TS) e 413 do De Ware Tijd (DWT), o TS publicou pelo menos uma reportagem sobre os brasileiros no Suriname a cada 2,74 dias, ao passo que o DWT a cada 3,53 dias. Do total de notícias que abordavam os brasileiros 94,60% teve tratamento negativo e os três temas mais presentes nessa linha de tratamento são “garimpo/garimpeiros”, “danos ambientais” e “imigração ilegal”, como podemos observar na tabela 2.

Tabela 2: Assuntos abordados e tratamento dos conteúdos sobre os brasileiros no Suriname

<b>Assunto</b>	<b>Conteúdo Positivo</b>	<b>Conteúdo Negativo</b>	<b>TS</b>	<b>DWT</b>
Prostituição	---	56	22	34
Belenzinho	1	8	3	6
Garimpo/garimpeiros	2	215	119	98
Danos ambientais (uso de mercúrio nos garimpos e desmatamento)	---	180	97	83
Conflitos/problemas com grupos quilombolas e/ou indígenas	---	51	23	28
imigração ilegal	---	156	89	67
Prisão e assassinato	---	138	96	42
Tensão/conflito com a mineração em grande escala	---	63	42	21
Fuga de capital para o Brasil (envio de dinheiro e transporte ilegal de ouro)	---	24	13	11
carneval e festa junina	20	2	9	13
Acordos bilaterais/visitas oficiais	27	---	18	9
Religião	1	---	---	1
<b>TOTAL</b>	<b>51</b>	<b>893</b>	<b>531</b>	<b>413</b>

Fonte: OVIVEIRA, 2011.

Na esteira da representatividade dos brasileiros no Suriname, o trabalho de Carolina Carret Höfs afirma que

Os brasileiros eventualmente são representados como uma ameaça à balança étnica, expressa em pequenos eventos cotidianos – como as batidas policiais e a ostensiva burocracia de controle do comércio. A atenção pública se volta para a imigração brasileira principalmente quando acontecem alguns eventos limites como os casos de desordem pública por badernas, crimes, envolvimento com tráfico de drogas ou até mesmo, histórias de esposas surinamesas que vão a público defender seus casamentos “destruídos” pelas mulheres brasileiras (HÖFS, 2006, p.47).

Assim como os governos do Brasil, com a operação *Anaconda*, e da França, com a operação *Harpia*, o Suriname, através de suas forças policiais e militares, executou a operação *Clean Sweep*. Em 2008 o Ministério da Justiça surinamês junto com o Ministério da Natural Recursos e do Ministério do Desenvolvimento Regional deram início à operação *Clean Sweep* com o objetivo cessar atividades ilícitas como ouro e madeira de extração ilegal, o tráfico de drogas e posse ilegal de armas (JUBITHANA-FERNAND, 2009).

Foram executadas outras duas operações *Clean Sweep*, buscando controlar as áreas de garimpo em outras partes do país. Apesar de não serem os brasileiros o alvo da operação, a *Clean Sweep* atingiu-os diretamente, fortalecendo dessa forma a imagem dos brasileiros com a ilegalidade e a criminalidade de forma geral. Como destaca Oliveira (2012), a operação que conta com uma “vassoura” como símbolo promoveu o discurso da “limpeza” fortalecendo estereótipos, além de contribuir para “rotular e impor imagens negativas aos brasileiros que vivem no Suriname” (p. 466).

Outro episódio que marca as tensões entre surinameses e brasileiros, mais especificamente com os *maroons*, aconteceu na cidade de Albina, localizada no distrito de Marowijne. Em dezembro de 2009 uma briga de bar evoluiu para um conflito generalizado entre brasileiros e *maroons*. Na briga, um brasileiro assassinou um *maroon* e a retaliação do grupo quilombola foi generalizada contra a comunidade brasileira. Os relatos descrevem estupros, incêndios, espancamentos e assassinatos contra os brasileiros<sup>74</sup>.

O político e empresário Ronnie Brunswijk é uma das principais lideranças quilombolas do Suriname e é oriundo da região do mencionado conflito. Em entrevista ao jornal brasileiro *Folha de São Paulo* o líder *maroon* diz que nos últimos anos os brasileiros mataram 68 pessoas e acredita que a retaliação é uma reação a anos de violência conduzida por brasileiros contra sua comunidade<sup>75</sup>. Para Brunswijk, a explicação dos estupros, tipo de violência comum praticada contra as mulheres brasileiras, está no pressuposto de que “as brasileiras vão lá para ser [sic] prostitutas. Talvez eles [os *maroons*] tenham a ideia de que tinham o direito de fazer isso”. Tal afirmação coaduna com a argumentação de Höfs (2006) e Oliveira (2012) no que diz respeito à imagem e discurso sobre a comunidade brasileira no Suriname.

---

<sup>74</sup> Ver G1, 2009

<sup>75</sup> São Paulo, terça-feira, 05 de janeiro de 2010 . ENTREVISTA - RONNIE BRUNSWIJK. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0501201008.htm>

O episódio pode ser analisado como algo isolado, uma vez que não apresentou repetições de mesma intensidade. Entretanto, ao mesmo tempo ele é parte de um cenário de securitização dos brasileiros no Suriname. Os *marrons* se constituem como um ator cada vez mais presente no cenário político surinamês desde o fim da já mencionada guerra civil nos anos 1990. Sua luta pelo direito às terras que ocupam, regiões com abundância de reservas auríferas, já conquistou precedentes e respaldo de instituições supranacionais. A extração de ouro é parte fundamental da economia *maroons* e do Suriname de forma geral e sua exploração é feita basicamente por brasileiros. Esses, por sua vez, são alvo de um discurso que os conecta às atividades ilícitas moralmente condenáveis pela sociedade local e que na relação com os *maroons* tem tomado contornos de um discurso de ameaça.

### **6.5. Litígios fronteiriços**

Os litígios fronteiriços são parte de questões clássicas de segurança e de securitização. Por se tratar de soberania territorial o ator securitizante é normalmente o Estado e os setores político e militar são predominantes. Desde o tratado de Westfália em 1648 a reivindicação por fronteiras foi a origem de diversos conflitos bélicos de alta intensidade.

Atualmente na América do Sul algumas demandas territoriais compõem o cenário de segurança que, num passado recente, foi origem de conflitos armados entre países amazônicos<sup>76</sup>. Atualmente, não existe a iminência da deflagração de nenhum conflito militar para a resolução das questões fronteiriças. Entretanto, um processo de integração coeso, ou a construção de uma comunidade de segurança ficam diante do desafio de resoluções fundamentais para as relações entre os Estados da região como as questões fronteiriças.

O Suriname possui os mais extensos litígios fronteiriços da região com a França e a Guiana, ambos herdados do período colonial e adormecidos até a descoberta de riquezas nas regiões em questão. Com a Guiana francesa o contencioso se refere a um território na fronteira sul do Suriname com o departamento francês. O litígio com a Guiana, por sua vez, é duplo: o primeiro se refere à jurisdição sobre o rio que faz fronteira entre os dois países, o rio Corentyne; o segundo é referente à região do Triângulo do New River, localizado na fronteira sul dos dois países próximo ao Brasil.

---

<sup>76</sup> Peru e Equador em 1981 e 1995 entraram em conflitos armados por questões fronteiriças na região amazônica.

Mapa 25: Litígios fronteiriços no Platô das Guianas



Fonte: HOYLE, 2001.

A disputa com a Guiana Francesa data dos anos 1860 e se refere à origem do rio Maroni. O Suriname defende que sua origem é o rio Lawaie e os franceses, o rio Tapahony. Até a descoberta de ouro nas últimas décadas do século XIX, a determinação da comissão franco-holandesa que favorecia os franceses não foi questionada. Após a descoberta outras arbitragens foram feitas, mas sem que um acordo se firmasse. Tal situação segue ainda hoje indefinida.

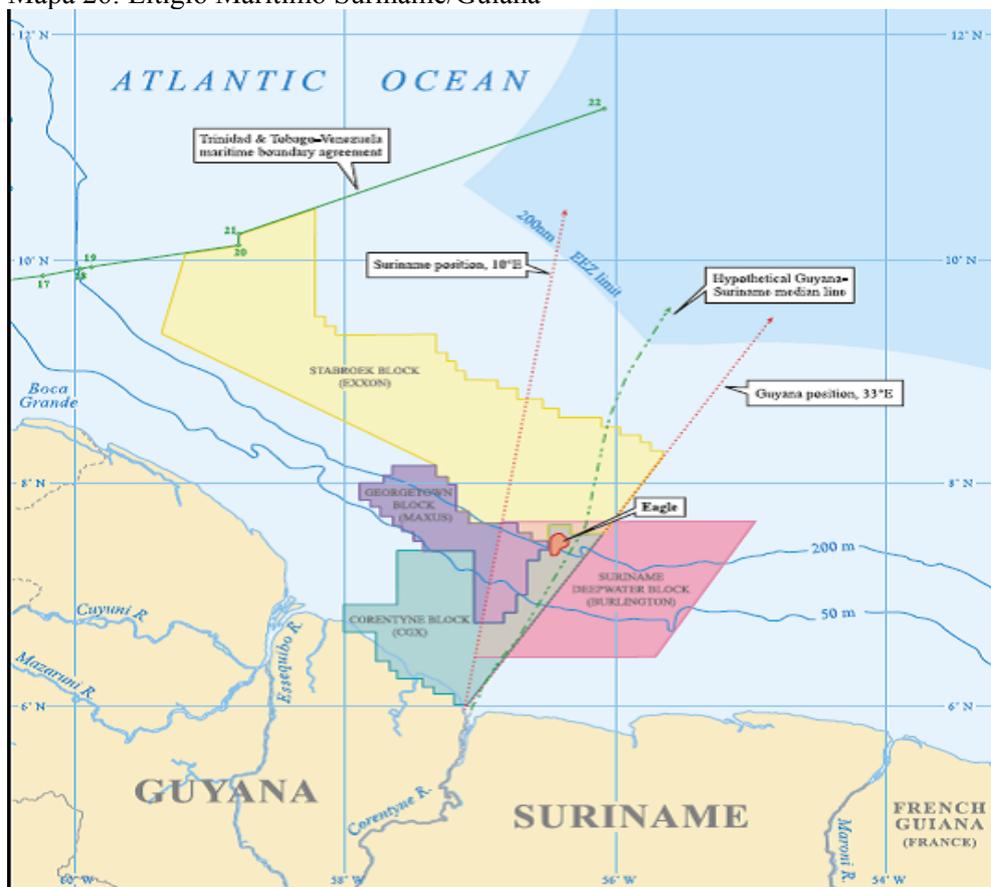
Apesar da aproximação de Suriname e França através de acordos de cooperação, o Suriname continua com a tese holandesa sobre as fronteiras. Os mapas surinameses mostram a fronteira contestada, mas o assunto não é abordado com alguma relevância desde o começo da década de 1990. Algumas razões fazem com que o assunto não ganhe maior reverberação no Suriname: os surinameses compõem a segunda maior população de estrangeiros na Guiana Francesa (ver quadro 11), que é parte importante da economia surinamesa com suas remessas

ao país; os projetos de cooperação com a França (*Agence Française de Développement*, 2008) são volumosos e as possibilidades de potencializar as relações com o vizinho europeu são atraentes para a limitada economia surinamesa.

As questões fronteiriças com a Guiana se referem à soberania das regiões: rio Courantyne, que os separa; o Triângulo do New River, que fica no extremo sul dos países em uma área com aproximadamente 15.000 quilômetros quadrados de floresta amazônica e equivale cerca de 10% do território surinamês; parte do Mar do Caribe que se estende ao norte de suas linhas costeiras e em 2007 teve a sentença arbitral do Tribunal Internacional do Direito do Mar proferida.

Assim como no contencioso com a Guiana Francesa, esses litígios se encontravam adormecidos até a descoberta de reservas auríferas nas regiões em questão e até a possibilidade de exploração de petróleo. Após décadas de negociação no contencioso com a Guiana, os países não entraram em um acordo e a necessidade de uma arbitragem internacional mostrou-se como a única saída.

Mapa 26: Litígio Marítimo Suriname/Guiana



Fonte: HOYLE, 2001.

A argumentação dos países reclamantes tem bases distintas. De acordo com a análise de Thomas W. Donovan (2003),

As reivindicações da Guiana para o Triângulo do New River são apoiadas por leis fundamentais da ocupação . Os elementos individuais de ocupação ( *occupandi animus e corpus* ) são cumpridas, detalhando uma intenção clara e consistente a ocupação da área. Por outro lado , as reivindicações do Suriname para o New River Triângulo baseiam-se principalmente sobre a possível prescrição e reivindicações do interior coloniais. Em termos de disputa fronteira de rio, Suriname mantém um forte argumento para a soberania sobre todo o rio com base na herança do título histórico através *possedetis uti* . Este título para a fronteira do rio vai afetar a fronteira terrestre e beneficiar o Suriname com um mar territorial imediatamente adjacentes à costa. No entanto, essa trajetória não foi concebida para se aplicar às periféricas marítimas de Zona Económica Exclusiva ou plataforma continental. Essas áreas, por isso, muito provavelmente usam diferentes precedentes para a demarcação. Qualquer órgão de arbitragem internacional após a jurisprudência internacional concederia mais provável estes às áreas para Guiana dada a existência de uma linha marítima de fato criada pelo concessões guianenses de longa data (DONOVAN, 2003, p.43)<sup>77</sup>.

O litígio marítimo entre Suriname e Guiana tem em seu passado recente alguns momentos de tensão que desembocaram no recurso de arbitragem internacional. Em 1978 barcos surinameses foram presos por barcos da marinha da Guiana, o que fez ambos os países trabalharem em um acordo que culminou com a assinatura de um Memorando de Entendimento, em 1991. No memorando os países se comprometeram a permitir a exploração conjunta de petróleo em zonas marítimas em litígios reclamados.

Entretanto, o Parlamento do Suriname nunca retificou o memorando e multinacionais petroleiras passaram a explorar a região sob concessão da Guiana. Em 2000 a situação ficou ainda mais tensa quando barcos da marinha surinamesa empregaram atos hostis contra uma plataforma da CGX Resources Inc. a Canadian based Petroleum Company (CGX), alegando que a empresa estava em uma Zona Econômica Exclusiva (ZEE) do país.

O incidente levou a uma série de discussões de fronteira entre os dois países e a expectativa da Guiana era de que o memorando fosse respeitado. Propôs, então, para ambos os países compartilharem os ganhos de concessão na área de sobreposição. O governo do Suriname não aceitou e demandou a revogação da licença da CGX. Após a tentativa do intermédio da Comunidade do Caribe (CARICOM), que tem pouca experiência no tema, a questão se dirigiu ao Tribunal Internacional do Direito do Mar, uma vez que Suriname e Guiana são signatários da Lei de Convenção Marítima (HOYLE, 2001; PRESS STATEMENT; 2000).

Na sentença arbitral proferida pelo tribunal os três temas decididos foram: i) que o Tribunal Arbitral possui jurisdição para decidir sobre as fronteiras marítimas, o uso ilegal da força e sobre as alegações dos artigos 74 e 83 de Montego Bay; ii) estipula as fronteiras de maneira cartográfica, com base no princípio da equidistância e reconhece que a ação armada do Suriname – relativa à CGX – foi uma ameaça, segundo a Carta das Nações Unidas, mas o pedido feito pela Guiana por compensação foi rejeitado; iii) ambos os países violaram os artigos 74 e 83 de Montego Bay (p. 165-166).

Para o governo do Suriname a sentença apresenta erros de cálculo e para Harvey Naarendorp, Ministro de Relações Exteriores do Suriname, não foi justa e equitativa, já que para a Guiana foram concedidos 65% dos 31.600 quilômetros quadrados de largura da antiga área de disputa, enquanto Suriname recebeu as 35% restantes (CAIRO, 2007). Entretanto, não ocorreram outras demandas por parte do Suriname, ficando o tema como arbitrado pelo Tribunal.

A história recente do Suriname é marcada por instabilidade política e econômica e uma divisão interna entre grupos que protagonizaram uma guerra civil. O histórico de conflitos no jovem país esteve ligado à exploração dos recursos naturais surinameses, sua principal fonte de divisas.

Um dos grupos que protagonizou a guerra civil entre os anos 1980 e 1990 são os quilombolas chamados *maroons* que na última década tem conquistado seu espaço político e econômico no país. Entretanto, boa parte da economia do país depende da extração de ouro, atividade dominada por garimpeiros brasileiros dentro do Suriname. Episódios de violência entre brasileiros e *maroons* evidenciam a tensão entre os grupos e alimentam um discurso de ameaça direcionado à comunidade brasileira associada ao sexo, à clandestinidade, à violência e ao crime.

Os projetos que buscam construir uma conectividade do Suriname com o Brasil e melhorar o acesso do país aos seus vizinhos não saíram do papel. Entretanto, o histórico de conflitos no Suriname ligado à exploração dos recursos naturais e à tensão entre brasileiros e surinameses são dois elementos que devem compor a integração e segurança na região.

Finalmente, para entender a composição do binômio integração/segurança a partir do Suriname temos que trabalhar com os litígios fronteiriços que o país tem com seus vizinhos. Com a França a possibilidade de um conflito armado é muito distante, entre outras razões, pela assimetria de forças e pela relação do Suriname com a Guiana Francesa, onde

---

<sup>77</sup> Tradução livre

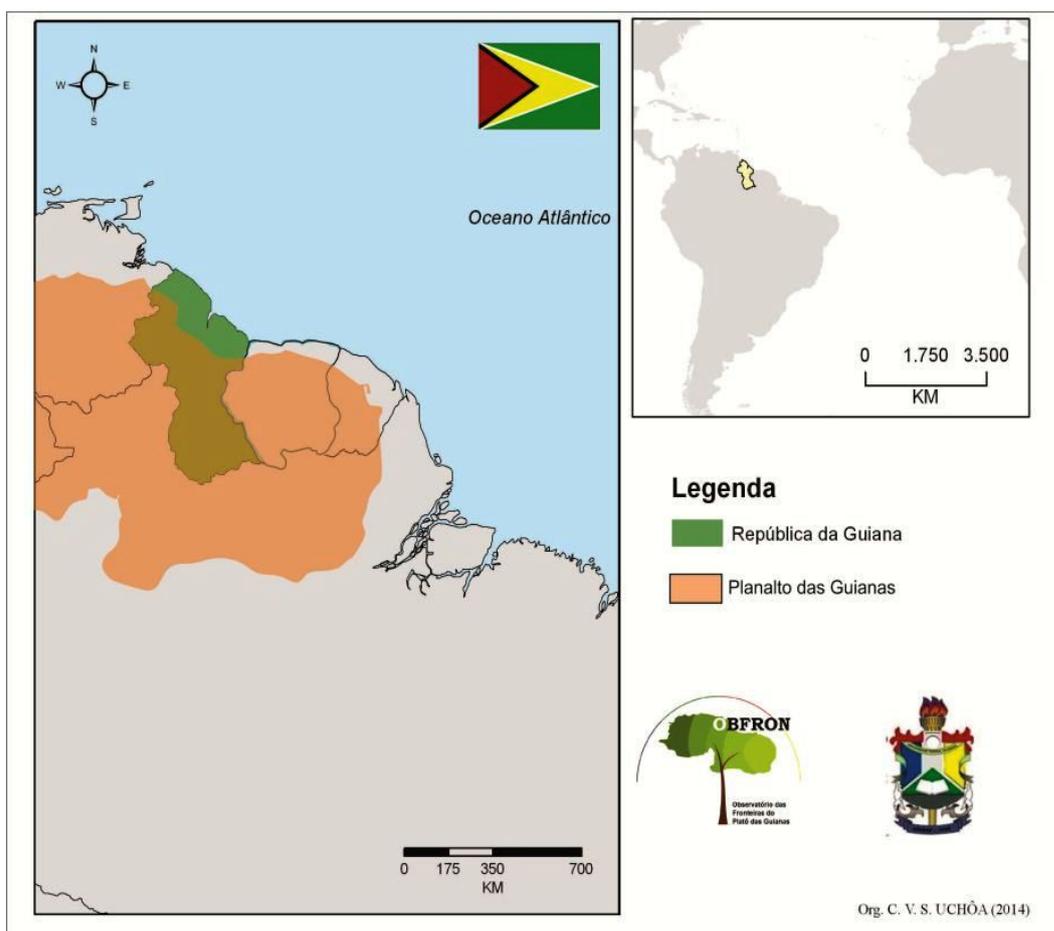
aproximadamente 10% da população é surinamesa e responsável por importantes remessas de dinheiro para o país. Com a Guiana, por sua vez, episódios recentes de tensão foram interpretados como uma ameaça pelo governo guianês e levados ao Tribunal Internacional do Direito do Mar, sem participação de outros atores sul-americanos e a possibilidade de exploração de petróleo na região acentua a tensão entre Guiana e Suriname. Um cenário pouco fértil para um processo de regionalização coeso que afeta não apenas o Platô das Guianas, mas também arquiteturas mais robustas de integração no subcontinente.

## CAPÍTULO 7

### 7. GUIANA

No presente capítulo trataremos da ex-Guiana Inglesa, jovem país independente que junto às outras Guianas é marcado pela falta de interconectividade com o subcontinente. Os projetos da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) tem como foco construir essa ligação do país para dinamizar sua débil economia. Entretanto, a falta de uma política de terras para minorias e os litígios fronteiriços da Guiana com seus vizinhos, Venezuela e Suriname, são elementos que compõem a dinâmica de integração e segurança no país. Trataremos também da migração sazonal brasileira rumo às terras de garimpo guianesas que afeta camponeses, garimpeiros locais e indígenas.

Mapa 27: República Cooperativa da Guiana



## 7.1. A ex-Guiana Inglesa

A República Cooperativa da Guiana, doravante apenas Guiana, é o terceiro menor país da América do Sul e também é o terceiro mais pobre da América Latina e do Caribe. Com seu território 100% localizado dentro da região amazônica<sup>78</sup>, tem o mais alto índice de cobertura florestal per capita do mundo: 80% do país é coberto por florestas, enquanto 10% é uma estreita planície costeira onde 90% da população vive<sup>79</sup>. Seu potencial ambiental é explorado, entre outras formas, através da floresta como sumidouro de carbono que pode gerar uma nova fonte de receita para o país.

A Guiana foi um dos últimos países da América Latina a se tornar independente. Após a II Guerra Mundial o movimento de independência ganhou força com o Partido Popular Progressista (PPP), partido de ideologia socialista que conquistou espaços de autonomia até o processo de independência em 1966 (VISENTINI, 2010).

Influenciada pelas teorias desenvolvimentistas que estavam presentes nos modelos de desenvolvimento da América Latina, a Guiana buscou seu caminho nos anos 1970 através da substituição de importações e forte presença do Estado na economia. A crise dos anos 1980 que afetou o modelo de desenvolvimento latino americano atingiu o país que somente se recuperou na década seguinte (VISENTINI, 2010; BYNOE, 2009; BRISTOL, 2009).

Em 2012 a economia guianesa cresceu 3,7%, com perspectivas de crescimento para o futuro próximo, devido ao aumento da atividade na produção de arroz e ouro, bem como à melhoria no setor manufatureiro. De acordo com o Banco Mundial<sup>80</sup>, essas projeções são apoiados pela implementação de grandes projetos de infraestrutura nas áreas de mineração e agricultura, bem como acordos de comércio com a Venezuela.

A falta de infraestrutura e interconectividade características da Guiana Francesa e do Suriname não estão ausentes na Guiana. O acesso aos seus três países vizinhos é limitado e custoso, o que faz com que se minimizem as oportunidades de desenvolvimento com seu entorno geográfico. Isto posto, os projetos iniciais da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul- Americana (IIRSA) buscaram contemplar essa debilidade dentro do Eixo do Escudo Guianês nos grupos 2, 3 e 4.

---

<sup>78</sup> “Geo-Amazonia. Perspectivas del Medio Ambiente en la Amazonia”; PNUD, Ciudad de Panamá, 2008. Disponible en versión digital: <http://www.pnuma.org>. P. 41

<sup>79</sup> World Bank (<http://data.worldbank.org/>)

<sup>80</sup> <http://data.worldbank.org/country/guyana>

Sobre suas características culturais e etnológicas, a heterogeneidade é um elemento marcante da Guiana. Sua população de aproximadamente 800 mil habitantes está subdividida em guianeses - indianos, afro-guianeses, mistos e ameríndios - uma composição que influencia a política e a economia do país. As religiões presentes no país são as cristãs, hinduístas, muçulmanos e outras. Como o único país de língua inglesa na América do Sul, a Guiana está mais voltada para o Caribe do que para a sub-região a que pertence geograficamente.

A comunidade brasileira dentro da heterogênea e fragmentada sociedade guianesa está em expansão. As ondas migratórias de brasileiros em direção aos garimpos do Suriname e da Guiana Francesa nas últimas décadas também atingiram a Guiana. Para os setores marginalizados do país (índios, garimpeiros locais e camponeses) esse fluxo migratório é incômodo (LIMA, 2011).

Com litígios fronteiriços com seus vizinhos a leste (Venezuela) e oeste (Suriname) a Guiana, desde sua independência, vem exercitando uma política externa que busca a resolução dos impasses através de acordos bilaterais e organismos internacionais. O contencioso com o Suriname referente à região denominada Triângulo do New River sobre parte do Mar do Caribe já foi tratado neste trabalho no capítulo sobre o Suriname. Dessa forma, trataremos aqui sobre a região do Essequibo contestada pela Venezuela e que representa uma boa porção do território guianês.

## **7.2. Mosaico étnico e dinâmica de migração**

A formação étnica da Guiana é bastante peculiar quando comparada aos demais países da América do Sul. Atualmente existem seis grupos étnicos (ver tabela abaixo) que pouco se misturam entre si, mantendo uma divisão sócio-econômico-política dentro do país. Compõem a sociedade guianense os grupos africanos, europeus, asiáticos, indianos, indígenas e portugueses. Entre esses grupos, os islâmicos e os hindus constituem a maioria da nação e dividem o poder entre si (LIMA, 2011, p.25).

Essa formação étnica guianense influencia na política doméstica do país e também em sua política externa. De acordo com Vizentini (2010), “as elites são relativamente permeáveis aos casamentos mistos, mas em geral cada grupo mantém forte identidade, havendo pouca mestiçagem. Posteriormente, a constituição dos movimentos e partidos políticos foi fortemente assentada em linhas étnicas”. Desde sua independência em 1966 os presidentes do

país representaram essa diversidade elegendo um chefe de Estado chinês (1970-1980), dois afro-guianenses (1980-1992), dois indianos (1992-1997, 1999-2011) e uma branca, judia e estadunidense (1997-1999)<sup>81</sup>. A representação da diversidade na escolha dos chefes de Estado do país é inicialmente um dado interessante do ponto de vista democrático. Entretanto, os caminhos apontados pelos diversos presidentes na construção e desenvolvimento da nação não convergiram.

Tabela 3: Concentrações demográficas dos grupos étnicos na Guiana, 2002

<b>Cor/Etnia</b>	<b>% da População Total</b>
Aficana	30,2
Branca	0,1
Chinesa	0,2
Indiana	43,4
Indígena	9,2
Mestiça	16,7
Portuguesa	0,2
Total	100,0

Fonte: CORBIN, 2009, p.165.

No mosaico étnico guianense os mais antigos habitantes da Guiana representam menos de 10% da população e não gozam de grande controle de suas terras. O estatuto que regula os direitos dos chamados ameríndios, o *Amerindian Act*, demonstra incompatibilidade com tratados internacionais assinados pela Guiana e mantém limitado o reconhecimento dos direitos às terras, territórios dos primeiros nativos no país. Sua última revisão em 2006 buscou modernizar a relação dos ameríndios com o território e governo guianês, mas de acordo com a declaração por organizações de ameríndios - The Amerindian Action Movement of Guyana (TAAMOG), the Guyana Organisation of Indigenous Peoples (GOIP), the Amerindian Peoples Association (APA) - a expectativa da revisão do *Amerindian Act* em reconhecer plenamente os direitos dos povos indígenas e, em particular, os seus direitos a terras e recursos tradicionais foi frustrada. Para essas organizações o projeto de lei é de certa

<sup>81</sup> É importante destacar que os grupos étnicos dentro da Guiana, mesmo após algumas gerações nascidas no país, continuam se identificando a partir de seus ancestrais na composição dos grupos políticos fortalecendo uma etnização da política.

forma regressiva e faz pouco mais do que institucionalizar políticas governamentais que foram rejeitados pelo povo<sup>82</sup>.

Para Lima (2011, p.26) a identidade é um elemento agregador dos ameríndios. Entretanto, devido a suas várias etnias e ao isolamento de algumas comunidades, o grupo pouco se une e carece de uma liderança política genuinamente indígena. Essa ausência de uma articulação mais forte é um dos fatores que faz com que o discurso sobre os problemas não adquira grande politização, muito menos securitização sobre os projetos de desenvolvimento e integração na Guiana.

Utilizamos a plataforma da *Review of the Indigenous Caribbean*<sup>83</sup> para analisar o discurso das organizações indígenas da Guiana entre os anos de 2003-2013 (período de dados disponíveis). A plataforma tem como objetivo fornecer informações relativas a povos indígenas do Caribe e contém material das organizações TAAMOG, GOIP e APA.

Os documentos e declarações encontrados no período analisado apontam para problemas relacionados aos danos ambientais pelos efeitos de mineração e extração de madeira que incluem a introdução de grandes quantidades de álcool, drogas ilícitas e campos de prostituição<sup>84</sup>. David James, consultor jurídico da Amerindian Peoples Association afirma que os direitos das comunidades indígenas têm sido severamente prejudicados por desenvolvimento de recursos naturais, bem como o recurso limitado que eles têm ao abrigo da lei, especialmente porque eles não possuem direitos sobre aquilo que está sob a terra onde vivem. Para James o problema dos ameríndios está no *Amerindian Act* e na falta de adequação desse documento aos direitos contidos na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas<sup>85</sup>. Nesse caso, o discurso de ameaça aos povos indígenas está direcionado ao governo Guianês a respeito da falta de direitos desse grupo a suas terras. Entretanto, independentemente da legalidade e da legislação do uso da terra na Guiana, os brasileiros têm se constituído como um grupo em expansão justamente na exploração de parte dessas terras, ocupando espaços fundamentais dos ameríndios.

---

<sup>82</sup> <http://indigenousreview.blogspot.com.br/2005/10/amerindian-act-in-guyana.html>. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

<sup>83</sup> <http://indigenousreview.blogspot.com.br/p/about.html> Acesso em 10 de janeiro de 2014.

<sup>84</sup> <http://indigenousreview.blogspot.com.br/2005/10/amerindian-act-in-guyana.html>. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

<sup>85</sup> <http://indigenousreview.blogspot.com.br/2008/08/guyanas-indigenous-peoples-languishing.html>. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

### **7.3. Migração Brasil-Guiana**

A mobilidade de populações entre Brasil e Guiana não é recente. Entretanto, alguns fatores contribuíram para uma potencialização da dinâmica migratória entre os dois países. Sobre o fluxo de guianenses para o Brasil, entre os elementos que potencializaram a migração destacam-se: a busca de serviços de saúde públicos; busca de trabalhos na construção civil e domésticos; redes de relacionamentos parentais. No sentido inverso desse fluxo, ou seja, de brasileiros na Guiana, os elementos potencializadores são: a já mencionada diminuição substancial de garimpos na Amazônia brasileira na década de 1980; a construção da ponte sobre o rio Takuto, parte dos projetos que compõem a IIRSA.

A presença dos guianenses no Brasil é marcante no Estado de Roraima. O Estado da federação brasileira recebeu muitos guianenses entre as décadas de 1960-1990 devido às crises político-econômicas da Guiana. Precisar o número de guianeses no Brasil mostra-se uma tarefa difícil não apenas pela quantidade de ilegais, mas também pelo número de registros duplos que guianenses têm.

De acordo com Procópio (2007, p.106) existem aproximadamente 12 mil guianenses com cidadania brasileira e guianesa vivendo em Roraima. Entre as razões para esse registro duplo está o fato de que muitos guianenses têm uma rede ampla de parentesco, bem como os processos socioculturais que se desenvolvem entre as etnias Makuxi e Wapichana que vivem na fronteira entre os dois países. Esse encontro populacional é denominado por Rodrigues (2009) como parte do “Lugar Guayana” que se construiu a partir dos encontros de populações muito diferentes e permanece como um lugar de grande complexidade onde vivem populações indígenas de diversas etnias, migrantes regionais e imigrantes de todos os continentes (p.223).

A comunidade brasileira representa, de acordo com os dados do censo de 2002, a segunda maior comunidade de estrangeiros na Guiana (ver quadro abaixo), apenas atrás dos venezuelanos e surinameses, como podemos observar no quadro abaixo:

Tabela 4: População estrangeira na Guiana

Países de origem	População	%
Barbados	235	2,5
Brasil	1.169	12,6
Canadá	219	2,4
China	641	6,9
Guiana Francesa	126	1,4
Índia	112	1,2
Jamaica	106	1,1
Suriname	2.573	27,9
Santa Lúcia	293	3,2
Reino Unido	314	3,4
Estados Unidos	675	7,3
Trinidad e Tobago	475	5,1
Venezuela	1.168	12,6
Outros	1.143	12,4
Total	9.249	100,0

Fonte: CORBIN, 2009, p.169.

O trabalho de Hisakhana Corbin (2009, p. 173-174) identifica quatro grupos de migrantes brasileiros na Guiana:

Grupo 1: O primeiro grupo é constituído por migrantes de primeira viagem, sendo a maioria maranhenses com residência fixa no Estado do Roraima. Apesar dessa primeira viagem para a Guiana, eles anteriormente realizaram migração interna no Brasil à procura de melhores condições de vida.

Grupo 2: Os residentes que fazem parte do segundo grupo desempenham um papel importantíssimo nos processos de migração e adaptação para os recém-chegados sejam eles garimpeiros, comerciantes, trabalhadores domésticos ou trabalhadoras de sexo. Esses novos migrantes são ajudados economicamente pelos que já estão instalados há algum tempo.

Grupo 3: O terceiro grupo é caracterizado pelos brasileiros que retornam para Guiana, ou seja, repetem uma e outra vez a migração internacional. Sendo a mineração uma atividade sazonal, os trabalhadores brasileiros voltam ao Brasil para reencontrar parentes e pessoas conhecidas, transferir capital e retornam à Guiana novamente.

Grupo 4: Após arrumar dinheiro suficiente, os migrantes retornam definitivamente ao Brasil e os migrantes de retorno para a Guiana assumem o *status* de migrantes residentes, estabelecendo as condições necessárias de contratação dos recém-chegados, iniciando um novo ciclo migratório.

Nesses quatro grupos, duas características se destacam: a concentração do trabalho dos brasileiros nas atividades ligadas ao garimpo e o fato dos brasileiros serem trabalhadores sazonais. A concentração na garimpagem atinge diretamente os interesses dos ameríndios que, como já colocado no presente trabalho, lutam para estabelecer seus direitos sobre suas terras.

A sazonalidade dos brasileiros, por sua vez, não desenvolve o interesse desse grupo em se fixar, aprender o idioma oficial e se inserir na cultura do país (LIMA, p. 50). Isso significa uma baixa intensidade de integração do grupo localmente e a ampliação do espaço de construção de uma imagem dos brasileiros como um grupo que gera apenas tensão nos garimpos e nas mazelas que circundam a atividade – como também observamos no Suriname e na Guiana Francesa. Contudo, frisamos que nossa pesquisa não encontrou evidência de politização, tampouco securitização dos brasileiros dentro da Guiana.

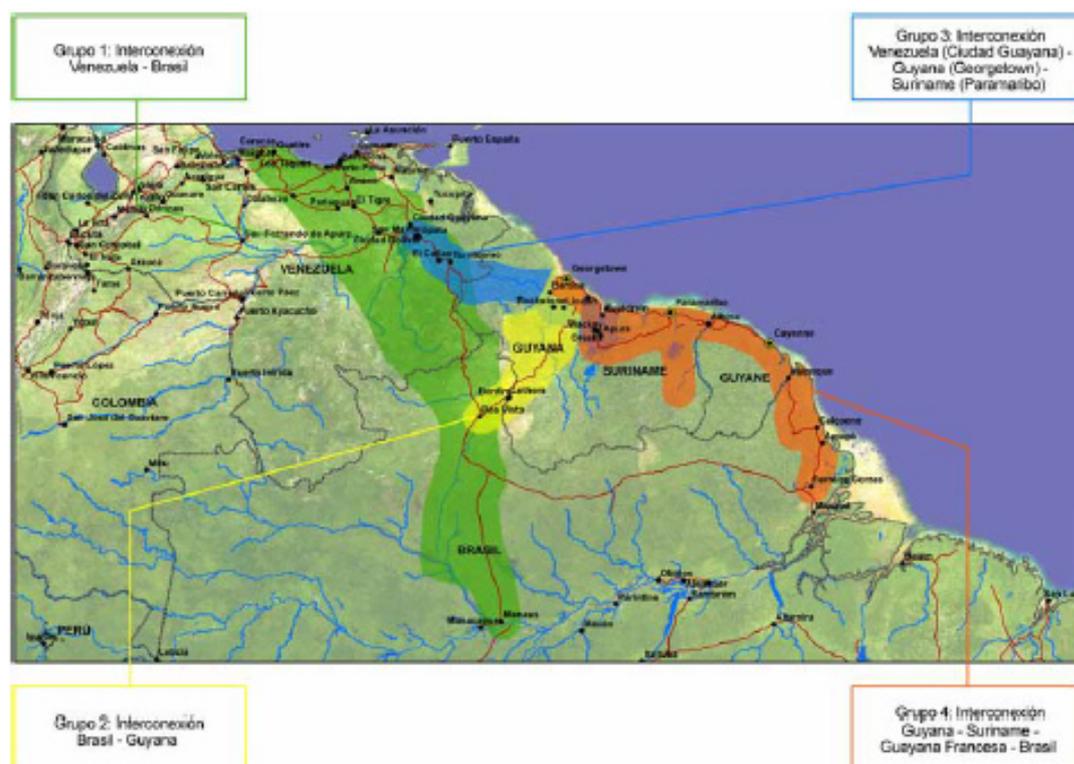
#### **7.4. Um país de costas para a América do Sul**

A Guiana apresenta diferenças intensas em relação aos países da América do Sul. Comprimida entre litígios fronteiriços a leste e oeste (Suriname e Venezuela) e sem substanciais relações com seu vizinho do sul (Brasil), o único país anglofônico do subcontinente está de costas para a América do Sul. Isso significou uma baixa intensidade de projetos integradores com seu entorno geográfico, mesmo apresentando potencialidades de desenvolvimento a partir das suas relações com seus vizinhos e como entrada da América do Sul no Caribe, ou ainda, como possibilidade de integração do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) com a Comunidade do Caribe (CARICOM) que tem sua sede justamente na capital da Guiana, Georgetown.

Entre os projetos dentro do Eixo do Escudo das Guianas dentro da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), os grupos 2, 3, 4 têm como objetivos a integração entre os Estados brasileiros do Amazonas e Roraima, e Guiana, consolidando a infraestrutura que liga os dois países. Objetivam a implementação e desenvolvimento de um vínculo de integração no extremo norte da América do Sul que liga Venezuela, Guyana Suriname. Finalmente, objetivam a consolidação de uma conexão física internacional entre Guiana, Suriname e os Estados brasileiros do Amapá e Pará. Entretanto,

dos 15 projetos que compõem os 3 grupos que estão dentro da Guiana, apenas a Ponte sobre o rio Takutu e as estradas de Linden-Georgetown estão executadas ou em execução<sup>86</sup>.

Mapa 28: Áreas de influência dos projetos no Eixo Escudo Guianês



Fonte: iirsa.org

A construção da ponte sobre o rio Takutu é parte de uma aproximação entre Brasil e Guiana desenvolvidas a passos lentos desde 1990. Em 2003 foi celebrado o Acordo de Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e Cargas a partir do encontro do presidente Lula e Jagdeo. Após alguns anos com as obras paralisadas por irregularidades, em 2009 a ponte foi concluída. Gehre e Gomes apontam que

A visão brasileira era fazer dos vizinhos, “que viveram muito tempo de costas um para o outro”, parceiros que pudessem aproveitar o potencial de sua herança amazônica. Do lado brasileiro, o compromisso de pavimentação da estrada entre Lethem e Linden (cerca de 500 km), visando completar o projeto de ligação terrestre entre Manaus e Georgetown e ampliar as perspectivas de desenvolvimento na região. Além do mais, a pavimentação do interior da Guiana e a instalação de uma infraestrutura adicional, como um porto de águas profundas em Georgetown, favoreceriam o surgimento de

<sup>86</sup> Fonte: IIRSA, **Cartera de Proyectos 2013**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cnr23\\_cartera\\_2013.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr23_cartera_2013.pdf). Acesso em 09 de nov. de 2013.

novas rotas de transporte, assim como, novas oportunidades comerciais e econômicas para ambos os países (GEHRE & GOMES, 2013, p.106).

A inauguração da ponte foi feita com uma farta menção ao significado simbólico de integração da Guiana ao Brasil e à América do Sul (ver LIMA, 2011). Entretanto, a ligação entre um dos países mais pobres do subcontinente com o Estado da federação brasileira em situação econômica homônima não logrou grande dinamismo no processo de regionalização. Receios de um alastramento de ameaças de caráter transnacional (garimpeiros ilegais, drogas, extração ilegal de madeira) se mostraram presentes com a inauguração da ponte (GEHRE & GOMES, 2013), mas não apontam para uma politização mais forte desses temas.

De acordo com os relatórios da IIRSA (2013), os projetos com a Venezuela e Suriname não apresentam grande evolução nos últimos anos e as razões disso podem ser a falta de prioridade dos países envolvidos ou também litígios que a Guiana tem com seus vizinhos, tema de nosso próximo tópico.

### **7.5. Litígios**

O litígio territorial entre Venezuela e Guiana é uma herança dos tempos coloniais, como no caso dos outros litígios no platô das Guianas já mencionados no presente trabalho. A reivindicação venezuelana pela região de Essequibo, correspondente a dois terços do território guianês (ver mapa abaixo), atravessou séculos e ainda está presente nas relações entre os dois Estados. Recentemente, o governo venezuelano acrescentou uma oitava estrela na bandeira do país, supostamente como um tributo à contribuição da província da Guiana na luta da independência venezuelana no século XIX.

A região em questão caracteriza-se por conter sobre seu solo savana tropical amazônica rica em recursos minerais (ouro, bauxita e urânio), outros recursos naturais (produtos da floresta) e recursos hídricos para consumo próprio de água e potencial hidrelétrico. Próximo da rica região venezuelana do delta do Orinoco, o mar territorial da região em disputa é rico em petróleo (DESIDERÁ, 2012).

Mapa 29: Venezuela com área em litígio destacada



Fonte: <http://gobiernoonlinea.gob.ve/home/venezuela.dot>

No histórico do litígio podemos destacar que o acordo entre a Venezuela e a Guiana, ainda colônia britânica, feito em 1899, passou a ser contestado pelo governo venezuelano a partir da segunda metade do século XX. Em 1962, Caracas começou a fazer esforços mais energéticos para resolver o litígio de Essequibo. A Grã-Bretanha concordou, em novembro, em realizar as negociações tripartidas, incluindo os representantes da Guiana Inglesa, que iriam rever o registro da arbitragem de 1899. Após algumas conferências ministeriais, as partes concordaram em procedimentos por meio dos quais as reivindicações em conflito poderiam ser resolvidas definitivamente.

Após complicações durante a década de 1960 causadas por ocupações e reivindicações da Venezuela, a comissão tripartite que vinha negociando a disputa territorial declarou-se incapaz de produzir uma solução. Os dois governos começaram as conversações bilaterais em 1970, ano em que líderes dos dois países assinaram o Protocolo de *Port-of-Spain*. Sob os termos do protocolo, Caracas concordou em suspender as suas reivindicações territoriais para doze anos. As duas nações estabeleceram relações diplomáticas e continuaram suas conversas. Entretanto, no final da década de 1970 a possibilidade de construir uma hidroelétrica na

região a partir do rio fronteiro Mazaruni sofreu contestação da Venezuela. Desiderá destaca que

Mesmo com a visita do Presidente Burnham à Venezuela em 1981, as relações pioraram bastante, contando com acusações de invasões territoriais dos dois lados, saídas em campanha diplomática pelo Caribe e pela América do Sul em busca de apoio, tentativas venezuelanas de impedir que a Guiana recebesse empréstimos de instituições financeiras internacionais que tivessem o objetivo de promover o desenvolvimento na área reclamada e, principalmente, o tratamento oficial da questão como de segurança nacional pelas duas partes – conclamando suas populações a contribuírem com a defesa, financeiramente ou com recrutamento. Com a deflagração da Guerra das Malvinas e cada um dos países apoiando uma parte distinta (Guiana ao lado do Reino Unido, Venezuela da Argentina), a possibilidade de haver guerra entre os países atingiu seu ponto máximo (DESIDERÁ, 2012, p.17).

Apesar da tensão entre os dois países não ter desembocado num conflito armado, o episódio demonstrou que quando se tratou da exploração das riquezas da região em contestação o movimento de securitização se intensificou. Acontecimento semelhante ao episódio entre Guiana e Suriname quando este último usou de atos hostis contra uma plataforma da CGX em 2000 autorizada pelo governo guianês a explorar petróleo na região.

Nos anos 1990 a questão fronteira ficou sem maiores demandas ou novidades, porém na década seguinte, no dia 13 de março de 2006, o presidente Hugo Chavez anunciou algumas mudanças na bandeira nacional, a qual incluía a adição de uma oitava estrela em homenagem à província da Guiana na luta da independência venezuelana – episódio que não apresentou grande repercussão na discussão sobre a região em litígio. Entretanto, dois acontecimentos recentes apontam para o potencial de securitização entre os dois Estados: em 2007 soldados venezuelanos, apoiados por helicópteros, usaram explosivos para destruir duas dragas de garimpo de ouro no Rio Cuyuni localizado perto da fronteira. As embarcações foram destruídas, pois de acordo com as autoridades venezuelanas elas estavam no lado da Venezuela<sup>87</sup>; em 2013 a Marinha da Venezuela deteve um navio operado por uma companhia petroleira dos Estados Unidos que navegava na região em litígio. Ambos os países alegaram que a embarcação que realizava estudos sísmicos estava em seus territórios<sup>88</sup>.

Os episódios foram tratados como acontecimentos isolados e não vinculados à reclamação venezuelana pela região do Essequibo. Em nenhum dos casos houve

---

<sup>87</sup> <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,guiana-acusa-venezuela-de-invadir-zona-de-garimpo-em-seu-territorio,81568,0.htm>

movimentações militares maiores e a diplomacia bilateral tratou dos problemas. Entretanto, o histórico de tensão na região desde o final da década de 1970 teve a exploração dos recursos naturais (hídricos, auríferos e petrolíferos) como o ponto de partida de ações extraordinárias, securitizando o litígio.

A área de influência de muitos dos projetos de integração que compõem o Eixo do Escudo Guianês está na região contestada e a grande parte dos projetos não saiu do papel desde sua concepção em 2000. Mesmo sem declarações oficiais que vinculem o litígio com o baixo processo de regionalização e execução dos projetos integradores entre Guiana e Venezuela, entendemos que o histórico aponta para essa associação. O litígio com a Venezuela é uma variável importante na formulação da política doméstica e externa da Guiana e influencia a dinâmica de integração e segurança da região.

Desde a ascensão de Hugo Chavez ao poder em 1999, a Venezuela vem buscando construir um papel de liderança na região. Esse papel é marcado por uma capacidade de influenciar iniciativas conjuntas de integração regional e de buscar construir um eixo ideológico anti-hegemônico. Esse perfil trouxe uma agenda negativa de conflitos diplomáticos, distanciamentos políticos e tensões com vizinhos na região.

Essa agenda não afetou o Brasil diretamente, ao contrário, acabou construindo um cenário de aproximação econômica e política entre os dois países. Entretanto, a ampliação de influência, liderança e espaço de poder na região mexe na balança de poder, podendo gerar disputas entre os dois países. Diante disso, o posicionamento do Brasil perante o conflito fronteiriço entre Venezuela e Guiana torna-se variável importante na dinâmica de integração e segurança da região.

De acordo com Lima

A reivindicação da Venezuela por três quartos de seu território, a região do Essequibo, e as indefinições da fronteira com o Suriname, em especial, o limite marítimo e a reclamação da área conhecida como *New River Triangle*, levaram a *State House* a definir sua integridade territorial como prioridade para a área externa, e o incremento das relações com o Brasil estava no topo da lista. Por lá, cultivava-se a esperança de que a diplomacia brasileira servisse de contrapeso à pressão venezuelana (LIMA, 2011, p.106).

Entretanto, o posicionamento oficial diplomático brasileiro manteve-se na tradicional não interferência e não buscou influenciar qualquer movimentação na resolução do litígio

---

<sup>88</sup> <http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/venezuela-e-guiana-vaio-se-reunir-sobre-navio-detido>

com a Venezuela. Organizações regionais como a Organização do tratado de Cooperação Amazônica e União nas Nações Sul-americanas tampouco registraram envolvimento na resolução do litígio, ausência observada nos outros litígios aqui trabalhados.

A dinâmica de integração e segurança da Guiana com a região amazônica e com a América do Sul em geral apresenta fortes semelhanças com a situação do Suriname. Seu isolamento geográfico, clivagem étnico-política interna, a presença de brasileiros, garimpo ilegal e litígios marcam a constelação de segurança guianense na região.

A comunidade brasileira cresce em um ciclo migratório que não fixa raízes e, conseqüentemente, não se mistura às outras etnias da Guiana. O contato maior dos brasileiros, ligados ao garimpo e aos serviços que compõem a atividade é com os indígenas, etnia em situação frágil dentro do mosaico étnico guianês. Apesar dos apontamentos das organizações indígenas sobre os danos causados pela atividade dos garimpeiros brasileiros, não encontramos discursos de constituição de ameaça sobre esse grupo.

Os projetos de integração visam dar maior conectividade à Guiana com seu entorno geográfico e atender sua carência energética através de conexões com a Venezuela, projetos esses que não saíram do papel desde 2000 e, dessa forma, não tiveram representatividade para a integração regional. Dos projetos da IIRSA somente uma ponte que liga a Guiana ao Brasil foi executado e mostrou até a presente data mais significado simbólico que dinamização da integração nas áreas de sua influência.

Os litígios que comprimem a Guiana com seus vizinhos aparentemente congelados no que diz respeito a sua resolução, também congelam as possibilidades de desenvolvimento de projetos nacionais e regionais na região. Um processo de securitização sobre os contenciosos territoriais afetariam, além dos países diretamente envolvidos, o Brasil. O silêncio do Brasil e das organizações regionais demonstram sua falta de força política e disposição de atores fundamentais na dinâmica de integração e segurança na América do Sul.

## CAPÍTULO 8

### 8. BRASIL

Esta seção tem como objetivo entender o lugar do Brasil no binômio integração/segurança na região amazônica, foco de nosso estudo, situando-o em uma perspectiva subcontinental. A compreensão das estratégias da política externa brasileira nas últimas duas décadas se faz necessária, principalmente no que se refere à integração regional na América do Sul. Igualmente importante é a compreensão sobre o posicionamento do país como indutor e condutor de projetos integradores e sobre a criação, manutenção e transformação de organizações regionais.

Mapa 30: Brasil



## 8.1. O Brasil e a América do Sul

Alguns dados, mencionados anteriormente, atribuem ao Brasil um papel relevante na dinâmica de integração e na constelação de segurança na América do Sul e, principalmente, na Amazônia transnacional. Nas últimas duas décadas o governo brasileiro buscou desempenhar seu protagonismo através da sua capacidade de financiamento via bancos nacionais, através da execução de projetos via empresas brasileiras e por meio da sua atuação diplomática bi e multilateral. A influência do Brasil como ator estatal e de atores brasileiros é diversa diante dos países que foram foco da atenção de nosso estudo.

Nas últimas duas décadas - mais especificamente, o período dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) -, o entorno geográfico teve maior destaque na política externa brasileira. A I Reunião de Presidentes da América do Sul em Brasília no ano 2000, promovida pela chancelaria brasileira ainda no governo de Cardoso, representou o início de uma nova relação do país com o subcontinente e estabeleceu um marco nas relações regionais sul-americanas por lançar projetos importantes como a IIRSA.

As estratégias da política externa do Brasil nos governos de Lula da Silva (Lula) e Fernando Henrique Cardoso (FHC) apresentaram diferenças e continuidades. FHC, dando seguimento aos seus antecessores Fernando Collor de Mello e Itamar Franco, buscou dialogar com o mundo, com as organizações internacionais (ONU, OMC), com as iniciativas regionais (Mercosul) e hemisféricas (ALCA) em uma estratégia denominada “autonomia pela integração” (VIGEVANI & OLIVEIRA, 2004, p.34).

Lula, por sua vez, teve como estratégia a “autonomia pela diversificação”, que consistia em contribuir para um maior equilíbrio internacional buscando atenuar o unilateralismo do mundo pós 11 de setembro; fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico e cultural; e evitar acordos que possam comprometer em longo prazo o desenvolvimento.

Com relação às diferenças e semelhanças entre os dois governos, Vigevani e Cepaluni (2007) destacam que o período de Lula não se afastou do princípio historicamente assentado para a diplomacia brasileira de que a política externa é um instrumento ao desenvolvimento econômico, que busca a manutenção e ampliação da autonomia do Brasil no cenário

internacional. Salientamos que houve mudanças de ideias e estratégias para lidar com os problemas e objetivos do país colocados por sua posição, história e destino, mas tais mudanças não são essencialmente distintas entre os dois governos (p.322).

Mesmo sem rupturas, as diferenças entre os dois governos no que se refere à integração regional e à cooperação Sul-Sul são elementos pertinentes na discussão que permeia nosso trabalho sobre o papel do Brasil na Amazônia transnacional. Para FHC, a integração regional é central na agenda brasileira como já era desde meados da década de 1980. Com ele, o processo de integração regional era visto como um instrumento com o qual o Brasil poderia disputar um espaço maior no mundo. Para Lula, o Mercosul continuou sendo um projeto importante a ser ampliado com a Comunidade Sul-americana de Nações (Casa), transformada posteriormente na União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Os projetos que compõem a IIRSA ganham força no período de Lula através de bancos, empresas e ação diplomática brasileira, colocando a integração da América do Sul como assunto prioritário na agenda do Brasil.

Essa agenda brasileira que visou fortalecer a regionalização da América do Sul contou com alguns elementos que favoreceram a aproximação dos países. Como por exemplo, após uma década de governos neoliberais, os países foram tomados por uma onda de governos de esquerda na região – o que parece demonstrar atitude de ceticismo quanto à globalização liberal que reproduziu as desigualdades existentes entre Norte e Sul.

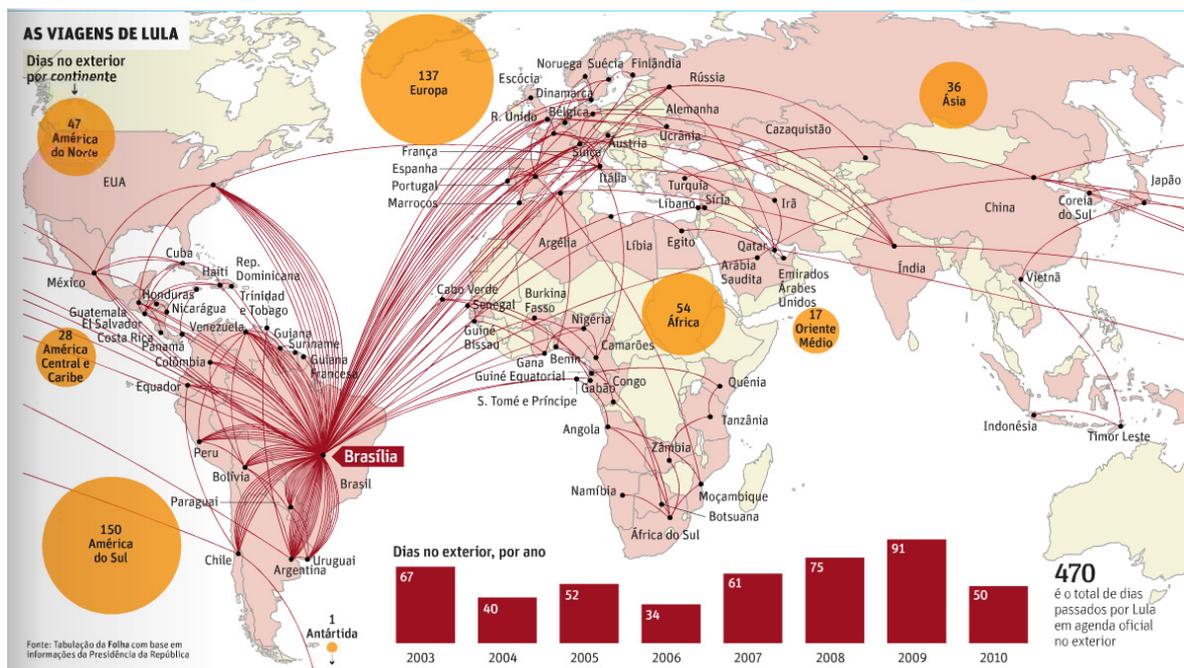
Além disso, a convergência de pensamentos entre os dirigentes da região sobre a formulação do projeto integracionista, não o limitando a “questões econômicas e comerciais, ampliando seu escopo para aspectos políticos, sociais e de segurança; uma maior consolidação da ideia de América do Sul na política externa dos países do subcontinente que apresenta uma maior unidade política, econômica e de segurança que a ideia de América Latina” (CERVO, 2008, p. 163) são fatores importantes no fortalecimento da regionalização da América do Sul.

Esse conjunto de iniciativas na América do Sul teve uma intensa participação do Brasil e é justamente essa intensidade que marcaria a distinção do período Lula para com seu antecessor. A atuação direta do presidente e de seus burocratas de primeiro escalão nesse processo foi veemente. Lula utilizou-se do recurso da diplomacia presidencial<sup>89</sup> com maior frequência que seu antecessor, ou seja, participou pessoalmente das relações internacionais, seja por meio de pronunciamentos, seja através da participação em foros internacionais, seja atuando diretamente em negociações e se transformando no principal condutor da política

externa. O destino principal das viagens de Lula foi a América do Sul e todos os países por nós estudados foram contemplados com a presença do presidente, como demonstra o levantamento com base nas informações da Presidência da República pela *Folha de S. Paulo* (quadro abaixo).

A atuação dos altos burocratas na América do Sul no processo de regionalização também se destacou principalmente com o chanceler Celso Amorim - ministro das Relações Exteriores em todo o período do governo Lula e atualmente ministro da Defesa de Dilma Rousseff - com o ministro da Defesa Nelson Jobim (2007-2011) e com o assessor especial da Presidência da República para assuntos internacionais Marco Aurélio Gracia. Jobim, em 2008, visitou todos os países da região com dois objetivos: a construção de uma identidade regional de defesa e a criação de uma indústria bélica sul-americana<sup>90</sup>.

Mapa 31: Viagens presidenciais no governo de Lula da Silva



Fonte: Tabulação do jornal *Folha de SP* com base nas informações da Presidência da República

Essa dinâmica da política externa brasileira buscou promover a consolidação do subcontinente como uma entidade política transnacional dotada de unidade mínima e arcabouço institucional baseado em princípios e macro-objetivos comuns nas relações internacionais. Sobre essa entidade, Wanderley Messias da Costa afirma que

<sup>89</sup> A definição de diplomacia presidencial pode ser encontrada em GUILHON (1996), DANESE (1999.) e CERQUEIRA (2005).

Considerando as características básicas da sua formatação inicial e do seu desenvolvimento atual, esse modelo de arranjo regional constitui o único projeto, nessa escala, que procura reproduzir em seus aspectos gerais a experiência européia, na qual a ambição maior dos seus Estados-membros sempre foi a de conjugar o máximo de integração econômica a uma macroconcertação político-institucional de natureza transnacional. Nesse sentido, ele distancia-se bastante do modelo convencional que tem sido adotado pela maioria dos demais Blocos Regionais, nos quais os limites da concertação entre os seus Estados-membros estão previamente definidos e os objetivos encontram-se explicitamente circunscritos aos assuntos econômico-comerciais. É por isso que, guardadas as respectivas e óbvias particularidades dessas duas experiências atuais, a integração sul-americana tende a reproduzir aqui o percurso seguido até o presente pela União Européia, no qual o horizonte estratégico mais dilatado que os seus construtores têm em mente, é a constituição e a consolidação de um vasto e engenhoso sistema regional transnacional de governança (COSTA, 2009, p. 4).

Entretanto, a construção da América do sul como um projeto estratégico brasileiro na primeira década do século XXI deparou-se com fragmentações no subcontinente que comprometem o desenvolvimento do projeto. Para Amado Cervo:

Se existe uma América do Sul política, feita em sua grande maioria de governos de esquerda que criaram ambiente favorável ao reforço do polo de poder, existem duas Américas do Sul econômicas, uma liberal e primária, que busca o acordo de livre-comércio com os Estados Unidos, outra industrial e desenvolvimentista, que se volta ao aprofundamento da integração entre os vizinhos (CERVO, 2008, p.203).

O papel de uma liderança, ou lideranças, na consolidação de uma região coesa e não fragmentada é fundamental no processo de regionalização. Se dados atribuem naturalmente ao Brasil um desempenho relevante nesse processo, para Jaime Preciado, o papel do Brasil nesse contexto é o de uma semiperiferia<sup>91</sup> com aspirações de potência global. E seu papel de semiperiferia ativa

não somente se consolidou, mas incrementou, além disso, aspirações na procura de seu posicionamento como potência global. A dimensão e a posição geográfica do Brasil o consolidaram como um Estado de grande relevância estratégica, por ter fronteira com todos os países da América do Sul, assim como a extensão territorial e a população maior da América Latina, além de um gigantesco litoral no Atlântico, com zonas

---

<sup>90</sup> Cf. Jobim quer política regional de defesa. OESP, 24 de fevereiro de 2008

<sup>91</sup> Os processos de centro consistem em relações que combinam salários relativamente altos, tecnologia moderna e um tipo de produção diversificada. Os processos da periferia constituem uma combinação de baixos salários, tecnologia mais rudimentar, resultando num tipo de produção simples. A semiperiferia é o espaço que combina, de uma forma particular, ambos os processos (PRECIADO, 2008, p.255).

preferenciais, chaves no comércio e na exploração de recursos *off-shore*. (PRECIADO, 2008, p.262).

Contudo, o papel do Brasil como semiperiferia ativa não lhe atribui necessariamente uma posição de líder na região, questão pouco clara na história da política externa brasileira. No período FHC, acreditava-se que a liderança não se proclamava, ela deveria ser exercida. Nesse sentido, o tema não recebia muito destaque em sua gestão. No período Lula, por sua vez, colocou-se não ostensivamente essa questão no debate político brasileiro. O desejo de obter um papel de destaque na região e entre os países em desenvolvimento foi introduzido e tem se constatado uma maior cobrança por parte dos países sul-americanos em relação ao Brasil (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007, p. 324).

A cobrança dos países da região não é necessariamente voltada apenas a um líder, mas à função do Brasil como *paymaster* - o papel do país, ou países, que absorve os custos da integração e promove a construção de bens públicos coletivos necessários para o sucesso de um processo de integração. Esse papel tem sido exercido pela França e Alemanha na construção, consolidação e manutenção da União Europeia e na América do Sul o Brasil seria o país capaz de se constituir como *paymaster*.

No artigo *Bounded by the reality of trade: practical limits to a South American region* Sean Burges defende a tese de que o regionalismo na América do Sul surge como um projeto sem um líder disposto a exercer o papel de *paymaster*. No entanto ele serve ao interesse do país que poderia exercê-lo: o Brasil (2005, p.438). Quando o autor busca responder à indagação sobre o que exatamente está guiando o impulso regional na América do Sul, sua resposta - que considerou a expansão do comércio na região, a natureza dos investimentos e o progresso da integração de infraestrutura - é de que existe uma ênfase no setor de energia, nas atividades da Petrobras apontando para uma estratégia de garantir os suprimentos necessários de petróleo e gás para abastecer a economia do Brasil. Mesmo com o crescimento do comércio de manufaturas em toda a região, é a demanda de energia juntamente com as ambições de liderança brasileira os condutores do regionalismo e não o crescimento econômico cooperativo. Para Burges

a region will not fully integrate if it does not offer returns of a sufficient magnitude to incite political pressure for deepening from economic and civil society actors. With these theoretical guides in mind the relevant point becomes one of what is not happening in South America to bolster regionalism. Integrated production chains are not forming. Investment remains in resource- and market-seeking mode. Intra-continental transportation and trade facilitation linkages are modernising very slowly (BURGES, 2005, p.450).



Finalmente, o autor conclui que

the economic potential of a South American region lacks the attraction necessary to elicit support for an enthusiastic pursuit of the project. Indeed, the unilateral nature of the benefits arising from the elements of the regional vision enacted to date are bringing the political future of the Project into question as the other South American states become increasingly dissatisfied with a largely Brazilian-led venture that offers few immediate benefits and may herald a future of dependence on an emergent regional Brazilian hegemony (BURGES, 2005, p.450).

O trabalho de Fábio Borges (2011) faz um balanço das relações do Brasil com os países amazônicos entre os anos de 1995 a 2010 e assinala que do ponto de vista comercial e de investimentos a relação tem trazido bons resultados para o Brasil. Com exceção feita à Bolívia que exporta um grande volume de gás natural ao Brasil, o país possui vantagens comerciais com todos os países amazônicos e abriu a possibilidade de investimentos para empresas brasileiras nesses vizinhos (p. 159).

Para Borges, nas relações brasileiras com os países amazônicos por ele estudados (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela) a heterogeneidade regional se constituiu como desafio, uma vez que os países analisados, em um claro contraste com o Brasil, possuem indicadores econômicos e sociais muito distintos em termos absolutos. A falta de uma política compensatória brasileira é latente. Foi um elemento recorrente os desequilíbrios comerciais e o questionamento sobre o tipo de liderança que o Brasil vem exercendo, auto-intitulando-se líder, porém sem realmente satisfazer as expectativas dos vizinhos amazônicos (BORGES, 2011, p.160).

Com exceção da situação da Guiana Francesa que, por se tratar de um departamento da França e apresentar situação socioeconômica privilegiada em relação ao seu entorno geográfico, os outros países do Platô estudados nesta pesquisa, Suriname e Guiana, deparam-se com a mesma heterogeneidade dos Estados estudados por Borges.

## **8.2. O Brasil e a Segurança Regional**

Como vimos no tópico “Segurança Internacional”, os debates conceituais sobre segurança nas últimas décadas foram intensos. Uma perspectiva multidimensional na análise das questões que circundam a segurança internacional ampliou seu espaço e influenciou as políticas, internas e externas, sobre o tema. Isto posto, para compreensão do papel do Brasil

na segurança regional, mais especificamente na Amazônia transnacional, faz-se necessário delinear minimamente algumas diferenciações conceituais entre defesa e segurança para então direcionarmos nosso olhar ao lugar do Brasil nessa discussão.

No período que nosso estudo compreende (2000-2013) três documentos oficiais brasileiros destacam-se na discussão sobre as políticas direcionadas à defesa e segurança nacional. São eles: Política de Defesa Nacional (2005)<sup>92</sup>; Estratégia Nacional de Defesa (2008)<sup>93</sup>; Livro Branco de Defesa Nacional (2012). Desses, a Política Nacional de Defesa (PND) explicita os conceitos adotados sobre defesa e segurança:

Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais;

Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas<sup>94</sup>.

Entretanto, a definição desses conceitos está restrita a uma visão tradicional sobre segurança, pois tanto segurança quanto defesa estão ligadas apenas à soberania e aos interesses nacionais. Nessa perspectiva, os Estados seriam os únicos atores securitizantes e as concepções de ameaças estariam limitadas ao enfoque tradicional de abordagem primordialmente militar.

Sobre essas limitações presentes na perspectiva dentro da Política de Defesa Nacional, Oscar Medeiros Filho diz que

os termos adotados nessa perspectiva corresponderiam às ideias de Defesa Nacional (que envolvem preponderantemente ações das Forças Armadas) e Segurança Pública (campo de ação das forças policiais). Assim, enquanto o termo “defesa” é empregado para se referir às atividades das Forças Armadas na garantia da independência, soberania e integridade territorial de um país, o termo “segurança” refere-se ao âmbito de atuação dos aparatos policiais no combate a ilícitos e crimes de toda ordem (MEDEIROS FILHO, 2010, p.44).

No intuito de entender esses dois termos como tópicos de política pública relacionados a ameaças de naturezas distintas, Medeiros Filho sugere as seguintes definições sobre defesa e segurança:

---

<sup>92</sup> Decreto Nº 5.484, De 30 de Junho De 2005.

<sup>93</sup> Decreto Nº 6.703, De 18 de Dezembro De 2008.

Defesa: pressupõe um conjunto de ações relacionadas a conflitos entre unidades políticas soberanas, geralmente de natureza territorial, realizadas à “sombra da guerra”, em um sistema internacional anárquico. Envolve, portanto, ameaças oriundas da disputa de poder entre unidades políticas, o risco de guerra e a possibilidade constante de emprego das forças armadas. As ameaças de defesa são de natureza geralmente externa, estatal e militar.

Segurança: envolve ameaças ligadas a crimes (independentemente da escala em que eles ocorrem, inclusive os transnacionais) sugerindo, geralmente, o emprego de natureza policial (polícias nacionais, gendarmarias etc). As ameaças de segurança não são oriundas de um inimigo político, mas antes de vulnerabilidades sociais e de fragilidade de determinadas políticas públicas, o que sugere a adoção de soluções cooperativas para o seu tratamento (MEDEIROS FILHO, 2010, p.45).

No que tange à segurança regional na Amazônia e à adoção de soluções cooperativas como resposta às ameaças na região, algumas iniciativas no subcontinente poderiam se estabelecer como estruturas de integração nas questões de segurança: a Organização do Tratado de Cooperação Amazônico e o Conselho e Defesa Sul-Americano. Ambas as iniciativas contaram com forte engajamento do Brasil na sua construção.

Entretanto, como já mencionamos em nosso trabalho a OTCA apresenta desde seus primórdios um baixo grau de efetividade, principalmente nas questões concernentes à segurança regional. Nos conflitos ocorridos entre os países amazônicos e também na abordagem das ameaças dentro de uma perspectiva multidimensional na região a participação da Organização variou entre nenhuma e muito baixa.

O jovem Conselho de Defesa Sul-Americano, por sua vez, tem como objetivo a consolidação da América do Sul como uma zona de paz, a construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa e criação de consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa. Sua breve história ainda não nos permite analisar sua efetividade, porém é importante observar que tendo sido o Brasil o principal articulador do CDS, gerou-se uma desconfiança de que a proposta apenas refletiria a estratégia brasileira de maximizar seus ganhos, ampliando suas relações com a região (MEDEIROS FILHO, 2010). Essa desconfiança coaduna com as teses de Borges (2011) e Burges (2005) sobre o papel da integração na política externa brasileira colocando-a apenas como instrumento dos interesses do Brasil e não como construção de ganhos coletivos.

### 8.3. O Brasil nos eixos Peru/Bolívia e Platô das Guianas

A participação do Brasil no processo de integração regional na América do Sul tem sido ativa política e economicamente. Nos países amazônicos por nós estudados diversos atores brasileiros estão presentes no âmbito da integração e na constelação de segurança da região em posições e intensidade distintas, principalmente entre os dois eixos estudados.

A relação do Brasil com o primeiro eixo de nosso estudo, Bolívia e Peru, vem em um processo de ascendência desde os anos 1990, quando os projetos analisados em nosso estudo tiveram sua origem. Questões energéticas e uma saída para o Pacífico motivaram a aproximação do Brasil e uma vez que estão localizados centralmente na América do Sul e junto com o Brasil possuem uma boa porção da Amazônia transnacional, a relação com Peru e Bolívia torna-se fundamental.

As tensões domésticas bolivianas, acentuadas na sua região amazônica, apresentam-se como *condição facilitadora* no processo de securitização dos projetos em que atores brasileiros estavam envolvidos. No caso dos projetos em TIPNIS os atores funcionais são brasileiros, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a empreiteira OAS.

Nesse caso, o discurso securitizante não colocou o Estado brasileiro como uma ameaça direta, mas construiu-se a partir da ideia de que os projetos não estão vinculados aos interesses das comunidades afetadas e, sim, aos interesses do Brasil. Contudo a ação dos atores securitizantes é contrária ao Estado boliviano, que deu prosseguimento aos projetos independentemente dos interesses das comunidades afetadas. No caso da nacionalização dos hidrocarbonetos, o ator securitizante passa a ser o próprio Estado boliviano e novamente atores brasileiros aparecem no processo de securitização com a maior multinacional brasileira, a Petrobrás, como alvo do discurso, envolvendo a diplomacia brasileira para contornar o conflito.

No caso do Peru a construção do megaprojeto que interliga o Brasil ao Oceano Pacífico contou também com empresas, financiamento e envolvimento do Brasil. Entretanto, o projeto foi alvo de debates pelas suas potencialidades e impactos, sem se constituir como alvo de um discurso de ameaça. Apenas uma politização dos problemas e não uma securitização dos mesmos. Na construção da hidroelétrica de Inambari novamente o interesse do Brasil por energia permeou o discurso de ameaça. Empresas e financiamento brasileiros (OAS, Eletrobras e BNDES) são atores funcionais no processo de securitização que culminou

em conflitos entre as comunidades locais contra o governo peruano e não contra o Brasil diretamente.

É possível identificar, por certo, uma repetição de atores dentro desses casos estudados na Bolívia e no Peru e perceber que mesmo que o movimento de securitização não veja o Estado brasileiro como uma ameaça direta, os interesses brasileiros, de suas empresas e capital através do BNDES estão envolvidos diretamente no processo. A aproximação do Brasil através de projetos com um modelo de desenvolvimento não articulado com as comunidades envolvidas, tampouco com um maior compartilhamento de interesses comuns, são variáveis que constroem um cenário propício para que a própria integração gere questões de desconfiança dos parceiros brasileiros.

Diante da construção de uma América do Sul como uma entidade política transnacional, as guianas representam “uma outra América do Sul” diferente da platina Mercosulina e da andina. Vizentini destaca que nesse contexto, a região representa “um desafio à política externa brasileira e uma espécie de “nova fronteira” do processo de integração sul-americano” (2010, p.27): fronteira com a União Europeia via Guiana Francesa e com o Caribe via Suriname e Guiana – este sede da Comunidade do Caribe (CARICOM).

Entretanto, a relação do Brasil com a Amazônia Caribenha (PROCÓPIO, 2007) é marcada pela ausência do governo, mas não de grupos brasileiros. Fluxo migratório, garimpo, tráfico de armas e drogas são alguns elementos que marcam e aproximam por questões ilícitas o Brasil da Guiana Francesa, Suriname e Guiana.

Com o Departamento Ultramarino Francês as oportunidades e potencialidades entusiasmaram por vezes os governos dos dois países. A já mencionada condição híbrida periférico-estratégica da Guiana Francesa e do Estado brasileiro que faz fronteira com esse território, o Amapá, poderiam criar condições que facilitariam o desenvolvimento de projetos de integração. Entretanto, a falta de um maior engajamento de Brasília e Paris e a baixa autonomia dos territórios para o desenvolvimento de políticas de integração própria demonstram que os limites são mais intensos que as possibilidades.

O fluxo migratório de brasileiros na Guiana francesa e, conseqüentemente, a volumosa comunidade brasileira no território, que representa entre 10-20% da população do Departamento francês, é a relação mais intensa do local com o Brasil. Entretanto, nosso estudo encontrou indícios de que esse fluxo é percebido como pressão migratória, gerando uma politização do tema e medidas extraordinárias, já mencionadas anteriormente, que vão na contramão da integração por intensificar a relação entre o “nós” e “eles”. A cooperação entre

Brasil e Guiana Francesa intensificou-se no controle migratório e com os garimpeiros ilegais. Este último grupo é composto majoritariamente por brasileiros e é, segundo os franceses, o principal entrave no avanço da cooperação transfronteiriça.

A comunidade brasileira é um grupo presente também no Suriname e Guiana, assim como os garimpeiros brasileiros. No Suriname a associação feita pelos surinameses aos brasileiros é diretamente ligada à mineração de ouro, à criminalidade nas regiões de garimpo e ao sexo. Essa percepção tem alimentado um discurso de ameaça em relação aos brasileiros e gerou recentemente confrontos violentos. Na Guiana, por sua vez, a presença da comunidade brasileira é também expressiva e ligada majoritariamente ao garimpo. Com pouca fixação por migrarem sazonalmente, existe uma baixa integração dos brasileiros no país. Entretanto, diferentemente do que encontramos na Guiana Francesa e Suriname, não há evidências de politização, tampouco securitização dos brasileiros dentro da Guiana.

Diante dos litígios fronteiriços existentes no Platô das Guianas (Guiana Francesa/Suriname; Guiana/Suriname; Guiana/ Venezuela) que em caso de conflito afetariam o Brasil e um aprofundamento da integração do subcontinente, não há envolvimento direto do Brasil no período por nós estudado. O histórico recente desses litígios não registra conflitos armados, mas houve episódios que foram tratados por instâncias fora do subcontinente e sem maior participação do Brasil.

Finalmente, entendemos que apesar de existir um engajamento bilateral do Brasil com as guianas através da realização de acordos básicos e memorandos de entendimento e acordos de cooperação, as Guianas não estiveram na lista de prioridades do Itamaraty, mesmo esses países fazendo parte de uma região considerada estratégica para a política externa brasileira. A aproximação das Guianas com o Brasil e sua integração com o subcontinente continua marcado pelos ilícitos fluxos migratórios - por vezes politizados e securitizados - e não por projetos integradores.

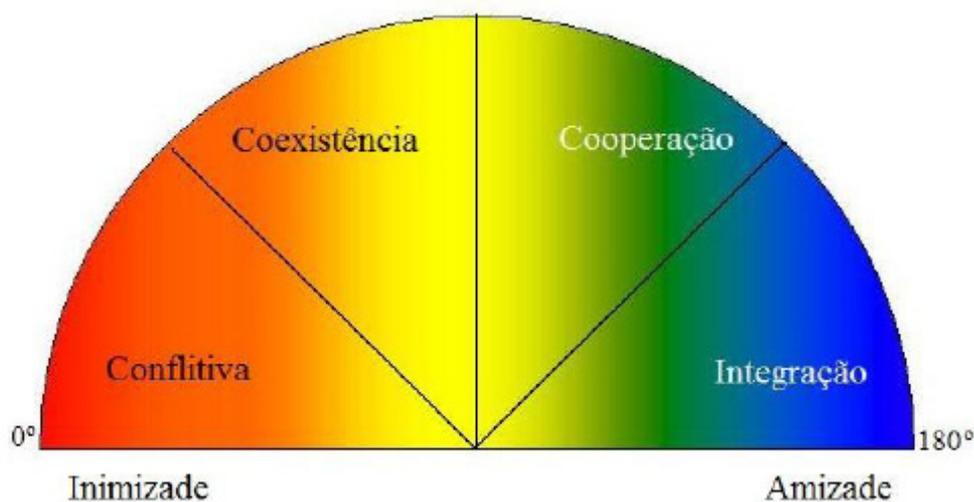
## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho focamos nossa análise na dinâmica de integração e segurança na Amazônia transnacional e no papel do Brasil nesse contexto. Diante da dimensão da região amazônica, essa dinâmica não é única e se fez necessário um recorte geográfico de forma a contemplar dois caminhos estratégicos no processo de regionalização do subcontinente a partir da Amazônia brasileira, quais sejam: o eixo Brasil, Peru, Bolívia; o Platô das Guianas.

Colocamos como questões norteadoras de nosso trabalho as seguintes indagações: Como as iniciativas de integração nos eixos de nosso estudo influenciam na dinâmica de segurança regional? Qual é o lugar do Brasil no binômio integração/segurança nesses eixos; e, finalmente, qual é a importância da sub-região amazônica na dinâmica do Complexo Regional de Segurança e para o desenvolvimento dos projetos integradores na América do Sul?

Nossa pesquisa partiu do pressuposto de que o padrão de relacionamento de uma região pode variar entre uma relação conflituosa e um modelo de amizade como dois extremos e que entre um ponto e outro, há estágios intermediários de coexistência e cooperação para finalmente existir uma integração. A figura a seguir construída por Oscar Medeiros Filho (2010) a partir dos conceitos da Escola de Copenhague sintetiza nosso pressuposto de análise.

Figura 3: Padrões de relacionamento



Fonte: Medeiros Filho, 2010, p. 57

Encontramos em nosso recorte temporal a busca da construção de uma América do Sul como uma região geopolítica dotada de unidade mínima e arcabouço institucional baseados

em princípios e macro-objetivos comuns nas relações internacionais (COSTA, 2009). Uma região que busca se estabelecer politicamente é significativa ao ponto de poder impor custos aos atores externos através dos impactos de acordos com outros atores ou por meio da distribuição do poder político entre regiões ou regiões de um Estado ou outro ator internacional (HURRELL, 2000), consolidando dessa forma uma coesão regional. A construção dessa unidade na América do Sul contou com a participação ativa do Brasil na criação de projetos integradores e instituições regionais.

Entendemos que esse processo deve necessariamente passar pela Amazônia transnacional, região correspondente a mais da metade do subcontinente e cuja aproximação dos países que a compõe pode significar uma nova escala para pensar e agir na região, dinamizar outras iniciativas regionais e consolidar a voz da América do Sul (BECKER, 1992, 2005; AMAYO, 1993, 2007, 2009).

Entretanto, ao indagarmos se as iniciativas de integração na Amazônia transnacional reduzem os problemas de segurança regional, uma das questões norteadoras de nosso trabalho, encontramos a partir dos nossos estudos de caso um cenário em que projetos integradores, ao invés de potencializar a aproximação da região, são por vezes fonte de securitização. Esse cenário foi encontrado predominantemente no nosso primeiro eixo de estudo - Brasil, Bolívia, Peru.

No caso da Bolívia devemos situar os projetos dentro de um ambiente doméstico que apresenta um quadro histórico de instabilidade e de disputa entre etnias por espaço e poder. Os impactos dos projetos estudados demonstraram uma dinâmica de securitização complexa, pois ora o Estado era o ator securitizante sobre o modelo de integração, ora o Estado assumia o papel de promotor da integração alvo do discurso de ameaça de outros grupos bolivianos. Um cenário de tensão que se acentua com a existência de um presidente indígena no poder desde 2005 que baseou sua plataforma política na concessão de voz ao reivindicante movimento indígena boliviano.

No caso peruano, por sua vez, o processo de securitização se deu em um modelo semelhante ao boliviano, ou seja, com comunidades indígenas organizadas na construção de um discurso securitizante sobre o projeto, contestando decisões do Estado que não passaram pelo escrutínio das comunidades envolvidas na construção da hidroelétrica de Inambari. Entretanto, mesmo sendo um projeto de grande magnitude, na construção da estrada interoceânica que liga o Brasil ao Pacífico, outro projeto por nós analisados, as comunidades envolvidas apontaram através das suas organizações sociais problemas sobre os possíveis

impactos na região, mas não construíram um discurso de ameaça sobre os projetos. Esse fato mostra que os projetos de desenvolvimento e integração não são concebidos pelas comunidades afetadas, muitas delas tradicionais, necessariamente como uma ameaça em si. Vantagens em relação aos projetos e dinamização de suas economias e condições sociais podem ser parte da concepção dos atores locais na região dos projetos.

Os movimentos de securitização em ambos os países demonstram as complicações de decisões sobre o desenvolvimento e integração regional de forma *topdown*, ou seja, a construção e execução de projetos a partir de decisões estatais sem a participação das comunidades envolvidas. A assimetria das relações dos Estados nos projetos também pode alimentar o processo de securitização como no caso da exploração do gás boliviano pela estatal brasileira e com a presença ostensiva de empresas e capital brasileiro nos outros projetos mencionados.

No caso do Platô das Guianas, as iniciativas de integração regional efetivadas são ainda pouco significativas. A grande parte dos projetos presentes na IIRSA não saiu do papel e, dessa forma, a possível influência desses projetos na dinâmica de segurança não é passível de conclusões. Dos poucos projetos executados podemos apontar a Ponte Binacional entre Guiana Francesa e Brasil, inaugurada e não utilizada, construída sem estudos de impactos locais, planejada de maneira *top-down*, situação análoga aos casos bolivianos e peruanos, e que pode potencializar outras questões securitizadas como a extração ilegal de ouro por meio da migração dos futuros catraieiros desempregados para trabalhos no garimpo.

Quanto à questão inicial “se as iniciativas de integração reduzem os problemas de segurança regional”, percebemos a lógica inversa de nossa indagação. Na região do Platô das Guianas, com poucos projetos de integração, a dinâmica de segurança exerce influência na consolidação de projetos integradores, ou seja, as questões politizadas e securitizadas comprometem o andamento de uma aproximação entre os Estados e uma maior densidade na integração dessa região.

Nossos estudos de caso dentro do Platô nos levaram a perceber uma constelação de segurança própria que nos coloca diante de um futuro desafio intelectual após a conclusão deste trabalho: uma nova divisão do subcomplexo de segurança amazônico em mais um subcomplexo dentro da América do Sul.

Um novo delineamento pode ser proposto não apenas considerando a relação de amizade, inimizade e rivalidade entre os Estados da região que contornam um subcomplexo no Platô das Guianas. Devemos compreender a dinâmica na região também a partir de

elementos comuns recorrentes que compõem a constelação de segurança e a dinâmica de integração. Quais sejam:

1. O fluxo migratório de surinameses, guianeses e, principalmente, de brasileiros. Este último grupo percebido na Guiana Francesa como pressão migratória e no Suriname em conflito com interesses locais de outras populações e em ambos os casos nutrindo um discurso de ameaça nas sociedades locais.

2. A extração de ouro na região e as atividades que compõem o garimpo (armas, drogas, comércio, prostituição) feitas majoritariamente por garimpeiros brasileiros, colocada como um problema de segurança em diferentes aspectos na Guiana Francesa, Suriname e Guiana.

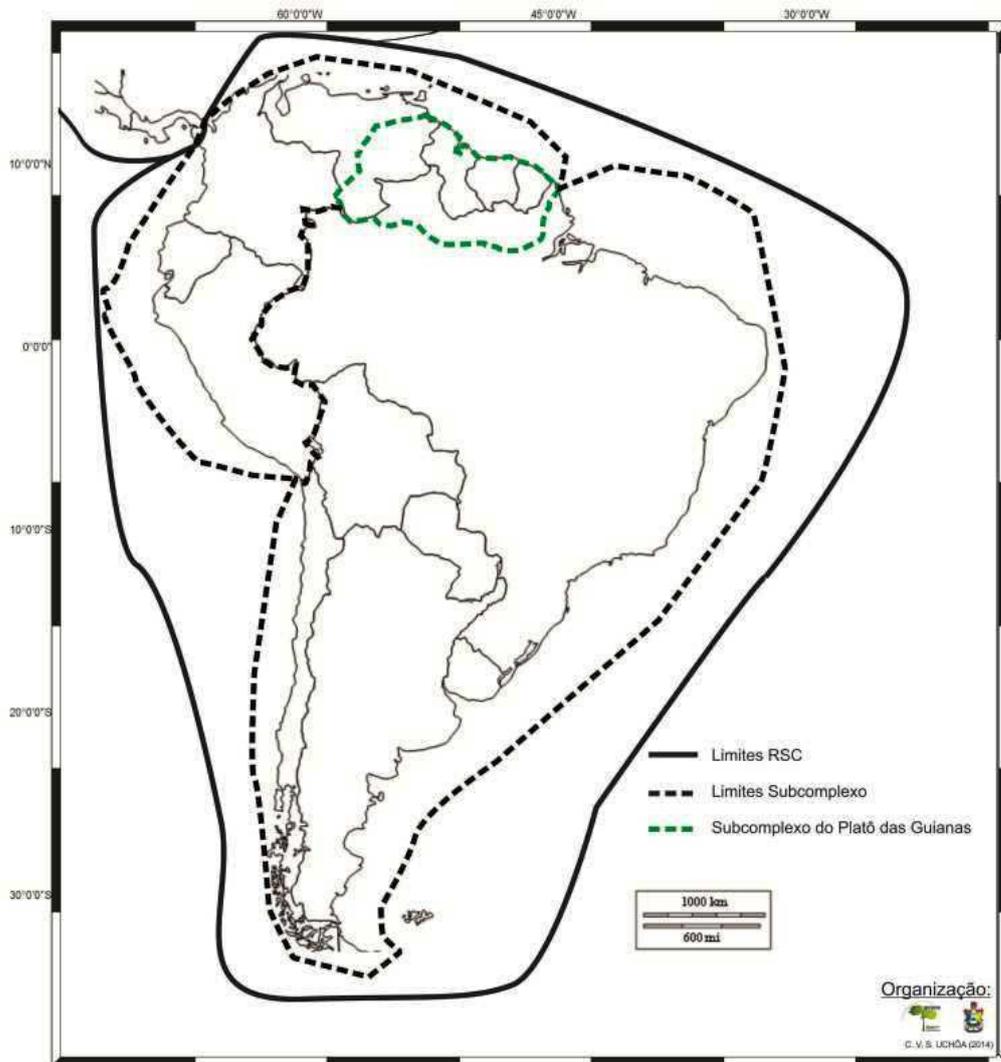
3. Litígios fronteiriços não resolvidos desde o período colonial que, com exceção do Brasil, envolve todos os países do Platô das Guianas. Mesmo não apresentando uma iminência de conflito armado, os litígios impedem uma integração coesa e “congelam” projetos de desenvolvimento e integração na região.

4. Falta de interconectividade entre os territórios, colocando-os “de costas” para o subcontinente e alijando-os de outros processos de integração na América do Sul.

5. Influência, ainda que não ostensiva, de uma potência europeia dentro da Amazônia. A França foi excluída das organizações regionais como a União de Nações Sul-Americanas e da Organização do Tratado de Cooperação Amazônico como fruto do receio dos países da região da penetração dos interesses de uma potência no subcontinente.

A proposição de uma nova divisão de subcomplexos de segurança dentro da América do Sul seria em linhas gerais o que temos no mapa a seguir:

Mapa 32: Subcomplexo de segurança do Platô das Guianas



O papel de uma potência, ou potências, na dinâmica de uma região no processo de integração e na constelação de segurança é substancial, ou colocado de forma mais peremptória, determinante. Na América do Sul alguns países como Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela apresentam peso dentro da balança de poder regional. Entretanto, ao olharmos comparativamente para elementos clássicos que definem no subcontinente o peso no cenário internacional de um Estado - dimensões territoriais, economia, recursos naturais, população, tecnologia e indústria -, podemos chegar com certo consenso bibliográfico à percepção do Brasil como potência regional, ou outras nomenclaturas próximas a essa.

Um Estado que desfruta da posição de potência regional pode trilhar diferentes caminhos dentro de sua região como: alcançar a posição de líder; de guia ou indutor de um sistema de acordos e alianças com diferentes alcances; de *paymaster*; ou apenas ser um país de peso que apesar de sua importância regional não constrói um papel definido no seu entorno geográfico.

Nas últimas duas décadas, a América do Sul passou a fazer parte da estratégia internacional brasileira e o papel do país foi importante nas construções regionais feitas desde então. Nos dois eixos de nosso estudo dentro da Amazônia transnacional o papel do Brasil apresentou variações significativas dentre os caminhos descritos acima no que se refere à dinâmica de integração e segurança.

No primeiro eixo composto pelos países Bolívia e Peru, o Brasil se mostrou presente não apenas a partir de sua diplomacia, mas também com seu capital e grandes empresas nacionais na execução dos projetos na região. Apesar de estar à frente desses projetos e iniciativas, não logrou uma clara posição de líder, pressupondo o reconhecimento dessa posição por parte dos outros atores envolvidos. O Brasil, apesar de buscar promover bens públicos coletivos na região, não absorveu os custos da integração, ou seja, não incorporou o papel de *paymaster* na integração. A prevalência de benefícios de forma unilateral para o Brasil através da dinâmica de integração, financiada pelo capital do país e executadas por empresas nacionais coloca o país em uma posição de indutor suspeito das iniciativas de integração e desenvolvimento regional. A falta de articulação com outros atores locais, não apenas os Estados envolvidos na dinâmica de integração, formata um cenário de desconfiança sobre a própria integração.

O papel do Brasil no Platô das Guianas, por sua vez, do ponto de vista do Estado, é de uma relação com “uma outra América do Sul” que, apesar de algumas tímidas iniciativas de aproximação com a região, não se insere como prioridade na agenda da política externa brasileira. Mesmo representando um caminho natural e desejado para o Caribe, região de pouco presença do país, o papel do Brasil no Platô é marcado pela ausência.

Entretanto, a ausência do Brasil como unidade política não significa a inexistência de atores brasileiros no Platô das Guianas. Ao contrário, identificamos grupos brasileiros que compõem a dinâmica regional, ou seja, que desempenham papel importante em questões de segurança que marca a integração da região não por projetos e iniciativas, mas pelos ilícitos fluxos migratórios, extração de ouro nos garimpos, comércio ilegal de armas e drogas e prostituição são alguns elementos protagonizados por brasileiros.

A dinâmica de integração e segurança dos dois eixos amazônicos, foco deste trabalho, envolve não apenas área de dimensões representativas na América do Sul, ricas em recursos naturais, como também envolve diversos Estados, comunidades, interesses domésticos, regionais e externos à região. Sua dinâmica de integração pode aproximar outras iniciativas existentes, garantindo maior unicidade no subcontinente e estruturando uma região geopolítica mais coesa. Porém, a construção dessa região, ao contrário do que se constata, deve ser feita a partir de um desenvolvimento econômico-social cooperativo e que de alguma forma garanta participação dos atores locais no processo de decisão nos projetos desenvolvidos na região, para que a própria integração não passe a ser alvo de um discurso securitizante, caminhando na contramão da regiozalização.

A aproximação da Amazônia caribenha com os demais países da região é outro fator fundamental para a integração. Uma “Sulamericanização” do Platô das Guianas, tirando essa região “de costas” para o subcontinente, atualmente integrada apenas pelos ilícitos e marcada pelos litígios fronteiriços, será um elemento determinante na efetiva constituição de uma América do Sul que, para além da coexistência e cooperação, possa se constituir como região integrada.

## Referências

ADLER, E. & BARNETT, M. 1998. **Security Communities**. Cambridge: Cambridge University.

Agence Française de Développement (Afd), Institut d'Émission des Départements d'Outre-mer (Iedom), Insee Guyane, Guyane-Suriname: une meilleure connaissance mutuelle pour une coopération renforcée, 60p., 2008.

ALBUQUERQUE, J. A. G. **Relações internacionais contemporâneas: a ordem mundial depois da guerra fria**. Petrópolis: Vozes, 2005.

AMAYO ZEVALLOS, E. Da Amazônia ao Pacífico cruzando os Andes - Interesses envolvidos na construção de uma estrada especialmente dos EUA e Japão. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 7, n.17, p. 117-169, 1993.

\_\_\_\_\_. Amazônia, MERCOSUR and the South American Regional Integration. In: Gary Prevost e Carlos Oliva Campos. (Org.). **The Bush Doctrine and Latin America**. 1raed. New York: Palgrave MacMillan, v. 1, p. 105-128, 2007.

\_\_\_\_\_. Apresentação: O Brasil e o mito da água .. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **A Amazônia e o Pacífico Sul Americano e sua importância para o Brasil**. Araraquara, SP: Cultura Acadêmica Editora, 2009, p. 9-15.

\_\_\_\_\_. Indígenas Amazônicos del Brasil y Perú en perspectiva histórica: ensayo de interpretación. In: Memorial - Profa. Dra. Cremilda Medina. (Org.). **Amazônia e Amazônidas: protagonismo Latino-Americano**. 1raed. São Paulo, SP: Fundação Memorial da América Latina, 2013, v. 2, p. 89-109.

AMORIM, C. Exposição do Ministro Celso Amorim em Audiência Pública da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, sobre as relações Brasil – Bolívia. In.: DIÁRIO DO SENADO FEDERAL – SUPLEMENTO Junho de 2006. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/pdf/sf/2006/05/31052006/suplemento/00688.pdf> f. Acesso em 10 de junho de 2011.

ANTIQUERA, D. C. **A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002)**. 2006. 203 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Programa San Tiago Dantas, Unesp/puc-sp, Unicamp,, Campinas, 2006.

\_\_\_\_\_. A importância do Tratado de Cooperação Amazônica para a política externa brasileira (1995-2002). **Cena Internacional** (UnB. Impresso). Brasília, v. 10, p. 139-159, 2008.

ARAGON, L. E. (Org.). **Migração Internacional na Pan-Amazônia**. 2008. Belém, Pará: Editora da Universidade Federal do Pará, 2006. (Programa UNITWIN/Cátedras UNESCO).

\_\_\_\_\_. Introdução ao Estudo da Migração Internacional na Amazônia. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 72-101, janeiro/junho de 2011.

AROUCK, R. Brasileiros na Guiana Francesa: um grupo em integração? In: CASTRO, M. G. (Coord.). **Migrações internacionais: contribuições para políticas**. Brasília: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD), 2001. p. 327-343.

BALDWIN, E. Olhares cruzados sobre a imigração brasileira para a guiana francesa: novas representações identitárias? **Synergies Brésil** n° spécial 1. São Paulo, p. 209-222.

BALVÍN D. D. & PATRÓN, A. P. **Carretera Interoceânica Sur – consideraciones para su aprovechamiento sostenible**. Outubro de 2006. Disponível em: <<http://www.biceca.org/es/Project.Library.312.aspx>> acesso em: abril de 2013.

BECKER, B. K. Significados Geopolíticos da Amazônia: Elementos para uma estratégia. In: \_\_\_\_\_. **Uma Estratégia Latino-Americana para a Amazônia**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 1992.

\_\_\_\_\_. *Geopolítica da Amazônia*. **Estud. av.**, São Paulo, v. 19, n. 53, abril de 2005. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142005000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 Set. 2009. doi: 10.1590/S0103-40142005000100005.

\_\_\_\_\_. Amazônia: nova geografia, nova política regional e nova escala de ação. In: MARTIN, C.; KOHLHEPP (Orgs.). **Amazônia sustentável: Desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais**. Rio de Janeiro: Garamond; Tubinger, Alemanha, 2005.

BIATO, M. O Processo de Paz Peru-Ecuador. **Parcerias Estratégicas**. n° 06, p. 241-247, março de 1999.

BORGES, Fábio. **As relações do Brasil com os países Amazônicos nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula (1995-2010): possibilidades e problemas do regionalismo aberto**. 2001. 189 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Departamento de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Estadual Paulista Unesp, Araraquara, 2011.

BRANCANTE, P. H.; REIS, R. R. A "securitização da imigração": mapa do debate. **Lua Nova**. São Paulo, n. 77, 2009. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452009000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452009000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 08 Nov. 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452009000200003>.

BRASIL **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2005.

BRASIL **Política de Defesa Nacional**. Brasília, Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2008.

BURGES, S. Bounded by the reality of trade: practical limits to a South American region. **Cambridge Review of International Affairs**. v.18, n.3. Outubro de 2005, p.437-454.

BUZAN, B. et all. **Security: a new framework for analysis**. London: Lynne Rienner publishers, 1998.

BUZAN, B.; Hansen, L. *The evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and powers: The Structure of International Security**. 5. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BYNOE, P.; BRISTOL, M. The human impact of capital flight in Guyana. In: ARAGÓN, L. E. (Org.). **Migração internacional na Pan-Amazônia**. Belém: NAEA, 2009. p. 255-260.

CAIRO, I. **Experts Find Flaws in Suriname-Guyana Maritime Boundary Award**. Publicado em 11 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.caribbeannewsnow.com>> Acesso em: dez. de 2013.

CARDOSO, F. H. **Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no encerramento da VI Reunião de Chanceleres do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)**, no dia 6/4/2000. In.: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br), 2000.

CASTRO M. L.; PORTO J. Ponte Brasil-Guiana francesa: os paradoxos da integração em um contexto multi-escalar. **OIKOS**, Revista de economia heterodoxa, n.7, 2007, p. 51-75.

CASTRO, T. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

CBB - CENTRAL BUREAU OF CITIZENS ADMINISTRATION/MINISTRY OF THE INTERIOR. **Demografische Data in Suriname 2003 en 2004**. Paramaribo, Agosto, 2006.

CEPAL. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de transformación productiva con equidad**. Libros de la CEPAL, n. 39, 1994.

CERQUEIRA, Rodrigo. **Diários do príncipe: imprensa e política externa no governo Cardoso (1995-2002)**. 2005. 127 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2005.

CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso**. In: Revista Brasileira de Política Internacional. v.1. n. 45, p. 5-35, 2002.

\_\_\_\_\_. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHAVES, D. S. **Autonomias: Bolívia no tempo presente**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2010.

**Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT / Organização Internacional do Trabalho**. - Brasília: OIT, 2011, v. 1.

CORBIN, H. P. . Migração Internacional e Desenvolvimento: o Caso da Guiana. In: Luis E. Aragon. (Org.). **Migração Internacional Na Pan-Amazônia**. 1ed.BELEM: NAEA/UFPA, 2009, v. , p.163-184.

COSTA, N. P. Estado e embates socioterritoriais na Bolívia do século XXI. **Revista de Economia Política**. v. 29, n. 2 (114). p. 228-244, abril-junho de 2009.

\_\_\_\_\_. da. A Unasul como Instrumento de Solução Pacífica dos Conflitos: o Caso Boliviano. **Cadernos de Direito**. Piracicaba, v. 10(18). p. 69-87, jan.-jun. 2010.

COSTA, W. M. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. **Confins**. Paris, v. 7, p. 7, 2009.

CUNHA F.; CLAYTON M. ; VIANA, J. P. S. L. A Bolívia e os desafios da integração regional: crise de hegemonia, instabilidade e refundação institucional. In: LEÃO VIANA, J. P. S.; VASCONCELLOS, P. M. C. de; RADUAN MIGUEL, V. V. (Orgs.). **Integração Sul-Americana: desafios e perspectivas**. Porto Velho: Edufro, 2011. p. 224-252.

DANESE, S. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.

DESIDERÁ, W. **A questão fronteiriça entre Guiana e Venezuela e a integração regional na América do Sul**. Conjuntura Austral, v. 3, p. 11-25, 2012.

DEUTSCH, K. **Análise das Relações Internacionais**. Brasília: Ed. UNB, 1982. Tradução de Maria Rosinda Ramos da Silva.

DONOVAN, T. W. Suriname-Guyana Maritime and Territorial Disputes: a legal and historical analysis. In: **Journal of Transnational Law and Policy**. v. 13, n.1, p.42-98, 2003.

DOUROJEANNI, M.; BARANDIARÁN, A.; DOUROJEANNI, D. **Amazonía Peruana en 2011. Explotación de recursos naturales e infraestructura: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significa para el futuro?** Peru: ProNaturaleza – Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza, 2009.

ENCHAVE, J. Bagua, un punto de inflexion en El escenario social Del Peru, La Amazonia rebelde. **CLACSO**,2009.

FAJNZYLBER, F. Industrialização na América Latina: da caixa-preta ao conjunto vazio. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 853-886.

FAO. **Global forest resources assessment 2010 country report**. Suriname, 2010. Disponível em: < <http://www.fao.org/docrep/013/al634E/al634e.pdf>. Acesso em 11 de novembro de 2013>.

FAWCETT, L.; HURRELL, A. **Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order**. New York: OUP, 2000.

\_\_\_\_\_. Regionalism in Historical Perspective. In: \_\_\_\_\_. **Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order**. New York: OUP, 2000. p. 37-73.

MARTINS FILHO, J. R. A visão militar sobre as “novas ameaças” no cenário da Amazônia brasileira. In: Soares, S. A. & Mathias, S. K. (Orgs.). **Novas Ameaças: Dimensões e Perspectivas**. São Paulo: Sicurezza, s/a.

FLORES JR, R. G. Blocos regionais, democracia e conflitos In: JOBIM, N. A.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA, J. P. (Orgs.). **Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras**. São Paulo, FGV editora, 2010. p. 141-150.

G1. Conflito no Suriname levou a pelo menos 7 mortes, diz missionário. **Padre José Vergílio Esteve em Albina Neste Sábado (26). Brasileiros Foram Vítimas de Espantamento e Estupro, Segundo Relatos**. São Paulo, p. 1-2. 28 dez. 2009. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1427214-5602,00-CONFLITO+NO+SURINAME+LEVOU+A+PELO+MENOS+MORTES+DIZ+MISSIONARIO.html>>. Acesso em: 01 nov. 2012.

GANGER S. Guiana francesa, um território europeu e caribenho em via de “sulamericanização”? **Confins** [Online], 10 nov. 2008. Disponível em <<http://confins.revues.org/5003> ; DOI : 10.4000/confins.5003>. Acesso em: 01 nov. 2013.

GEHRE, T. ; GOMES, S. T. P. . **Brasil, Guiana e o princípio da 'não indiferença'**. *Conjuntura Austral*, v. 04, p. 97-114, 2013.

GUILHON, A. J. A. A Presidência na linha de frente da diplomacia. **Carta Internacional**, n. 35, p. 10, jan de 1996.

HELD, D. & MCGREW, A. **Globalización/antiglobalización: sobre la reconstrucción del orden mundial**. Barcelona: Paidós, 2003.

HÖFS, C. C. **Yu kan vertrouw mi: você pode confiar**. 2006. 174 f. Dissertação (Mestrado) Curso de Antropologia Social, Universidade de Brasília UNB, Brasília, 2006.

HOYLE, P. A. The guyana-suriname maritime boundary dispute and its regional context. **Boundary And Security Bulletin**, Durham, v. 1, n. 1, p.99-107, 1 jan. de 2001.

HUNTINGTON, S. **A terceira onda: democratização no final do século XX**. São Paulo, Ática, 1994.

HURRELL, A. Regionalism in a Theoretical perspective. In: Fawcett, L.; Hurrell, A. **Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order**. New York: OUP, 2000.

\_\_\_\_\_. **On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society**. New York: Oxford University Press, 2007.

INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques). **Amapá-Guiana rancesa: Melhor estruturar os territórios para intensificar os intercâmbios**. Guiana rancesa: PRIM, 2011.

IIRSA. **IIRSA: 10 años después: Sus logros y desafíos**. 1ª Edición – Buenos Aires : BID-INTAL, 2011.

JOBIM, N. A.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA, J. P. (Orgs.). **Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras**. São Paulo, Editora FGV, 2010.

**JORNAL DO AMAPÁ**. Catraieiros de Oiapoque e Saint Georges fazem protesto contra exigências francesas: Os catraieiros querem chamar a atenção das autoridades brasileiras e francesas para as atuais exigências feitas aos imigrantes.. **Jornal do Amapá**. Macapá, p. 1-2.

10 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.portalamazonia.com.br/jornais/catraieiros-de-oiapoque-e-san-georges-fazem-protesto-contr-exigencias-francesas/>>. Acesso em: 10 jan de 2012.

JUBITHANA-FERNAND, A. International migration in Suriname. In: ARAGÓN, L. E. (Org.). **Migração internacional na Pan-Amazônia**. Belém: NAEA, 2009. p. 185-204.

KAHHAT, F. Brasil: La Visión de Sus Vecinos y Más Allá: el caso de la relación entre Brasil y el Perú. In: \_\_\_\_\_. HOFMEISTER, W.; ROJAS, F.; SOLÍS, L. G. (Comp.). **La Percepción de Brasil en el Contexto Internacional: Perspectivas y Desafíos**. Tomo 1: América Latina. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007, p. 249-270.

KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and Interdependence**. New York: Longman, 2001.

KRASNER, S. D. (Org). **International Regimes**. 8.ed. Ithaca: Cornell University Press, 1995.

LAFER, C. Reflexões sobre uma gestão. **Política Externa**. São Paulo, v.11, n.4, 2003. p. 111-137, 2003. Editora Paz e Terra.

LINS, H. N. Estado e embates socioterritoriais na Bolívia do século XXI. **Revista de Economia Política**. v. 29, n. 2, p. 228-244, abril-junho de 2009.

LIMA, Erick Cavalcanti Linhares. **POLÍTICA EXTERNA DO VIZINHO DISTANTE: ESTUDO DE CASO DA REPÚBLICA COOPERATIVA DA GUIANA**. 2011. 171 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Departamento de Relações Internacionais, UNB, Brasília, 2011.

Livro Branco de Defesa Nacional (Peru). Uma contribuição para as medidas de fortalecimento da confiança mútua, da democracia e da paz no Hemisfério, 2005.

LLOSA, E. **La Batalla por la Interoceánica en el sur peruano ¿Localismo o Descentralismo?**. Documento de Trabajo N° 129. IEP Instituto de Estudios Peruanos. Lima, Perú, 2003.

LLOSA, J. **Interconexión vial Transoceánica Santos – Ilo**. Allpanchis 45, Sicuani: IPA. 1995.

MARCELLA, G. **War and peace in the Amazon: strategic implications for the united states and Latin America of the 1995 Ecuador-Peru war**. Department of National Security and Strategy. 24 de nov., 1995

MARIANO, K. P. **Globalização, integração e o Estado**. São Paulo: Lua Nova, n. 71, p.123-168, 01 jan. 2007.

MARINI, R. M. La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo. **Cuadernos Políticos**. n. 12. México, 1977. Ediciones Era.

MARKUSEN, A. R. Região e regionalismo: um enfoque marxista. **Espaço & Debates**, ano 1, nº 2, p. 61-99, maio, 1981.

MARTINS FILHO, J. R. A visão militar sobre as “novas ameaças” no cenário da Amazônia brasileira”. In: SOARES, S. A. & MATHIAS, S. K. (Org.). **Novas Ameaças: Dimensões e Perspectivas**. São Paulo: Sicurezza, 2003.

MEDEIROS FILHO, O. **Entre a cooperação e a dissuasão**: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul. 2010, 240 f. Tese (Doutorado) Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo USP, 2010.

MIYAMOTO, S. **O Mercosul e a segurança regional: uma agenda comum?** São Paulo, v. 16, n. 1. jan. 2002. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392002000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000100007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 10 agosto de 2010. doi: 10.1590/S0102-88392002000100007.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais** :Correntes e Debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, R. S. Garimpeiros no Suriname: panorama histórico e atuais implicações. **Meridiano 47** (UnB), Brasília, v. 12, p. 53-60, 2011.

\_\_\_\_\_. Imagens estereotipadas em pauta: o discurso dos jornais surinameses sobre os imigrantes brasileiros. **Espaço & Geografia**, v.15, n. 2, p. 443-474, 2012.

OIT. **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT / Organização Internacional do Trabalho**. - Brasília: OIT, 2011.

OLIVEIRA, R. S. ; KANAI, J. M. Brazilian territories-networks in urban Suriname. In: **Annual RC21 Conference 2011 - The struggle to belong. Dealing with diversity in 21st century urban settings 2011. Amsterdam. Annual RC21 Conference 2011: The struggle to belong. Dealing with diversity in 21st century urban settings**. Amsterdam: Universidade de Amsterdam, 2011.

OMISTE, E. C. Política Exterior Boliviana: la percepción internacional de Brasil. In: \_\_\_\_\_ HOFMEISTER, W.; ROJAS, F.; SOLÍS, L. G. (Comp.). **La Percepción de Brasil en el Contexto Internacional: Perspectivas y Desafíos**. Tomo 1: América Latina. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007, p. 293-316.

OTCA. **Estado de la gestión de las unidades de conservación en los países miembros de OTCA**. Foz de Iguazú. 2007.

OTALVARA, E. C. **La Diplomacia Militar en suramérica: alianças e rupturas en 2008**. Disponível em: <<http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocumentoEdgarotalvoraFinal.pdf>> Acesso em: 6 de julho de 2010.

OTCA; PNUMA; CIUP. **PERSPECTIVAS DEL MEDIO AMBIENTE EN LA AMAZONÍA: GEO Amazônia**. Lima: Ciup, 2009. 5 v. (GEO amazônia). Disponível em: <<http://cdam.minam.gob.pe/novedades/geointro.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2010.

PECEQUILO, C. S. **Introdução às Relações Internacionais: temas, atores e visões**. Petrópolis: Vozes, 2004.

PERU. **Libro Blanco de la Defensa Nacional, 2012**. Disponível em: <http://www.mindef.gob.pe/vercontenido.php?archivo=menu/libroblanco/index.htm>. Acesso em 01 de fev. de 2014.

PIANTONI, F. **Migrants en Guyane**. Paris: Actes Sud, 2011.

PICASSO, Gustavo Guerra García. —*Interoceánica: una inversión a ciegas*ll. In: \_\_\_\_\_ **Peru21**, sábado 18 de junho de 2005. Disponível em: <http://peruenrumba.blogspot.com/2005/06/interocenica-una-inversin-ciegas.html>. Acesso em Março de 2012.

PINTO, V. **Los decretos del Hortelano y el origen del conflicto con los pueblos amazónicos: La Amazonia Rebelde, 200**; CLACSO, 2009.

PIRES, N. P. ; CASTRO, G . **La teoria de las relaciones internacionales y la investigación para la paz: en busca de nuevos paradigmas**. Estudios Internacionales IRIPAZ, v. 4, p. 15-22, 1993.

POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/DEFES.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/DEFES.htm). Acessado em 20/09/2010.

PORTO, J. L. R.; SILVA, G. V. novos usos e (re)construções da condição fronteiriça amapaense. **Novos Cadernos NAEA**. Belém, v.2, n.12. Dez. de 2009.

PORTO, J. L. R. A Condição Periférico-Estratégica da Amazônia Setentrional: A Inserção do Amapá no Platô das Guianas. *In*: PORTO, J. L. R.; NASCIMENTO, D. M. **Interações Fronteiriças no Platô das Guianas**: novas construções, novas territorialidades. Rio de Janeiro: Editora Publit, 2010.

PRECIADO, J. América Latina no sistema-mundo: questionamentos e alianças centro-periferia. **CADERNO CRH**. Salvador, v. 21, n. 53, p. 253-268. Maio/Ago. de 2008.

PRICE, R. Scrapping maroon history: Brazil's promise, suriname's shame. **New West Indian Guide/Nieuwe West-Indische Gids**. vol. 72 n. 3 &4 (1998), p. 233- 255. Disponível em <<http://www.richandsally.net/>>. Acesso em 14 de dezembro de 2013.

PUENTE, S. V. de la. Interoceánica sí, sin pagar millones de más. **La República**, 14 de julho de 2005. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao\\_detalle3.asp?ID\\_RESENHA=148562](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalle3.asp?ID_RESENHA=148562)>. Acesso em março de 2012.

RAPOPORT, A, **Lutas, Jogos e Debates**. Brasília, UNB, 1980.

REBELO, M. de N. O. O povo saramaka *versus* suriname: uma análise sob o olhar de clifford geertz. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UniBrasil**, v. 1, p. 95-118, 2011.

Revista **FURNAS** - Ano XXXVI - Nº 375 - Maio 2010.

ROCHA, A. **Configuración política de un mundo nuevo. Dimensiones políticas de lo global, lo suprarregional, lo posnacional y lo local**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, Jalisco-México. 2003.

RODRIGUES, F. S. Configuração migratória no lugar Guayana: Uma análise da migração na tríplice fronteira Brasil-Venezuela-Guiana *In*: ARAGÓN, L. E. (Org.). **Migração internacional na Pan-Amazônia**. Belém: NAEA, 2009. p. 223-236.

SANTIAGO, A. Brasileiros ilegais em garimpos da Guiana são preocupação em fronteira: Garimpeiros exploram ouro ilegalmente na Guiana e geram conflitos. Evento em Oiapoque, no Amapá, debateu problemas na fronteira brasileira. **G1**. Macapá, p. 1-1. 14 ago. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2013/08/brasileiros-ilegais-em-garimpos-da-guiana-sao-preocupacao-em-fronteira.html>>. Acesso em: 02 dez. 2013.

SILVA, G. V. **A Cooperação Transfronteiriça entre Brasil e França**: Ensaio e Expectativas neste século XXI. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2013.

STEFANONI, Pablo. **El nacionalismo indígena como identidad política: La emergencia del MAS-IPSP (1995-2003)**. Informe final del concurso: Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2002. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2002/mov/stefanoni.pdf>>. Acesso em 05jul 2013. P.1.

TEIXEIRA DA SILVA, F. C. . **A Amazônia e as novas ameaças mundiais**. In: Durbens Martins Nascimento. (Org.). *Relações Internacionais e Defesa na Amazônia*. 1ed.Belém: NAEA/UFPA, 2008, v. 1, p. 47-63.

TRIPP, C. Regional Organizations inthe Arab Middle East,. In: FAWCETT, L. H. A. **Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order**. New York: OUP, 2000. p. 283-308.

VIGEVANI, T & CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**. v. 29, n.2, julho/dezembro de 2007. p. 273-335.

VIGEVANI, T; OLIVEIRA, M. F. **A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração**. Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Rio de Janeiro, 2004.

VILLA, R. Limites do ativismo venezuelano para a América do Sul. **Política Externa (USP)**. São Paulo, v. 16, p. 37-49, 2007.

VISENTINI, P. F. GUIANA E SURINAME: UMA OUTRA AMÉRICA DO SUL. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p.27-40, 1 set. 2010. Disponível em: <<http://seer.dev.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/viewFile/16168/13704>>. Acesso em: 01 abr. 2013.

WALTZ, K. **Theory of international politics**. New York: Mcgrawhill, 1979.