

# AMÉRICA DO SUL

geopolítica, arranjos regionais e relações internacionais

---

*Organizadores*

Wanderley Messias da Costa

Tatiana de Souza Leite Garcia



DOI: 10.11606/9788575064061

# AMÉRICA DO SUL

geopolítica, arranjos regionais e relações internacionais

---

*Organizadores*

Wanderley Messias da Costa

Tatiana de Souza Leite Garcia

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

*UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP*

Reitor: Prof. Dr. Carlos Gilberto Carlotti Junior

Vice-reitora: Profa. Dra. Maria Arminda do Nascimento Arruda

*FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS – FFLCH*

Diretor: Paulo Martins

Vice-diretora: Ana Paula Torres Megiani

*PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA – PPGH*

Coordenador: Prof. Dr. Manoel Fernandes de Sousa Neto

Vice-coordenador: Prof. Dr. Reinaldo Paul Pérez Machado

*Comissão editorial acadêmica (PPGH/USP)*

Sonia Maria Vanzella Castellar (FEUSP/PPGH/USP)

Reinaldo Paul Perez Machado (DG/FFLCH/USP)

Rita de Cássia Ariza da Cruz (DG/FFLCH/USP)

Wanderley Messias da Costa (DG/FFLCH/USP)

Ângelo Serpa (IG/UFBA)

Iná Elias de Castro (DG/UFRJ)

Saint-Clair Cordeiro da Trindade Junior (NAEA/UFGA)



A512 América do Sul [recurso eletrônico] : geopolítica, arranjos regionais e relações internacionais / Organizadores: Wanderley Messias da Costa, Tatiana de Souza Leite Garcia. -- São Paulo : FFLCH/USP, 2022. 67.792 Kb ; PDF.

Textos em português e espanhol.

ISBN 978-85-7506-406-1  
DOI 10.11606/9788575064061

1. Relações internacionais – América do Sul. 2. Regionalização – América do Sul. 3. Geopolítica. 4. Território – Aspectos políticos. I. Costa, Wanderley Messias da. II. Garcia, Tatiana de Souza Leite.

CDD 918

---

*Como citar essa publicação no todo, segundo ABNT NBR 6023:2018:*

COSTA, W. M.; GARCIA, T. S. L. (org.). **América do Sul**: geopolítica, arranjos regionais e relações internacionais. São Paulo: Edições FFLCH/USP, 2022. *E-book*.

*Como citar o capítulo desta publicação, segundo ABNT NBR 6023:2018:*

SOBRENOME, Iniciais do(s) pré-nome(s); SOBRENOME, Iniciais do(s) pré-nome(s). Título do capítulo. *In*: COSTA, W. M.; GARCIA, T. S. L. (org.). **América do Sul**: geopolítica, arranjos regionais e relações internacionais. São Paulo: Edições FFLCH/USP, 2022. *E-book*.

*Revisão*

Laís Otero Fugaitti

*Capa, projeto gráfico e diagramação*

Nicole de Abreu | Tikinet



Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria e respeitando a Licença Creative Commons indicada.

As opiniões expressas nos textos que constituem esta obra são de inteira e exclusiva responsabilidade de seus respectivos autores, não necessariamente refletem as opiniões dos organizadores da obra.

## SUMÁRIO

Apresentação..... 08

*Wanderley Messias da Costa e Tatiana de Souza Leite Garcia*

### **PARTE I – DINÂMICAS REGIONAIS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS NA AMÉRICA DO SUL**

América do Sul: a integração estagnou na escala continental, se mantém nas fronteiras e reconfigura a core area do MERCOSUL..... 14

*Wanderley Messias da Costa*

Regiões e regionalização na América do Sul ..... 46

*Hervé Théry e Neli Aparecida de Mello-Théry*

Políticas territoriais na União Europeia e no Brasil/América do Sul em contextos de incertezas e de covid-19.....65

*Aldomar Arnaldo Rückert, Camilo Pereira Carneiro Filho e Ludmila Losada da Fonseca*

MERCOSUL aos trinta anos: Geopolítica, avanços, impasses e desafios.....95

*Tales do Nascimento Simões e Tatiana de Souza Leite Garcia*

O transporte multimodal na região das Guianas: desafios, impasses e geopolítica regional ..... 120

*Gutemberg de Vilhena Silva*

IIRSA e COSIPLAN: a integração física regional em perspectiva no período recente..... 139

*Thais Virga e Thiago Oliveira Neto*

## PARTE II – GEOPOLÍTICA E TRAJETÓRIAS NACIONAIS NA AMÉRICA DO SUL

Las regiones y la Argentina: circulación de saberes y relaciones de poder en las lecturas sobre las diferencias geográficas internas del país ..... 163  
*Alejandro Benedetti*

La geopolítica actual y futura en Colombia: entre la nueva geopolítica, la implementación del Acuerdo de Paz y la reproducción intergeneracional de la violencia política..... 187  
*Rafael Grasa*

A importância geopolítica da Venezuela no século XXI ..... 233  
*Carolina Silva Pedroso*

Un nuevo territorio para una nueva democracia: antecedentes de la geografía política de la dictadura de Pinochet ..... 250  
*Rodolfo Quiroz e Andrés Estefane*

Segurança e defesa no Equador: desafios e perspectivas contemporâneas..... 267  
*Luciene Patrícia Canoa de Godoy*

A Guiana Francesa: um enclave francês e europeu na América do Sul ..... 285  
*Silmara Cosme Cravo e Stéphane Granger*

Uruguai: a ascensão e o declínio dos governos da Frente Ampla ..... 305  
*Daniel Bruno Vasconcelos e Rinaldo de Castilho Rossi*

Realidad peruana en escalas: geografía política interna y el país en la geopolítica actual..... 324  
*Thais Virga*

Brasil e Paraguai: geopolítica e cooperação nas fronteiras nas áreas de infraestrutura, segurança e defesa.....	353
<i>Tatiana de Souza Leite Garcia e Cintiene Sandes Monfredo Mendes</i>	
Governança e integração fronteiriça entre Mato Grosso e Santa Cruz: processos e ações políticas para desenvolvimento na fronteira entre Brasil e Bolívia .....	376
<i>Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima, Rita de Cássia Oliveira Chiletto, Ariana Guedes de Oliveira e Mariana de Freitas Silva</i>	
Sobre os autores e as autoras.....	402

## APRESENTAÇÃO

A América do Sul tem mantido um ritmo acelerado de mudanças políticas, econômicas e geopolíticas neste primeiro quartel do século XXI. Esse ambiente instável e, em alguns casos, turbulento impacta de diversos modos as trajetórias de seus países, as experiências em curso de arranjos regionais e sua projeção internacional. É para o cenário atual e suas tendências de futuro que se dirige o olhar dos pesquisadores aqui reunidos, que têm se dedicado aos estudos sul-americanos, cujos textos transitam pelas perspectivas de Geografia Política e Regional, Geopolítica, Relações Internacionais e Segurança e Defesa.

Este livro-coletânea está composto por dezesseis capítulos, escritos em português ou espanhol, elaborados por docentes e pesquisadores vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo, ao Laboratório de Geografia Política (GEOPO) dessa mesma instituição, a universidades de norte a sul do Brasil e a países como Argentina, Chile, Espanha e Guiana Francesa. O livro está dividido em duas partes. A seguir, apresentamos uma síntese delas e dos respectivos capítulos que as compõem.

A Parte I, intitulada **Dinâmicas regionais e relações internacionais na América do Sul**, é composta por textos que analisam a evolução, o quadro atual e as perspectivas da integração sul-americana, com destaque para o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana/Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (IIRSA/COSIPLAN), apresentando contribuições a partir da abordagem regional e cartográfica sobre a regionalização da América do Sul e a relação entre a distribuição da população pelo subcontinente e os vetores de fluxos que dinamizam os eixos de transportes. Também há um panorama das políticas territoriais voltadas ao desenvolvimento regional e de infraestruturas nas fronteiras, uma dedicada à infraestrutura viária na região das Guianas e outra com estudo comparativo entre a União Europeia e a América do Sul, com foco no Brasil.

Essa parte é iniciada com o texto “América do Sul: a integração estagnou na escala continental, se mantém nas fronteiras e reconfigura a *core area* do MERCOSUL”, elaborado por Wanderley Messias da Costa, no qual são analisados os vetores que impulsionam e estagnam os projetos de integração física na escala continental nas duas últimas décadas, com destaque às interações fronteiriças que demandam as interconexões de infraestrutura. O autor também indica as tendências e os impactos nas redes de fluxos e na reconfiguração geoeconômica e geopolítica no Mercosul e na América do Sul como um todo.

Grande contribuição à Geografia Regional associada à Cartografia Temática encontra-se no texto “Regiões e regionalização na América do Sul”, de autoria de Hervé Théry e Neli Aparecida de Mello-Théry (*in memoriam*), no qual são apresentados mapas que ilustram as configurações espaciais a partir da distribuição das populações pela América do Sul, reverberando em espaços cheios e vazios, com breves explicações que possibilitam compreender as disposições dos polos culturais e as dinâmicas dos eixos de transportes que viabilizam a integração das áreas frágeis e dos espaços transnacionais no subcontinente.

O texto “Políticas territoriais na União Europeia e no Brasil/América do Sul em contextos de incertezas e de covid-19”, escrito por Aldomar Arnaldo Rückert, Camilo Pereira Carneiro Filho e Ludmila Losada da Fonseca, discorre sobre como as políticas neoliberais e o nacionalismo têm afetado os processos de integração na União Europeia e na América do Sul, notadamente nas políticas territoriais e setoriais que interagem com o desenvolvimento regional, local e transfronteiriço, ancorados na observação e análise de casos específicos por eles estudados.

Em seu texto “MERCOSUL aos trinta anos: Geopolítica, avanços, impasses e desafios”, Tales do Nascimento Simões e Tatiana de Souza Leite Garcia abordam as relações de conflito e cooperação que antecederam a formação desse arranjo regional. Em seguida, destacam aspectos de ordem política, econômica e social que repercutiram na configuração institucional com fases de ampliação, estagnação e retrocesso ao longo de três décadas de existência do bloco. Por fim, indicam temas sensíveis e possíveis desafios que serão enfrentados pelos Estados Partes para a continuidade do sistema de governança do bloco sul-americano.

A importância da infraestrutura viária para otimizar os processos de integração regional é o tema central dos próximos capítulos. Gutemberg de Vilhena Silva, em seu texto “O transporte multimodal na região das Guianas: desafios, impasses e geopolítica regional”, explica que, atualmente, sua estrutura logística é formada por variadas conexões fluviais, com poucas rotas rodoviárias e alguns voos regulares intra e inter-regionais. O autor indica as consequências geopolíticas do relativo isolamento da região e indica estratégias para aumentar a densidade das suas articulações nacionais e internacionais.

O texto “IIRSA e COSIPLAN: a integração física regional em perspectiva no período recente”, dos autores Thais Virga e Thiago Oliveira Neto, aborda as transformações dos anos recentes no âmbito da IIRSA e do COSIPLAN que levaram ao auge e ao declínio institucional e material dessas iniciativas, indicando

que, no momento, estão drasticamente reduzidos os projetos de infraestrutura de transportes destinados à integração física na escala macrorregional. Por outro lado, o estudo indica nova tendência, na qual alguns desses projetos e eixos têm sido continuados por iniciativa de Estados Nacionais da região.

A Parte II é intitulada **Geopolítica e trajetórias nacionais na América do Sul** e está dedicada às abordagens da Geopolítica e da Geografia Regional de cada Estado Nacional, com ênfase em estrutura político-territorial, sistemas produtivos e dinâmica econômica, questões sociais, conflitos internos e processos de fragmentação, relações nas fronteiras e cooperação com os vizinhos, e processos capazes de (re)configurar os territórios e influenciar nas escalas nacional, transfronteiriça, regional e internacional.

Ela é aberta com o texto “Las regiones y la Argentina: circulación de saberes y relaciones de poder en las lecturas sobre las diferencias geográficas internas del país”, de Alejandro Benedetti, no qual se examina como o conceito de região, o discurso regional e a prática da regionalização foram apropriados e desenvolvidos por diferentes campos de saber na Argentina, e como estes influenciaram em questões específicas do país – por exemplo, em economia, educação, marketing, planejamento e administração pública nacional e subnacional.

O texto “La geopolítica actual y futura en Colombia: entre la nueva geopolítica, la implementación del Acuerdo de Paz y la reproducción intergeneracional de la violencia política”, de Rafael Grasa, aborda, primeiramente, as condições e mudanças na geopolítica e geoeconomia mundiais e na América do Sul. Em seguida, debruça-se sobre a realidade atual da Colômbia, cujas políticas interna e externa têm sido há décadas afetadas pela violência política e, por isso, o autor analisa o novo quadro nacional resultante do que considera como o principal fator geopolítico colombiano recente: a implementação do Acordo de Paz com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), firmado em agosto de 2016.

O texto “A importância geopolítica da Venezuela no século XXI”, de Carolina Silva Pedroso, parte de dois critérios para sua análise da aguda e complexa crise instalada no país desde 2013. A autora discorre sobre as condições geográficas venezuelanas, como localização, recursos naturais (sobretudo a abundância de petróleo) e as múltiplas identidades geográficas (caribenha, andina e amazônica). Ao mesmo tempo, examina a turbulência política atual e suas repercussões internas e externas, bem como as alianças do país com potências emergentes e rivais da hegemonia estadunidense, o que lhe permite atribuir à Venezuela um ponto focal da Geopolítica sul-americana e mundial contemporânea.

Sobre o Chile, Rodolfo Quiroz e Andrés Estefane, em seu texto “Un nuevo territorio para una nueva democracia: antecedentes de la geografía política de la dictadura de Pinochet”, debatem como a reforma político-administrativa instalada durante o governo de Augusto Pinochet gerou condições para um novo desenho territorial e a instalação do neoliberalismo no país, com desdobramentos na distribuição hierárquica de poder combinada com autoritarismo do governo central e descentralização para as unidades subnacionais com maior autonomia, possibilitando a gradativa privatização dos serviços públicos e a redução dos gastos sociais.

Em “Segurança e defesa no Equador: desafios e perspectivas contemporâneas”, Luciene Patrícia Canoa de Godoy analisa os *Livros brancos de defesa* desse país referentes aos anos de 2002, 2006 e 2008, além de informações sobre o tema obtidas em entrevista concedida pelo atual embaixador do Equador no Brasil. Em sua análise, apresenta um panorama sobre a trajetória dos últimos anos, as mudanças de estratégia de enlacedos governos nacionais e os desafios geopolíticos atuais do país no campo de segurança e defesa.

A Guiana Francesa é um departamento ultramarino da França na América do Sul que faz fronteira com o Brasil e o Suriname. Partindo dessa condição regional e geopolítica, o texto “A Guiana Francesa: um enclave francês e europeu na América do Sul”, elaborado por Silmara Cosme Cravo e Stéphane Granger, analisa a situação geopolítica, econômica e populacional da Guiana Francesa que gera tensões, cooperações e integrações ora com os vizinhos do continente sul-americano, ora com seu país de tutela.

Em seu texto “Uruguai: a ascensão e o declínio dos governos da Frente Ampla”, Daniel Bruno Vasconcelos e Rinaldo de Castilho Rossi examinam o contexto político do Uruguai entre os anos de 2000 e 2020, iniciando pelo resgate histórico das questões políticas e econômicas que influenciaram as políticas interna e externa do país. Em seguida, apontam as transformações socioespaciais decorrentes da consolidação da coalizão político-partidária denominada Frente Ampla durante o período que esteve à frente do governo nacional.

Em “Realidad peruana en escalas: geografía política interna y el país en la geopolítica actual”, Thais Virga, aborda as dimensões mais relevantes da Geografia Política peruana contemporânea, considerando as disparidades demográficas e socioeconômicas e as instabilidades políticas internas. Além disso, nas escalas regional e internacional, a autora analisa as relações peruanas com os vizinhos sul-americanos, tendo como foco a integração física e, em especial com a China, destaca as relações comerciais e os investimentos atuais em projetos de infraestrutura.

Os capítulos seguintes tratam das relações do Paraguai e da Bolívia com o Brasil. As autoras Tatiana de Souza Leite Garcia e Cintiene Sandes Monfredo Mendes, em seu texto “Brasil e Paraguai: geopolítica e cooperação nas fronteiras nas áreas de infraestrutura, segurança e defesa”, discorrem sobre aspectos geográficos paraguaios associados com questões geopolíticas, geoeconômicas e sociais que influenciam no âmbito doméstico e na sua relação com o Brasil, com destaque para os acordos de cooperação em várias áreas, com destaque em infraestrutura, energia, segurança e defesa.

Na sequência, encerra-se o livro com o texto “Governança e integração fronteiriça entre Mato Grosso e Santa Cruz: processos e ações políticas para desenvolvimento na fronteira entre Brasil e Bolívia”, escrito por Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima, Rita de Cássia Oliveira Chiletto, Ariana Guedes de Oliveira e Mariana de Freitas Silva, que trata de processos e ações políticas de integração na fronteira entre Brasil e Bolívia, com enfoque na análise dos arranjos de governança transnacional, como o MERCOSUL e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), e da atuação de atores políticos e sociais, com estudo empírico de entes públicos subnacionais na fronteira entre Mato Grosso e Santa Cruz.

*Wanderley Messias da Costa*  
*Tatiana de Souza Leite Garcia*

**PARTE I – DINÂMICAS REGIONAIS  
E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
NA AMÉRICA DO SUL**

**AMÉRICA DO SUL:  
A INTEGRAÇÃO ESTAGNOU  
NA ESCALA CONTINENTAL, SE  
MANTÉM NAS FRONTEIRAS  
E RECONFIGURA A *CORE*  
AREA DO MERCOSUL**

*Wanderley Messias da Costa*



# **América do Sul: a integração estagnou na escala continental, se mantém nas fronteiras e reconfigura a *core area* do MERCOSUL**

*Wanderley Messias da Costa*

## **O quadro geral**

Em trabalhos anteriores, examinamos os desafios, os avanços e a atual crise no longo percurso de integração regional sul-americana<sup>1</sup>. É numerosa a literatura especializada que tem se dedicado nas duas últimas décadas aos estudos desse processo em seus aspectos mais relevantes – geopolíticos, regionais, econômicos, políticos, culturais e ambientais. Em contrapartida, nesses anos de aguda crise econômica e política e de reversão dos vetores de cooperação, coesão e integração que impactam duramente os países e a região como um todo, são raros os analistas que têm examinado em profundidade a natureza, as causas e as consequências dessa crise e de seus impactos nos cenários de futuro.

No nosso texto sobre essa crise (COSTA, W. M., 2018), a abordagem adotada privilegiou o exame de eventos e mudanças de larga escala (sobretudo os de natureza política e econômica) que impactaram por diversos modos a ordem interna dos países, bem como suas respectivas projeções externas, tendo sempre como foco o entorno regional e estratégico de todos eles, isto é, a América do Sul. Eventos e mudanças por vezes bruscos – como os que alteraram os rumos políticos de Brasil, Argentina, Venezuela, Peru e Bolívia e Paraguai –, que, somados à crise econômica generalizada, afetaram duramente a trajetória de três décadas do processo de integração da região. Como resultado, se instalaram a desarmonia e, em alguns casos, o antagonismo

---

1 Ver a respeito W. M. Costa (1999, 2008, 2018).

entre os atores estatais-nacionais e, com isso, entrou em colapso o ambiente político e diplomático conjunto da última década, que impulsionara a cooperação, a concertação e a construção de instituições e organismos multilaterais de integração regional.

O mais emblemático dos exemplos desse processo ainda em curso de *desconstrução* é a extinção de fato da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL, substituída pelo Foro para o Progresso da América do Sul – PROSUL – em 2019) e, por consequência, do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Esse ambiente de desagregação também impactou o desempenho da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana/Conselho de Infraestrutura e Planejamento (IIRSA/COSIPLAN), que desde 2000 vem coordenando os projetos de integração física da região. Do mesmo modo, tem afetado o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), que, apesar de representar até hoje o mais consolidado e bem-sucedido entre os arranjos regionais, resente da baixa ou ausente prioridade política que lhe é conferida pelos governos nacionais dos seus países-membros e, nesse caso, sobretudo o Brasil.

Na atual retração, o bloco regional perdeu parte do antigo vigor e sofreu graves reveses em pelo menos duas frentes principais. Primeiro, a acentuada queda no fluxo de comércio *intra-bloco* nos últimos anos (redução de 21,5% de 2015 a 2019), na qual se destacam produtos industrializados como bens automotivos, com 41% de queda (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE [CEPAL], 2019). Essa perda de dinamismo tem sido atribuída basicamente ao forte recuo das transações comerciais entre Brasil e Argentina, processo agravado pelo acelerado crescimento atual das exportações – sobretudo de *commodities* – de ambos os países para a Ásia e, em especial, a China. Sob esse aspecto, deve-se levar em conta também a evidente influência dos diversos acordos bilaterais de comércio celebrados nos últimos anos entre esses dois países com a potência asiática. No caso do Brasil, que tem peso desproporcional na economia da região, suas relações de comércio com os países do bloco (e demais vizinhos sul-americanos) tiveram acentuada queda nos últimos dez anos, com perdas de 24,7% nas exportações e 20,4% nas importações; atualmente, os países da América do Sul são o destino de apenas 12,2% das exportações brasileiras (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA [CNI], 2021).

Na segunda frente, o MERCOSUL tem também sofrido grave retrocesso na até então bem-sucedida trajetória de alargamento do seu espaço geoeconômico na região, graças aos diversos Acordos de Complementação Econômica (ACE) que firmou na última década com os vizinhos extrabloco

no âmbito dos mecanismos propiciados pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), estendendo seu alcance a toda a América do Sul. Esses ganhos, no entanto, têm sido revertidos pelos impactos da crise econômica que assola os países da região e os efeitos dispersivos dos acordos bilaterais de cada um com parceiros preferenciais extrarregionais, como China e Estados Unidos. Não menos relevante, também há o forte impacto provocado pela criação da Aliança do Pacífico, que reforça a persistente tendência geopolítica de extroversão dos países dessa vertente do subcontinente. Ainda no tocante à reversão nessa tendência de expansão, pode-se considerar que os eventos mais ruidosos e desastrosos entre todos sejam os movimentos de incorporação e posterior suspensão da Venezuela, aos quais deve ser incluído o longo, penoso e inconcluso processo de adesão da Bolívia.

### **A escala continental**

Na perspectiva da Geografia Regional e Política, o longo e tortuoso processo de integração sul-americana na escala continental pode ser abordado, *grosso modo*, pela sua configuração territorial que se expressa basicamente em dois grandes compartimentos e suas respectivas sub-regiões. O primeiro é o Setentrional, que em sua maior parte é formado pela bacia Amazônica, além do litoral noroeste do Pacífico, a secção noroeste da Cordilheira dos Andes, o Planalto das Guianas e o Centro-Oeste e Nordeste do Brasil. O outro é o Meridional, que em grande parte coincide com a bacia do Prata, além do litoral sul-ocidental do Pacífico, a secção sudoeste da Cordilheira dos Andes, o litoral sudeste e sul-oriental do Atlântico, a Patagônia e a Terra do Fogo.

No primeiro, os grandes projetos de interconexão (todos rodoviários) que até o momento foram implantados possuem um pressuposto estratégico e um *design* comuns que se materializam no formato de corredores, eixos ou rotas que visam, principalmente, estabelecer a interligação de dois pontos terminais de longa distância, sempre procurando articular alguma parte da imensa *hinterland* – em sua maior proporção, situada no Brasil – ao Pacífico (rodovia Brasil-Peru) ou ao Caribe (rodovias Manaus-Caracas, Boa Vista-Georgetown e Macapá-Guiana Francesa). Expressam concepções clássicas de integração inspiradas na Geopolítica Tradicional, que privilegia a ocupação e a defesa do território, e nos eixos viários como indutores do progresso econômico para regiões periféricas e remotas, a exemplo dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento (END) do Programa Brasil em Ação no governo Fernando Henrique Cardoso.

Constituem macrovetores que, em seu longo percurso, atravessam regiões de população rarefeita, incipiente rede urbana e, de modo geral, atividades econômicas dispersas e de fraco desempenho. Daí porque, e especialmente na Amazônia e no planalto das Guianas, o planejamento, a implantação e a gestão desses eixos viários de conteúdo estratégico ou mais propriamente geopolítico dependem, sobretudo, da ação isolada, compartilhada ou concertada dos Estados nacionais e de sua capacidade de formar ou acessar fundos financeiros para fazer frente aos elevados custos de implantação e manutenção desses projetos.

O quadro geral da integração física na escala continental nas duas últimas décadas reflete o desempenho dos mais de 500 projetos constantes do portfólio da IIRSA/COSIPLAN, em que se sobressaem aqueles de maior visibilidade, como os grandes eixos rodoviários de conexão, a exemplo das chamadas Rotas Bioceânicas. Observe-se, entretanto, que apesar de contarem com coordenação e financiamento multilaterais, em sua grande maioria são projetos de rodovias voltadas ao atendimento de demandas regionais e sub-regionais de conexões internas dos países, ao lado daquelas projetadas para viabilizar interligações binacionais ou transfronteiriças.

Por essa razão, tem sido muito destacada a recente conclusão da Rota Bioceânica Brasil-Peru (Estrada do Pacífico), que articula a BR-317 e a BR-364 (Mato Grosso-Rondônia e Acre) à tríplice fronteira Brasil-Peru-Bolívia, transpõe os Andes e alcança os portos peruanos de San Juan, Ilo e Matarani no Pacífico. Desde sua conclusão, entretanto, o baixo volume de tráfego de veículos de carga da rodovia indica que ela não tem atendido à expectativa inicial de servir como corredor de exportação (de grãos principalmente) entre o Brasil e os portos do Pacífico e destes à Ásia. Nesse sentido, também essa rodovia padece do conhecido *mal dos grandes eixos rodoviários amazônicos*, a exemplo das suas congêneres mais antigas, como a Manaus-Caracas e a Transamazônica. No caso em tela, isso se deve também a fatores adversos intrínsecos à região, como a longa distância (2.600 km de Porto Velho a San Juan) e as dificuldades de transposição dos Andes (trechos com mais de 4.000 m de altitude), além dos impactos de eventos climáticos extremos que resultam em alto custo de manutenção, quadro que é agravado pelo baixo volume de transações comerciais entre os dois países (VIRGA, 2019).

Como assinalado nesse estudo, apesar de suas limitações como corredor de escala continental, essa rodovia é estratégica para o Peru, pois lhe permite, além de conectar-se ao Brasil por via terrestre (até então isso se fazia ou por via marítima e aérea ou pelo rio Marañón/Solimões, via Iquitos/Letícia/

Tabatinga), articular no sentido oeste-leste os três grandes compartimentos de seu território: o litoral, a Cordilheira dos Andes e a Amazônia. Ademais, essa nova malha de comunicações é complementada pelos projetos viários e hidroviários do *Eixo Amazonas*, que prevê a implantação de rodovias e a modernização de portos e hidrovias, como é o caso da interligação Paitas-Tarapoto-Yurimaguás-Iquitos (entre o litoral e Amazônia), propiciando assim a *capilarização* da circulação e de empreendimentos privados na região – com destaque para os chineses –, em sua maior parte interessados na exploração de petróleo e gás, recursos minerais e logística multimodal de transportes (rodovias/hidrovias).

A conclusão integral do projeto, também denominado Eixo Brasil-Peru-Bolívia, e a parcial do Eixo do Amazonas, ambos com impactos principalmente na Amazônia Ocidental e mais diretamente no Peru, assinalam também o esgotamento desse padrão de integração física, ao menos no que diz respeito ao compartimento Setentrional do subcontinente. Como visto, a combinação entre crises econômicas e políticas dos países e as mudanças bruscas de rumos nas relações entre eles, na concertação e nos arranjos regionais afetaram duramente a IIRSA/COSIPLAN, levando-a à quase paralisia, com riscos de extinção de fato. Com isso, grandes projetos de seu enorme portfólio, previstos para essas regiões, devem ser agora considerados postergados ou simplesmente cancelados, salvo a hipótese de que governos nacionais ou acordos binacionais, articulados ou não a investimentos privados, demonstrem interesse em levá-los adiante no futuro. Esses são os casos do Eixo das Guianas – que coincide com o Arco Norte e promoveria a interligação do Amapá à Guiana Francesa, Suriname, República da Guiana, Venezuela e Roraima – e do Eixo Andino, que faria a interligação de Venezuela, Equador e Colômbia.

O arrefecimento ou, no limite, a drástica interrupção da integração impulsionada por esses projetos de infraestrutura viária repõe o tradicional debate sobre o desafio de promover a *inclusão* da *Gran Amazonía* e sua imensa diversidade espacial, social e cultural na rede de espaços e fluxos mais dinâmicos da América do Sul Meridional que, em certa medida, coincide com o Cone Sul e as áreas de influência direta do MERCOSUL em sua configuração original. Em seu estudo sobre esse tema, Araújo (2019) examina a integração sul-americana à luz da experiência da União Europeia e elabora o conceito de “demanda por integração”, que expressa a expectativa das populações de regiões e localidades periféricas e fronteiriças de partilharem os benefícios propiciados por esses arranjos regionais, como é o caso dos países e sub-regiões do que se chama de Região Norte da América do Sul (basicamente, a *Gran Amazonía*).

No fundo, o que esse e outros estudiosos têm posto em discussão é de que modo aspirações e demandas das populações nas escalas subnacionais, regionais e locais – que hoje estão *territorializadas* e politicamente organizadas sob a forma de associações comunitárias, cooperativas, redes de atores diversos e governos estaduais e locais – podem ser de fato incluídas e levadas em conta nos processos de integração.

No que denominamos de compartimento Meridional, têm também relevância os grandes projetos de infraestrutura viária previstos pela IIRSA/COSIPLAN. Uma característica importante que distingue os empreendimentos planejados para os países e regiões meridionais dos voltados às setentrionais é a prioridade atribuída ao modal ferroviário. Essa tendência é reflexo, de um lado, do fato de esses países já serem dotados de extensa e (em algumas regiões) densa rede de rodovias pré-existentes, o que implica projetos mais voltados às conexões fronteiriças com obras de asfaltamento, recuperação e complementação. De outro, a tentativa de reverter em parte o predomínio do modal rodoviário, rebaixando assim os custos do transporte de cargas de longa distância pela maior utilização das ferrovias. Também nesse caso, parte importante dos investimentos está prevista para projetos de recuperação, modernização e complementação de antigas malhas e linhas férreas relevantes para as interligações internacionais na região.

Outro aspecto a ser destacado nessa região é que alguns desses projetos – notadamente no caso de rodovias de interligação binacional – não dependem da coordenação ou financiamento de organismos multilaterais como o COSIPLAN, de modo que sua implantação tem sido viabilizada por investimentos nacionais dos países diretamente envolvidos. Esse é o caso da quase concluída duplicação do principal corredor rodoviário do MERCOSUL (2,4 mil km) que liga São Paulo-Curitiba-Porto-Alegre-Uruguaiana-Paso de Los Libres-Buenos Aires, em que Brasil e Argentina assumiram diretamente os custos dos projetos de seus respectivos trechos nacionais, incluindo a modernização e a integração dos aparatos e procedimentos de controle aduaneiro nas passagens fronteiriças.

Também são desse tipo outras obras, como a duplicação da rodovia BR-277, que faz a ligação de Paranaguá à tríplice fronteira Brasil-Paraguai-Argentina (Foz do Iguazu-Ciudad del Este-Puerto Iguazú), custeada pelo Brasil. De sua parte, o governo do Paraguai está arcando com as obras de duplicação da rodovia que liga Ciudad del Este a Asunción, o asfaltamento da *Trans Chaco*, da fronteira com o Brasil (Carmelo Peralta) à fronteira com a Argentina (Encarnación) e os investimentos voltados para a modernização

de sua extensa hidrovia e rede de portos fluviais e terminais graneleiros dos rios Paraguai e Paraná, que conectam o país a montante ao Brasil (Mato Grosso do Sul) e, a jusante, aos portos de Rosario (Argentina) e Nueva Palmira (Uruguai), e destes ao Atlântico.

Estão ainda fora do portfólio de projetos e de investimentos coordenados pelo COSIPLAN dois empreendimentos em fase de execução e que são estratégicos para as conexões fronteiriças entre Brasil e Paraguai. Um deles é a segunda ponte entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este (Pedro Franco) e o outro é a ponte entre Porto Murtinho e Carmelo Peralta no rio Paraguai, que constitui o ponto inicial do novo Corredor Bioceânico (rodoviário) que fará a interligação Brasil-Paraguai-Argentina-Chile. Nesses casos, os investimentos estão sendo custeados pela Itaipu Binacional, num alargamento e diversificação de sua tradicional atuação e que ganha relevância na atual conjuntura de retração ou paralisação dos antigos organismos multilaterais-regionais como a Caixa Andina de Fomento (CAF, atual Banco de Desenvolvimento da América Latina) e o Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), além dos impactos causados pela retirada do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) desse tipo de financiamento.

Em contraste com essas iniciativas nacionais e binacionais, todos os megaprojetos previstos pela IIRSA/COSIPLAN – a exemplo dos corredores bioceânicos ferroviários e rodoviários – foram duramente afetados pela crise política e econômica e a anomia dos arranjos multilaterais responsáveis pela integração regional, um quadro que detalhado estudo recente caracterizou como de “declínio físico-integracionista” (VIRGA; MARQUES, 2020).

Esse é o caso do chamado Corredor Bioceânico Central (rodoviário), planejado para ligar Brasil-Argentina-Chile, de Porto Alegre a Valparaíso, passando por Rosario e Mendoza e transpondo os Andes pelo projetado túnel (rodoviário) binacional Água Negra na fronteira Argentina-Chile. Nas atuais circunstâncias, é remota a possibilidade de que venha a se concretizar nesta década, em grande parte devido à carência de recursos e aos atrasos no detalhamento do projeto. Só agora foi aberta a licitação internacional do túnel que tem 14 km, custo estimado de US\$ 1,5 bilhão (financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID) e prazo de execução previsto de 10 anos; não há previsão para o início das demais obras como complementação e duplicação de rodovias no Brasil (caso da BR-290) e na Argentina.

Outro antigo projeto desse porte que integrava as prioridades do COSIPLAN e que até hoje não se viabilizou é o Corredor Bioceânico Ferroviário Brasil-Bolívia-Peru, que prevê o aproveitamento da integração fronteiriça

Brasil-Bolívia promovida pelos trechos existentes da antiga ferrovia Noroeste do Brasil (Bauru-Campo Grande-Corumbá) e da Ferrovia do Oriente da Bolívia (Santa Cruz de la Sierra-Puerto Quijarro), além da construção dos trechos entre Santa Cruz de la Sierra-Cochabamba-La Paz na Bolívia e dali até o porto de Ilo, no Peru). Afora os altos custos envolvidos, atualmente esse projeto enfrenta outros obstáculos, como as divergências entre os governos dos três países em torno, por exemplo, quanto ao traçado da ferrovia no acesso aos portos do Pacífico, em que os governos de Bolívia e Peru preferem o porto peruano de Ilo, enquanto os de Brasil e Chile preferem os portos chilenos de Arica ou Iquique.

No desafio de construir consenso em torno desse projeto, intervêm também ingredientes de outra natureza, sendo o primeiro deles de fundo mais propriamente político e ideológico e que expressa o forte alinhamento entre os atuais governos brasileiro e chileno, ao lado de suas respectivas restrições ao governo boliviano. O outro é de natureza geopolítica e está ligado à histórica luta da Bolívia pela recuperação de sua “saída para o mar” – o seu território de 400 km de litoral que foi anexado pelo Chile na Guerra do Pacífico –, quadro que foi agravado pela decisão da Corte Internacional de Justiça da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2018, que rejeitou a reivindicação boliviana de retomar as negociações sobre o contencioso fronteiro, ficando assim mantido o que fora estabelecido pelo Tratado de Paz e Amizade de 1904 entre os dois países, que assegura a soberania chilena sobre o citado território.

Nessa espécie de “corrida em direção aos portos chilenos do Pacífico” deve ser incluído ainda o projeto “concorrente” do Corredor Bioceânico Ferroviário Brasil-Paraguai-Argentina-Chile entre os portos de Paranaguá e Antofagasta, que prevê o aproveitamento de trecho existente da malha ferroviária do Paraná, sua conexão com a rede da Ferroeste entre Guarapuava e Cascavel e, desta em diante, a extensão das linhas até Foz do Iguaçu. Prevê ainda a construção de ponte ferroviária nessa fronteira e de todo o trajeto em território paraguaio, a passagem da fronteira com a Argentina e desta até Resistencia (por volta de 660 km). A partir daí será feito o aproveitamento (com obras de complementação) de redes existentes nos trechos de Argentina e Chile, conectando Resistencia-Salta-Socompa-Augusta Victoria-Antofagasta.

No momento, a retomada desse projeto envolve a finalização da sua elaboração técnica ao lado de intensa articulação política dos governos brasileiro (especialmente do governo estadual do Paraná) e paraguaio para viabilizar mecanismos de financiamento desse empreendimento, o que

inclui a possibilidade de apoio de Itaipu Binacional para custear a fase de pré-investimento e o projeto executivo e, em seguida, a utilização do sistema de parceria público-privada como forma de atrair investimentos privados nacionais e internacionais.

## **As interações nas fronteiras**

O tema das fronteiras sul-americanas e, em especial, brasileiras é um dos mais estudados – principalmente pelos geógrafos – nas últimas décadas no Brasil e seus vizinhos. Pelo seu pioneirismo, cabe destaque ao Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que possui longa tradição na área. Sua farta contribuição em pesquisas publicadas em livros, teses e artigos reflete a centralidade da questão fronteiriça no estado gaúcho e na região Sul do país.

Outros centros de investigação científica também se estruturaram para atuar nesse campo, como são os casos do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo (USP), com sua destacada produção de dissertações, teses e livros sobre a integração sul-americana; do Grupo Retis, que foi criado no Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e que realizou a mais ampla e detalhada pesquisa recente sobre a Faixa de Fronteira brasileira, além de dissertações e teses diversas; do Programa de Pós-Graduação em Estudos de Fronteiras da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS); do Programa de Pós-Graduação em Estudos de Fronteira da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP); do Grupo de Estudos Interdisciplinares de Fronteiras da Universidade Federal de Roraima (UFRR); e do Laboratório de Estudos Pan-Amazônicos da Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Para coroar o crescente interesse pelo tema da integração fronteiriça, em 2010 foi criada a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), com sede em Foz do Iguaçu, que se dedica integralmente ao ensino e à pesquisa nessa área.

Em artigo conjunto sobre o tema, pesquisadores de alguns desses centros mencionados anteriormente propõem uma agenda de pesquisas sobre processos atuais de “transfronteirização” das regiões meridionais e setentrionais do Brasil (RÜCKERT *et al.*, 2014). Também a partir da iniciativa de pesquisadores da UFRGS foi estruturado o UNBRAL Fronteira – Portal de Acesso Aberto das Universidades Brasileiras sobre Limites e Fronteiras, que publicou recentemente um Anuário Estatístico desses estudos.

Neste estudo, e em atenção à abordagem adotada, algumas dessas interações fronteiriças serão examinadas de forma sucinta, do Norte em direção ao Sul, sempre privilegiando os impactos da conjuntura atual de crise política e econômica (agravada pela pandemia da covid-19), mas também procurando identificar as tendências dominantes dessas relações e seus impactos nas redes de fluxos e na reconfiguração geoeconômica e geopolítica na escala continental.

Nesse sentido, isto é, dos impactos da crise aguda, a mais emblemática das fronteiras sul-americanas hoje é a de Colômbia-Venezuela (Cúcuta-San Antônio de Táchira), fechada desde o início de 2019 e que se tornou por isso um *hot point* dos dramáticos efeitos sociais de rivalidades, crises e conflitos envolvendo as relações entre os dois países, os alinhamentos externos de ambos e as fraturas políticas e geopolíticas sul-americanas dos últimos anos. Estimativas da ONU apontam que, desde o agravamento da crise econômica venezuelana, a partir de 2015, aproximadamente 3 milhões de venezuelanos atravessaram essa fronteira em direção à Colômbia (estima-se que 50% do total), além de Equador, Peru e Brasil, principalmente.

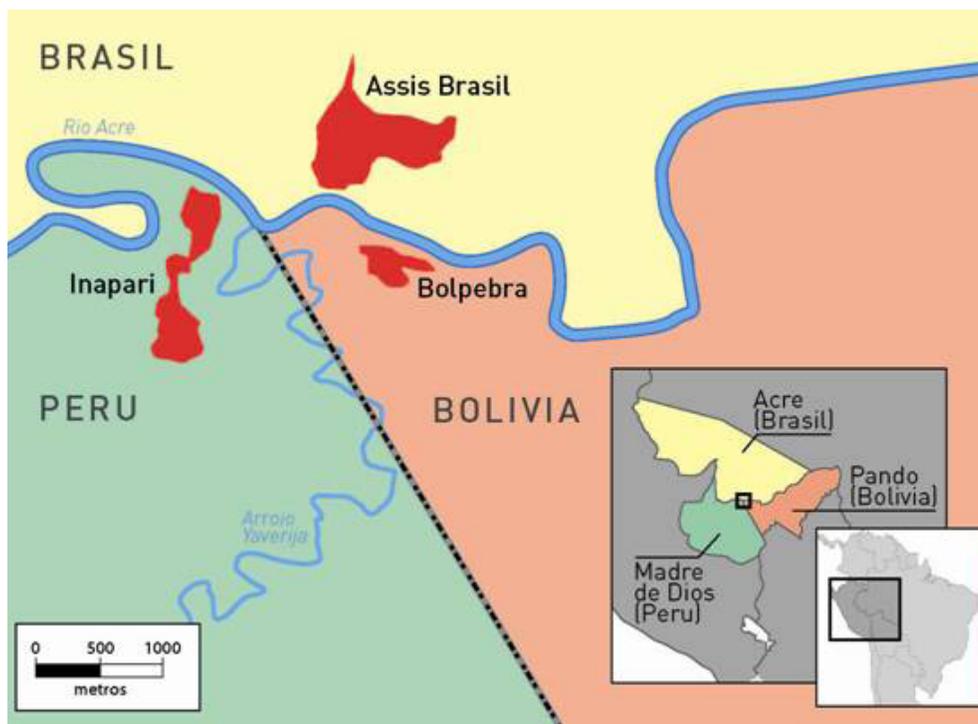
Em menor escala e com outras características, esse quadro se reproduz na fronteira Venezuela-Brasil (Pacaraima-Santa Elena de Uairén), que permanece aberta (apesar da ruptura entre os dois governos) e conta com o apoio do Exército brasileiro e do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR/ONU), que implantaram aparatos de emergência para acolher e receber imigrantes venezuelanos e grupos de comunidades indígenas (Figura 1). Em detalhado estudo sobre esse fluxo migratório (OLIVEIRA, 2019), foi apurado que entre 2015 e 2018 migraram para o Brasil cerca de 88 mil venezuelanos e que a maior parte deles se estabeleceu em Boa Vista, enquanto os indígenas permanecem em Pacaraima. A atual crise tem gerado também impactos de outro tipo nas interações de fronteira, posto que as dificuldades de abastecimento da Venezuela, agravadas pelo bloqueio econômico imposto pelos Estados Unidos (não acompanhado pelo Brasil), estão impulsionando o crescimento do fluxo de exportações dos estados de Roraima e Amazonas para esse país através da rodovia internacional Manaus-Caracas.

**Figura 1:** Fronteira Venezuela-Brasil



**Fonte:** <https://www1.folha.uol.com.br/mundo>.

A tríplice fronteira Brasil-Bolívia-Peru (Acre-Pando-Madre de Dios), que foi recentemente conectada pela conclusão da Estrada do Pacífico que une Brasil e Peru (Assis Brasil-Iñapari), também tem sofrido os impactos da crise em outros países e se tornou nos últimos anos um importante corredor de migração internacional. No caso dessas fronteiras, o estudo de Souza (2019) apontou que, em sua grande maioria, esses fluxos são de haitianos, senegaleses, dominicanos e venezuelanos e cerca de 43 mil dos imigrantes ingressaram no Brasil no período mais intenso desse movimento (2010-2016), sendo 90% deles haitianos. Diversamente da fronteira Brasil-Venezuela, nesse corredor do Acre não existe aparato federal de apoio e os imigrantes e refugiados têm contado basicamente com as estruturas locais do governo acreano para sua recepção, o que inclui o atendimento básico e o custeio de seus deslocamentos para outras regiões do Brasil (principalmente para a cidade de São Paulo).

**Figura 2:** Tríplice fronteira Brasil-Bolívia-Peru

**Fonte:** elaboração de Gabriel Lovato, 2008. Arquivo do Projeto.

Na extensa fronteira de Brasil e Bolívia, destaca-se a interligação Corumbá, do lado brasileiro, e Puerto Suárez/Puerto Quijarro, do lado boliviano, às margens do rio Paraguai e localizada no centro de um extenso e estratégico corredor rodoviário Leste-Oeste que conecta o porto de Santos, no Atlântico, aos portos de Arica e Antofagasta, no Pacífico. Além disso, contam com ferrovias que as conectam a Campo Grande, Bauru, São Paulo e Santos, no Brasil, e a Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia. Conforme já visto, a recente decisão da Corte de Haia, desfavorável à Bolívia na sua contenda com o Chile para a retomada de sua “saída para o mar”, traz à tona suas dificuldades logísticas e aduaneiras para operar nos terminais marítimos chilenos de Arica e Iquique, fator que tem forçado o país a buscar alternativas para superar essas limitações. Entre elas, o governo tem se movimentado atualmente para, de um lado, viabilizar uma conexão ferroviária com o porto de Ilo, no Peru, e, de outro, otimizar ao máximo sua “saída para o Atlântico”, utilizando do melhor modo possível as conexões fluviais, rodoviárias e ferroviárias de que dispõe, especialmente aquelas do lado brasileiro.

Há outras vantagens comparativas que devem ser consideradas na revalorização atual desse enlace fronteiriço, como a presença de grandes empreendimentos de mineração no lado boliviano e de indústria de cimento nos dois lados da fronteira, ao lado da intensa movimentação cotidiana envolvendo o turismo de compras de Puerto Quijarro e a grande diversidade de interações locais nas cidades gêmeas de Puerto Suárez e Corumbá. Essa passagem de fronteira também se destaca como o *hot point* da intensa migração entre os dois países – caso do antigo fluxo de médios e grandes proprietários rurais brasileiros para a província de Santa Cruz, que hoje lideram a produção de grãos no país – e, sobretudo nas duas últimas décadas, do grande contingente de bolivianos que têm migrado para São Paulo, em que se destacam na indústria da confecção<sup>2</sup>.

A tríplice fronteira Brasil-Paraguai-Argentina (Foz do Iguazu-Ciudad del Este-Puerto Iguazú) é o maior e mais movimentado enlace fronteiriço da América do Sul (Figura 3)<sup>3</sup>. Conta com população atual estimada de quase 900 mil habitantes (550 mil na área metropolitana de Ciudad del Este, 260 mil em Foz do Iguazu e 85 mil em Puerto Iguazú), concentrados em áreas urbanas praticamente contíguas e mesclando atividades de grande dinamismo, como o turismo – que se deve principalmente às Cataratas do Iguazu nos lados brasileiro e argentino (o terceiro maior polo de turismo estrangeiro do Brasil) –, a geração de energia elétrica da Usina Hidrelétrica Binacional Itaipu e o comércio voltado para a reexportação e o turismo de compras de Ciudad del Este. Também está bem-posicionada no triângulo estratégico formado por Buenos Aires (1.290 km), Paranaguá (610 km) e Asunción (330 km) e tem papel relevante como um dos centros logísticos de primeira ordem na rede de circulação mais densa do MERCOSUL, abrangendo e articulando intensos fluxos de passageiros e cargas diversas em rotas rodoviárias, fluviais e aeroviárias de grande importância para os três países e o centro-sul do subcontinente.

Outra particularidade que qualifica esse espaço como um *case fronteira mundial* é seu recente e notável crescimento econômico e populacional, impulsionado pela construção, em 1969 da Ponte da Amizade (Brasil-Paraguai); pelas obras da Usina de Itaipu no rio Paraná, a partir do início dos anos 1970 e,

- 
- 2 Segundo a Policía Federal e a Secretaria Municipal de Derechos Humanos, em 2020 residiam oficialmente em São Paulo 74 mil bolivianos, sendo que 57 mil deles migraram nos últimos 10 anos. Esses números podem ser muito superiores se computados os imigrantes ilegais que vivem atualmente na cidade.
  - 3 Há diversos estudos sobre essa tríplice fronteira e merecem destaque pela qualidade da abordagem e abrangência as pesquisas de Roseira (2006) e de Carneiro Filho (2013).

em seguida, pela sua entrada em funcionamento (inaugurada em 1984); pela construção da Ponte Tancredo Neves (Brasil-Argentina) em 1985; e pelas obras em curso de uma nova ponte entre Brasil e Paraguai. Esse acelerado crescimento tem sido sustentado até hoje pelas fortes expansões de Foz do Iguaçu e, principalmente, de Ciudad del Este, fenômenos que são também reflexos das prioridades que os respectivos governos nacionais – ao lado dos subnacionais, como o do Paraná – conferem às suas regiões que confluem e se articulam nesse nó fronteiriço e às relações de vizinhança binacionais e trinacionais.

**Figura 3:** Tríplíce fronteira Brasil-Paraguai-Argentina



**Fonte:** mapasblog.blogspot.com/2011.

Do lado brasileiro, Foz do Iguaçu ganhou destaque como grande polo turístico, mesclado ao forte comércio atacadista e aos serviços especializados. Atualmente, também é um importante centro universitário, no qual a instalação da Unila em 2010, com o apoio da Itaipu Binacional, simboliza bem a posição e o significado dessa cidade fronteiriça<sup>4</sup>. Do lado paraguaio, Ciudad del

4 É intenso o fluxo cotidiano de moradores entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, principalmente, o que inclui estimados 10 mil brasileiros que trabalham no comércio do lado paraguaio. Por outro lado, muitos estudantes paraguaios frequentam as universidades brasileiras e a maior parte do abastecimento de gêneros alimentícios e outros de consumo doméstico dos paraguaios é feita no comércio de Foz do Iguaçu.

Este tem incontestável importância como centro comercial de produtos importados (o Paraguai conta com um porto franco em Paranaguá) que mobiliza extensa rede de comercialização em praticamente todo o Brasil, com destaque para o comércio varejista de áreas centrais da cidade de São Paulo. Segundo estimativas de sua Câmara de Comércio, em 2019 as atividades relacionadas a produtos de reexportação e turismo de compras de Ciudad del Este movimentou nas mais de 4,7 mil lojas o valor de US\$ 400 milhões/mês (um total de US\$ 5 bilhões no ano).

Mais ao sul, são aqui examinadas duas interações fronteiriças – uma entre Brasil, Argentina e Uruguai, em Uruguaiana-Paso de Los Libres (cidades gêmeas), e outra entre Brasil e Uruguai, abrangendo a franja de fronteira entre os dois países –, ambas no Rio Grande do Sul. Elas se encontram entre as mais antigas da América do Sul e expressam a definição de fronteiras nacionais entre esses três países nos processos de independência e, em seguida, nas guerras da Cisplatina e da Tríplice Aliança.

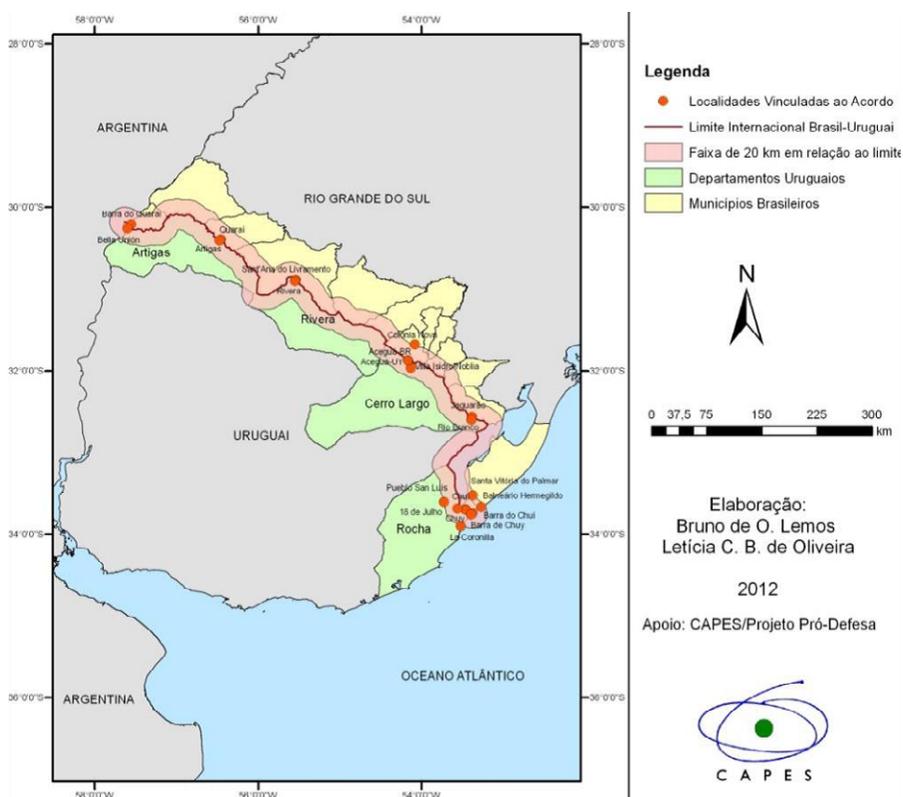
Paso de Los Libres, no lado argentino da fronteira Brasil-Argentina, foi fundada em 1843, e Uruguaiana, no lado brasileiro, em 1846. Contavam, em 2020, com 53.251 e 126.86 habitantes, respectivamente. A ponte rodoferroviária internacional sobre o rio Uruguai foi concluída em 1945 e, a partir daí, como visto, esse *paso* se tornou o ponto-chave das mais importantes conexões rodoviárias e ferroviárias internacionais da bacia do Prata e do MERCOSUL, interligando as metrópoles de São Paulo e Buenos Aires. Por rodovias, também servem de acesso ao Chile a partir da rede argentina, passando por Santa Fé e Mendoza e o túnel de Água Negra, nos Andes. Quanto às ferrovias, a conexão é feita a partir de Tatuí-SP, passando por Porto Alegre e, em seguida, Uruguaiana-Paso de Los Libres, e nesta última se interliga com a rede ferroviária argentina, após operação de integração, visto que existe ali diferença de bitola entre o Brasil (1,00 m) e a Argentina (1,45 m), fator que reduz significativamente a eficiência desse modal em relação ao marítimo e ao rodoviário.

Uruguaiana é um centro logístico rodoviário de primeira ordem, com movimento anual superior ao das cidades fronteiriças de Foz do Iguaçu e São Borja, e conta com o maior porto seco rodoviário da América do Sul, com um complexo centro integrado de controle aduaneiro (LANG, 2016). Mas o intenso movimento que converge para esse ponto de passagem também o converteu numa espécie de gargalo do fluxo internacional. Apesar dos investimentos recentes na modernização de instalações e sistemas de controle, o tempo de permanência de caminhões à espera de trâmites e operações de desembarço de cargas ainda é considerado elevado, podendo chegar a dois

dias em determinados casos<sup>5</sup>. Como resultado, nos últimos anos tem crescido a participação do transporte marítimo entre Brasil, Argentina e Chile, representando por volta de 80% do volume de cargas e 50% de seu valor (ABTI, 2020).

A leste, a antiga franja fronteiriça Brasil-Uruguai (Figura 4) conta com seis interações (mesmo número de Brasil-Argentina) que se expressam espacialmente em *pasos* rodoviários e ferroviários e pares de cidades-gêmeas, em que algumas delas formam áreas urbanas binacionais *conurbadas*: Santana do Livramento-Rivera, Quaraí-Artigas, Jaguarão-Rio Branco, Barra do Quaraí-Bella Unión, Chuí-Chuy e Aceguá-Acegua.

**Figura 4:** Fronteira Brasil-Uruguai



**Fonte:** elaborado por Bruno de O. Lemos e Leticia C. B. de Oliveira (2012).

5 Segundo estudo recente da ABTI (2020), em um posto de fronteira integrado rodoviário como o de Uruguiana, o desembarço padrão de mercadorias envolve um mínimo de 10 e um máximo de 19 etapas, conforme o caso.

Diversamente daquelas que se desenvolvem com Argentina e Paraguai – especialmente em Uruguiana, São Borja e Foz do Iguaçu –, que se destacam como centros logísticos de grandes fluxos de transporte de cargas rodoviárias no âmbito do MERCOSUL, as interações de fronteira de Brasil e Uruguai caracterizam-se pelas suas escalas binacionais-regionais de menor alcance regional, ao lado da baixa intensidade de fluxos de cargas e passageiros e do valor econômico das trocas comerciais entre os dois países<sup>6</sup>.

Por outro lado, o que de fato as distingue das demais é o elevado patamar alcançado pelas políticas públicas nacionais e, especialmente, binacionais de integração fronteiriça, expresso em acordos que aprofundam e inovam dispositivos vigentes no âmbito do MERCOSUL. Esses acordos específicos foram negociados no âmbito da “Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai”, que congregou atores locais, regionais, nacionais e binacionais e ampliou o escopo da integração ao focar especialmente no campo dos direitos compartilhados dos residentes dessas cidades-gêmeas, como trabalho, educação e saúde (LEMOS; RÜCKERT, 2014). Santana do Livramento, fundada em 1823 e com 76.321 habitantes em 2020, é um marco da história cisplatina e da formação das fronteiras meridionais brasileiras, um centro logístico rodoferroviário dotado de porto seco e de controle integrado, sendo o mais importante desses municípios do lado brasileiro. Seu alto grau de interação com Rivera, abrangendo os campos dos direitos de residentes, atividades de turismo, gestão urbana e ambiental, e educação e cultura, é uma experiência bem-sucedida que deveria ser reproduzida nas fronteiras sul-americanas e fez com que o MERCOSUL escolhesse essas cidades-gêmeas como o símbolo da integração no âmbito do bloco regional.

### ***A core area do MERCOSUL***

De uma perspectiva geral que valoriza a trajetória e o alcance dos arranjos e enlaces bilaterais e multilaterais de cooperação econômica impulsionados pelo MERCOSUL desde 1992 – expressos nos quatro países-

---

6 Segundo o estudo de Barbosa (2019), o total das transações comerciais entre Brasil e Uruguai em 2018 foi de pouco mais de US\$ 4 bilhões (aproximadamente 20% do montante daquelas de Brasil-Argentina), mas tem havido acentuado decréscimo no fluxo de transporte dessas cargas pelo modal rodoviário na fronteira entre os dois países, que representou, no mesmo ano, apenas 41% desse total e que se utiliza principalmente das passagens de Santana do Livramento, Ijuí e Jaguarão.

membros originais e as posteriores adesões de Venezuela e Bolívia –, dos países associados e daqueles com os quais foram estabelecidos acordos de cooperação econômica, a abrangência desse bloco regional se confunde com a escala da América do Sul. Além disso, em suas três décadas de atuação, ampliou e consolidou seus mecanismos de integração e governança, como é o caso do Grupo Mercado Comum (GMC), que coordena as diversas modalidades de acordos de cooperação multilateral em assuntos econômicos e extraeconômicos, como indústria, energia, mineração, transportes, meio ambiente, trabalho, saúde, educação e cultura. Um recente estudo examinou de modo abrangente o aprofundamento da normatização e da governança no âmbito do bloco regional e destacou seus impactos atuais nas áreas de transportes e meio ambiente, casos em que se verifica convergência em torno de objetivos comuns, a exemplo do que ocorre com experiências bem-sucedidas como a União Europeia (GARCIA, 2019).

Por outro lado, também foi assinalado que há consenso entre os analistas desses processos de que a atual conjuntura não tem sido favorável ao bloco. Ainda que em 2019 tenha obtido vitória no *front externo* com a conclusão do longo processo de negociação do Acordo de Livre-Comércio com a União Europeia – cuja concretização depende de ratificação dos países de cada bloco –, a persistente crise econômica (agravada pela pandemia da covid-19), associada à mudança de perfil do comércio exterior de Brasil e Argentina, fez aumentar nessa conjuntura os riscos de que seus integrantes decidam renegociar suas cláusulas fundadoras, adicionando restrições ao regime de livre-comércio e podendo mesmo propor a flexibilização da Tarifa Externa Comum (TEC), os dois substratos da União Aduaneira.

Ao lado disso, permanecem os tradicionais entraves à livre-circulação de bens e serviços no bloco, como a famosa “lista de exceções” e a interposição unilateral de barreiras não tarifárias para diversos produtos, apesar dos esforços para removê-los, a exemplo da recente adesão ao Acordo de Facilitação do Comércio da Organização Mundial do Comércio (OMC) (RIOS *et al.*, 2020). Por outro ângulo, mais propriamente o da sua configuração territorial, o MERCOSUL tem perdido vigor e é visível que não dispõe mais de sua tradicional *força gravitacional* na região, consequência direta de eventos adversos como a drástica redução dos fluxos de comércio *intra-bloco*, agravada por conflitos, desagregação e retrocessos no ambiente político e institucional sul-americano.

Daí porque se pode conjecturar que, se é certo que a integração regional *encolheu* na escala continental, é possível que o *espaço estratégico* do

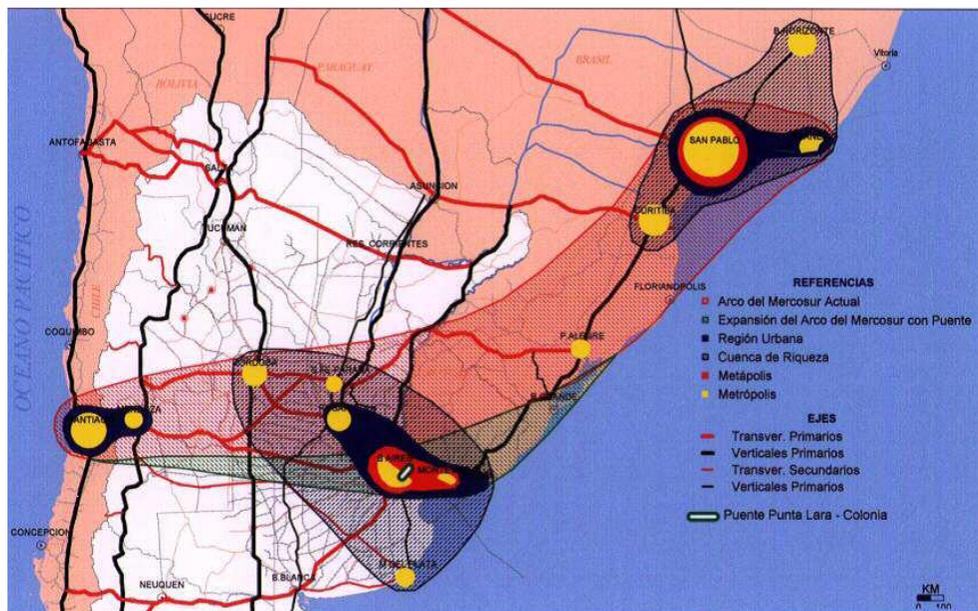
MERCOSUL também esteja passando por mudanças dessa natureza na sua configuração original. Em outros termos, há uma reestruturação em curso nos territórios nacionais e suas regiões, sub-regiões, localidades e redes de cidades e de circulação alcançados até hoje, e conectados, interligados e enlaçados em processos de cooperação (política, econômica e social), que está provocando o reposicionamento na hierarquia de seus centros de comando e respectivas áreas de influência e, por fim, da sua *core area*<sup>7</sup>.

Em uma primeira aproximação, a escala mais abrangente do MERCOSUL praticamente se confunde com a América do Sul se considerados seus países-membros, os associados e os integrados por acordos de complementação econômica. Entretanto, na prática, pode-se circunscrevê-lo à bacia do Prata e ao Cone Sul, levando em conta que aí se desenvolvem redes de relações de maior densidade, com trocas comerciais, cooperação em geral e fluxos de circulação mais intensos, uma evidência empírica que embasa a antiga percepção que predomina na população dos países e das regiões setentrionais, em especial da Amazônia e do Nordeste brasileiros, de que o MERCOSUL é de fato um bloco regional do sul da América do Sul.

Tem sido também corrente na literatura especializada identificar o que seria a expressão do *espaço dinâmico* do bloco, reduzindo-o a uma escala inferior à da bacia do Prata e compactando-o num longo e largo corredor ou eixo que parte de Santiago e passa por Mendoza, Córdoba, Buenos Aires, Montevideu, Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro e termina em Belo Horizonte, mas sempre destacando os papéis de Buenos Aires e de São Paulo como seus centros de comando de primeira ordem (Figura 5).

---

7 Essa designação aqui adotada equivale em certa medida à *área estratégica* do MERCOSUL, formada pelo *espaço de relações* no seu interior e dotada de maior densidade quanto às redes de circulação, redes de cidades, fluxos de comércio e atividades produtivas conectadas. Nesse sentido, distingue-se das que foram utilizadas em outros estudos e que remetem à ideia de um núcleo central, um “*heartland* sul-americano” ou “*coração da bacia do Prata*”, como aquele representado pela tríplice fronteira de Foz do Iguaçu-Ciudad del Este-Puerto Iguazú, que se encontra proposto no estudo de Carneiro Filho (2013).

**Figura 5: O corredor do MERCOSUL**

Fonte: PBQ&D Inc. – IATASA; ATEC; CORNERO Ingenieros Consultores.

Da perspectiva aqui explorada, entretanto, ainda que em muitos aspectos essa configuração espacial se aproxime da realidade atual no tocante às redes de relações e conexões no interior do espaço dinâmico do bloco regional, ela não corresponde mais ao que tem sido desenhado – ou redesenhado – pelas novas tendências e mudanças de rumo em curso. Isso se deve, em grande parte, ao relativo fracasso do bloco – e dos demais arranjos a ele associados – naquele que é o mais estratégico dos objetivos de um empreendimento desse tipo, ou seja, conectar os lugares e aumentar ao máximo o *nível de coesão* em todas as escalas dos países e regiões envolvidos. A imagem de um macrocorredor – ou macroeixo – não corresponde à realidade hoje vigente, porque esta supõe a existência de um feixe de fluxos de circulação envolvendo mais de um modal de transportes e com padrões médios ou elevados de eficiência quanto à velocidade, *transit-time*, segurança e custos.

Como é notório, a realidade do “corredor do MERCOSUL” está muito distante dessa imagem, pois, apesar de os dois países disporem de redes rodoviárias relativamente avançadas, elas se encontram confinadas ou enclausuradas em seus respectivos territórios, isto é, são quase que exclusivamente nacionais. Assim, praticamente todo o comércio por via terrestre entre Brasil e Argentina (as duas principais economias do bloco) é realizado

por apenas um eixo rodoviário principal em cada país, que conflui para duas conexões fronteiriças. A interligação mais movimentada – o trecho final da rodovia brasileira (BR-290) de mais de 600 km – ainda possui pista simples e a principal via de transposição da fronteira (a ponte Uruguiana-Paso de Los Libres) é um ponto de *estrangulamento* para o fluxo de cargas e veículos em geral, pois é antiga, malconservada e, como visto, um caminhão pode ficar ali retido por até dois dias para ter sua carga liberada no controle aduaneiro. Como resultado, o *transit-time* de uma carga de São Paulo a Buenos Aires ou Córdoba, por exemplo, pode chegar a oito dias e seu custo pode ser superior em 30% em relação ao do transporte marítimo.

Com relação ao transporte ferroviário, o quadro atual é ainda mais crítico, pois este é praticamente inexistente no âmbito do bloco regional (por volta de 1,5% do total transportado). Isso se deve, sobretudo, às mudanças de bitola nas fronteiras do Brasil com Argentina e Uruguai (da bitola métrica para a de 1,435 m), uma herança da velha geopolítica da bacia do Prata marcada por rivalidades e conflitos e que funciona como um estrangulamento de fluxo que obriga as composições a fazerem a *integração* ou o transbordo de cargas. Pesam ainda nessa ineficiência geral a antiguidade e a precariedade dos trilhos e do material rodante e a baixa velocidade das composições (média de 15 km/h). Observe-se que essa insuficiência geral também é reflexo do que ocorre nos dois principais países, mais destacadamente na Argentina, em que as redes ferroviárias possuem densidades médias (elevadas nas regiões centrais), mas se encontram, de modo geral, em estado crítico e respondem atualmente por apenas 3,5% do total transportado<sup>8</sup>.

Em contraste com a crise dos modais por via terrestre, o transporte marítimo no bloco cresce em ritmo acelerado e hoje responde por mais de 80% do volume dos fluxos, especialmente aqueles de Brasil e Argentina. Essa sua *performance* está estreitamente vinculada à consolidação do complexo sistema

---

8 No Brasil, esse percentual atualmente é de 21% graças, principalmente, às elevadas participações da Estrada de Ferro Carajás e da Estrada de Ferro Vitória-Minas, ambas da mineradora Vale e incluídas no grupo das mais eficientes do mundo, além do bom desempenho da MRS Logística que opera a importante rede da antiga Central do Brasil. Além disso, nos últimos anos as concessões à iniciativa privada e os investimentos em novas redes, complementações e modernização das antigas (casos da Norte-Sul e da Ferroeste) têm contribuído para alavancar a *performance* desse modal, especialmente no transporte de grãos líquidos e sólidos (combustíveis, minérios e grãos). No caso das interligações internacionais, entretanto, com a maior parte delas localizadas no Sul do país, elas integram as redes operadas atualmente pela Rumo que, como vimos, nas regiões remotas das fronteiras são mais antigas e menos lucrativas, portanto, carentes de investimentos na sua modernização.

de *integração produtiva regional* formado pela indústria automobilística nesses dois países, a exemplo do que também se desenvolveu na União Europeia e no Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (NAFTA) (COSTA, R. M., 2016). No caso em tela, essa integração nasceu de um arranjo específico no âmbito dos acordos bilaterais de comércio celebrados entre os dois países no final dos anos 1980, que antecederam a criação do MERCOSUL em 1991.

Esse arranjo ficou conhecido como Regime Automotivo, um acordo que funcionou até 2019 em paralelo ao MERCOSUL (atualmente a ele incorporado), mas que contou com as facilidades deste para operar nessa espécie de *plataforma regional* formada pela *core area* do bloco e que é constituída por um conjunto de dispositivos que regulam o livre-comércio nas exportações e importações e as relações de complementaridade na produção de veículos (automóveis, utilitários, caminhões e ônibus) e de autopeças nos dois países. Isso também se reflete no desempenho das exportações desse estratégico complexo industrial e, especialmente, nos fluxos comerciais *intra-bloco*, ainda que mantendo nestes as conhecidas assimetrias entre seus dois principais mercados. Trata-se de mecanismo de máxima importância para o desempenho do comércio exterior desse setor industrial do Brasil e, segundo a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), as exportações brasileiras de veículos em 2019 alcançaram o valor total de US\$ 8,8 bilhões e as vendas para a Argentina, US\$ 5,2 bilhões.

O bom resultado dessas relações de complementaridade tem sido viabilizado pelas inovações tecnológicas e a globalização dessa indústria que inclui, dentre outras, a adoção do *design* global e da *modularidade no processo de fabricação*, a partir dos quais um veículo pode ser montado em plataformas comuns que incorporam componentes (motores, câmbios, suspensões etc.) produzidos em diversos locais, regiões ou países. Isso explica porque é elevada a proporção de volumes de “exportação” e “importação” no âmbito da mesma empresa industrial – fenômeno também conhecido como *intra-industry trade* – que de certa forma *inflam* as estatísticas do comércio exterior, justamente uma das características positivas do arranjo regional (na prática bilateral) da *core area* do MERCOSUL.

Ao lado das facilidades propiciadas pela integração produtiva, as empresas multinacionais (ou globais) – que, sob a forma de oligopólios, dominam a produção dos países e do bloco – têm também atuado fortemente junto aos governos para conquistar vantagens adicionais, como aquelas obtidas por ocasião da renovação dos acordos do Regime Automotivo, ou manejando facilidades disponíveis em mecanismos específicos do MERCOSUL ou, como tem

sido sistemático, mediante a obtenção de privilégios fiscais nos âmbitos dos dois países, mais conhecidos” como “subsídios ou renúncias fiscais”<sup>9</sup>.

Outras vantagens da dupla localização na complementaridade produtiva binacional é que duas plantas de uma mesma empresa podem dividir entre si a montagem de partes de um mesmo modelo ou, em cada uma delas, modelos e versões diferentes de acordo com as características dos mercados consumidores. Essas estratégias empresariais incluem ainda a obtenção de vantagens ao tirar proveito da natureza *pendular* das economias dos dois países, que nas últimas décadas têm alternado ciclos de expansão e retração, ajustando sua estrutura produtiva (ampliando ou retraindo investimentos e encerrando ou criando produtos) e os fluxos de importação e exportação de veículos e componentes aos perfis e comportamentos dos mercados em cada conjuntura.

Dadas suas características peculiares, a integração produtiva dessa indústria na *core area* do bloco regional estruturou e consolidou um *circuito espacial* específico e, em certa medida, com elevado grau de autonomia graças, sobretudo, à proeminência do poder econômico e político dos principais *players* empresariais (associados às esferas governamentais) que estão posicionados no topo das suas cadeias de comando. Sob certo aspecto, esse circuito representa a única forma (e conteúdo) espacial que de fato corresponde à imagem de um *corredor do MERCOSUL* tal como expresso na Figura 5. Nos dois países, operam os centros de decisão regionais e as cadeias produtivas de plantas industriais das montadoras de veículos e dos fornecedores de autopeças, em que São Paulo e Buenos Aires ainda exercem forte liderança, ao lado de centros

---

9 Tanto no Brasil quanto na Argentina, as primeiras localizações das plantas industriais desse setor foram condicionadas pelas clássicas *vantagens locacionais*, como proximidade de mercado consumidor, fontes de matérias-primas, infraestruturas como energia e transporte, e disponibilidade de mão de obra, principalmente. Desse modo, instalaram-se preferencialmente nas regiões metropolitanas de São Paulo e de Buenos Aires. Nas décadas seguintes, diversos fatores contribuíram para que iniciassem processos de ampla diversificação espacial de suas plantas industriais ou de empresas inteiras. Em determinados casos, houve até mesmo mudanças de um país para outro, como o da Honda, que trocou a Argentina pelo Brasil em 2009 e, no momento, o inusitado fechamento da Ford no Brasil e a manutenção da sua fábrica na Argentina. Nos contextos internos dos dois países, esse processo é ainda mais intenso, especialmente no caso brasileiro, em que as disputas entre os estados para atrair os novos investimentos dessas empresas levaram-nos a uma generalizada *guerra fiscal* que resultou (desde meados dos anos 1970) numa abrangente descentralização industrial desse setor, com novas empresas ou plantas industriais instaladas fora de São Paulo, como Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

regionais como Córdoba, Santa Fé e Tucumán na Argentina, e Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul no Brasil.

Uma dimensão relevante desse circuito espacial é a logística nacional e regional dedicada ao sistema de fluxos de bens industriais, notadamente daqueles entre os dois principais países do bloco, e que está, na atualidade, quase toda concentrada no transporte marítimo, como visto<sup>10</sup>. Nos últimos anos, esse complexo impulsionou o desenvolvimento de uma espécie de “navegação de cabotagem” binacional que conta com modernos navios próprios para o transporte de veículos (*roll on-roll off*), com *transit-time* de quatro dias e frequência semanal, conectando terminais especializados dos principais portos de embarque e desembarque como Buenos Aires, Zárate e Rosario na Argentina, e Santos, Vitória, Paranaguá e Rio Grande no Brasil.

Por último, também se examina brevemente aqui a reconfiguração em curso da *core area* do bloco regional que, mediante três movimentos principais, expressa o percurso recente de crescimento econômico e modernização da infraestrutura do Paraguai – que impulsiona a ampliação e a revalorização dos seus enlacs com Argentina a oeste (mais antigos) e com Brasil a leste (mais antigos) e a nordeste (recentes) –, nos três casos envolvendo articulações existentes ou projetadas de hidrovias, rodovias e ferrovias.

Essa ampliação da *core area* do bloco regional em direção ao Paraguai se processa no grande *hinterland* da bacia do Prata, que é vertebrado pela hidrovia Paraguai-Paraná com extensão de 3,4 mil km de vias navegáveis desde Cáceres, no Mato Grosso (Brasil), até Nueva Palmira (Uruguai), sendo de grande importância para o Paraguai e a Argentina. Com seu território a jusante dos dois rios, a Argentina tem tirado proveito dessa posição e neles conta com mais de 60 portos, entre os quais se destaca Rosario, centro metropolitano com 1,35 milhão de habitantes e um estratégico *hub port* no rio Paraná, abaixo da desembocadura do rio Paraguai.

Pela sua localização privilegiada e por dispor de calado que lhe permite o trânsito de navios de longo curso, além de concentrar atividades de processamento de produtos agrícolas (principalmente óleos vegetais), Rosario exerce

---

10 O transporte marítimo está em expansão acelerada em todo o mundo. No Brasil, isso se observa no elevado crescimento da navegação de cabotagem nos últimos anos, reflexo dos seus custos bem menores que aqueles do transporte rodoviário. Aspecto importante é que essa maior utilização de navios se destaca no transporte de cargas por contêiner que cresceu 144%, enquanto nas exportações o crescimento foi de 33,1% e nas importações, 27,5%, no período de 2010 a 2017, Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ) em seu Anuário Estatístico de 2017.

papel articulador dos modais de transporte e tornou-se, desse modo, um *nó logístico* nas escalas regional, nacional e de projeção internacional. É por isso que conseguiu capturar a maior parte da produção de grãos do país (por volta de 80%) e, ao mesmo tempo, é atualmente o destino de 3.400 barcaças anuais carregadas de soja e milho provenientes do Paraguai (em sua maior parte) e da Bolívia, contribuindo de modo decisivo para consolidar antigas e estreitas relações da Argentina com esses seus dois vizinhos platinos (LOGULO, 2019).

**Figura 6:** A hidrovía Paraguai-Paraná e o Paraguai



Fonte: *blog Mais Soja* (<https://maissoja.com.br>).

Se a hidrovia é importante para a Argentina, ela é vital para o Paraguai. Desde o período colonial, tem sido principalmente por meio dessas duas vias navegáveis que o país procura superar as limitações impostas pela sua condição físico-territorial mediterrânea e assegurar seu acesso ao Atlântico. O crescimento econômico do país na última década, capitaneado pelo agronegócio e, especialmente, pela produção de soja (11 milhões de toneladas em 2019), tem impulsionado os investimentos voltados para a modernização da logística em geral, com acentuada ênfase no transporte fluvial. Atualmente, encontram-se em operação o total de 54 portos na hidrovia, sendo 38 no rio Paraguai e 16 no rio Paraná (a maioria graneleiros), e neles são movimentadas atualmente 21 milhões de toneladas de carga (nos dois sentidos), das quais se destaca o escoamento da totalidade da soja (6 milhões de toneladas) destinada à exportação<sup>11</sup>. Essa revalorização da rede fluvial de transportes, liderada pelo Paraguai, também está promovendo a ampliação de seus espaços de influência direta, a exemplo de atuais projetos visando a seu maior aproveitamento por parte do Brasil, que hoje possui apenas 11 portos na hidrovia e pequeno volume de cargas transportadas<sup>12</sup>.

Esse atual dinamismo econômico paraguaio, que se expressa em ampliação das regiões produtoras, fluxos e redes de circulação, reconfiguração territorial interna e nos enlaces com seus vizinhos platinos, também está repercutindo nas políticas públicas que têm como foco projetos estratégicos e de larga escala, como o já mencionado Corredor Bioceânico (rodoviário) que interligará Brasil, Paraguai, Argentina e Chile, num percurso de 2,4 mil km (Figura 6). Atualmente em fase de implantação, esse projeto interessa, sobretudo, ao Paraguai e ao Brasil (em especial o governo estadual de Mato Grosso do Sul), pois vai propiciar o acesso de populações, cidades e regiões produtoras dos três países platinos aos portos do Pacífico e, para o Paraguai em especial, promoverá a integração e o aproveitamento de potencialidades (principalmente para o cultivo de grãos) da sua região ocidental (o Chaco),

---

11 Dados obtidos no *site* do Centro de Armadores Fluviales y Marítimos del Paraguay (cafym.org.py) e no Portal Mais Soja, vinculado à UFSM (maissoja.com.br).

12 Segundo o jornal *Gazeta do Povo* de 17/03/2021, em 2019 teve início o escoamento de soja brasileira das regiões produtoras do entorno de Ponta Porã-MS em direção a Rosario, na Argentina, para a produção de óleos vegetais, utilizando o transporte por barcas no rio Paraguai a partir do porto de Concepción no Paraguai (a 200 km de Ponta Porã), estabelecendo nova conexão do oeste do país com essa hidrovia, que se soma àquelas de outros portos como Corumbá, Ladário e Porto Murtinho.

pouco ocupada e explorada e que até hoje se encontra praticamente isolada de seu ecúmeno nacional<sup>13</sup>.

**Figura 7:** Corredor Bioceânico Brasil-Paraguai-Argentina-Chile



**Fonte:** UFMS – *Jornal Diário Última Hora* – Conferência Rota Bioceânica, 2019.

O terceiro movimento associado ao atual reposicionamento do Paraguai e seus impactos na reconfiguração da *core area* do MERCOSUL é representado pelos seus novos enlaces com o Brasil, envolvendo a migração de empresas brasileiras (principalmente indústrias) para o país. Segundo estudo recente sobre o tema, esse processo reproduz em essência o que ocorreu na relação Estados Unidos-México, em que, desde os anos 1970, empresas norte-americanas – especialmente as de alimentos, eletroeletrônicas e automobilísticas – têm transferido suas plantas industriais para cidades fronteiriças mexicanas, atraídas sobretudo pelas facilidades fiscais e disponibilidade de mão de obra de baixo custo oferecidas por esse país pela Lei da Maquila (MONSORES, 2019).

No caso do Paraguai, o alvo principal são empresas brasileiras interessadas em fugir da altíssima carga tributária de seu país, usufruir de benefícios específicos da Lei de Maquila promulgada em 2000 e instalar parte ou a totalidade de suas operações no lado paraguaio. Enquadradas no sistema de complementaridade produtiva, suas plantas instaladas no outro lado da fronteira

13 Como visto em outra seção deste texto, no momento encontra-se em construção a ponte binacional entre Brasil e Paraguai sobre o rio Paraguai (Porto Murtinho-Carmelo Peralta), com apoio financeiro da Itaipu Binacional. Ao mesmo tempo, o governo do Paraguai está realizando o asfaltamento da rodovia entre Carmelo Peralta e Hondo Fondo, na fronteira com a Argentina, atravessando a região do Chaco.

importam das matrizes matérias-primas e insumos, processam localmente os produtos (com mão de obra paraguaia) e, em seguida, os reexportam para as matrizes. Ainda segundo essa pesquisa, nos últimos anos, mais de uma centena de empresas brasileiras instalaram-se no país vizinho atraídas pelo programa instituído pela referida lei, com a maior parte delas localizando-se na região do Alto Paraná (com tradicional concentração de brasileiros), seguida por Ciudad del Este e seu entorno.

Nesse breve percurso que permitiu traçar os esboços do desenho e da atual reconfiguração do espaço estratégico do MERCOSUL – a que denominamos *core area* –, seus traços mais característicos puderam ser observados. Alguns deles reiteram a consolidação ou estabilização da força de arranjos de integração do bloco regional nas interações fronteiriças platinas, dos quais se sobressai a Tríplice Fronteira de Foz do Iguaçu. Outros indicam tendências de retração e declínio de arranjos mais antigos, como a rede rodoviária de projeção internacional e, especialmente, suas “passagens fronteiriças”, como em Uruguiana e Santana do Livramento, condição que pode ser estendida às demais interações com o Uruguai.

Também ficou demonstrado que a clássica imagem do chamado “corredor do MERCOSUL”, formado pelo eixo São Paulo-Buenos Aires, carece de consistência empírica diante das mudanças dos últimos anos na natureza e no funcionamento de fluxos e redes de circulação e, sobretudo, pela força da *integração produtiva regional* construída pela cooperação bilateral (governamental e empresarial) liderada pela indústria automobilística no Brasil e na Argentina, processo que tem sido responsável pela acentuada perda de competitividade de antigas infraestruturas de transportes, como é o caso dos modais rodoviário e ferroviário e sua substituição pelo transporte marítimo.

Por fim, sobressai-se nesses vetores de reconfiguração o reposicionamento geopolítico e geoeconômico do Paraguai na ampla e espessa teia de relações platinas e, especificamente, *mercosulinas* que expressa sua histórica dupla face e sua forte tendência à *pendularidade* nas suas relações com Argentina e Brasil, em parte por imposição da sua condição mediterrânea e pelas heranças da Guerra da Tríplice Aliança. Essa dualidade também se reflete nas suas enraizadas interações com a Argentina, materializadas, especialmente, no uso compartilhado da hidrovía Paraguai-Paraná de um lado e, de outro, na fortíssima atração exercida pelo Brasil desde os acordos feitos a partir dos anos 1960 e que tem como principal substrato para uma “união estável” o sólido e estratégico consórcio de Itaipu Binacional, ao qual se aliam as vantagens propiciadas pelo crescente adensamento das interações de fronteira.

## Referências

- ARAÚJO, M. R. *A Região Norte e a integração: a demanda dos atores subnacionais amazônicos por integração regional*. Brasília: Funag, 2019.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TRANSPORTADORAS INTERNACIONAIS. Receita Federal passa a medir tempos de liberação de cargas. *Revista Cenários de Transportes*, São Paulo, ano 14, ed. 57, 3. tri. 2020.
- BARBOSA, C.R. *O comércio entre Brasil e Uruguai por intermédio da fronteira de Ijuí*. 2019. Monografia (Bacharelado em Comércio Exterior) – Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis, Universidade Federal do Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, 2019.
- CARNEIRO FILHO, C. P. *Processos de transfronteirização na bacia do Prata: a tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai*. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe: el adverso contexto mundial profundiza el rezago de la región*. Santiago: Cepal, 2019.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Perda de mercado do Brasil na América do Sul: recomendações para aprimorar a integração regional*. Brasília: CNI, 2021.
- COSTA, R. M. A indústria automobilística no Brasil e o Plano Nacional de Exportações. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 44, n. 1, p. 17-32, 2016.
- COSTA, W.M. Políticas territoriais brasileiras no contexto da integração sul-americana. *Revista Território*, Rio de Janeiro, n. 7, p. 25-41, 1999.
- COSTA, W. M. Brasil e América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. In: OLIVEIRA, E. R. (org.). *Segurança e defesa na América do Sul: da competição à cooperação*. São Paulo: Fundação Memorial da América do Sul, 2008.
- COSTA, W. M. Crise da integração e tendências geopolíticas da América do Sul. In: COSTA, W. M.; VASCONCELLOS, D. (org.). *Geografia e Geopolítica da América do Sul*. São Paulo: Humanitas, 2018. p. 16-34.
- GARCIA, T. S. L. *Desafios da integração sul-americana: as políticas de meio ambiente e de transportes no MERCOSUL (2009 – 2019)*. 2019. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

LANG, J. C. *Comércio exterior, defesa e segurança em uma cidade de fronteira: o caso de Uruguaiana/RS*. 2016. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

LEMOS, B. O.; RÜCKERT, A. A. A nova agenda para cooperação e desenvolvimento fronteiriço entre Brasil e Uruguai: repercussões territoriais nas cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 138-158, jan.-jun. 2014.

LOGULO, M. V. *Hidrovia: el camino a la eficiencia y competitividad logística nacional – Estudio de corredores viales y ferroviarios para acceder a la HPP*. 2019. Tesis (Magíster en Logística de Proyectos de Integración Regional) – Instituto Tecnológico de Buenos Aires, Buenos Aires, 2019.

MONSORES, C. O. *Reflexões sobre a atração de empresas brasileiras através da Lei Paraguaia de Maquila*. 2019. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) – Universidade de Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2019.

OLIVEIRA, A. T. R. A migração venezuelana no Brasil: crise humanitária, desinformação e os aspectos normativos. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, Brasília, v. 13, n. 1, p. 219-244, 2019.

RIOS, S. P.; VEIGA, P. M.; MADURO, L.; FERNANDO, J. R. *Informe MERCOSUL 2020: sob a pressão da agenda externa*. Washington: BID/INTAL, 2020.

ROSEIRA, A. M. *Foz de Iguaçu: cidade-rede sul-americana*. 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

RÜCKERT, A. A.; CAMPOS, H. A.; SUPERTI, E.; PORTO, J. L. R. Transfronteirizações na América do Sul: uma agenda de pesquisa sobre dinâmicas territoriais nas fronteiras meridional e setentrional do Brasil. *Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP*, Macapá, v. 7, n. 1, p. 99-115, jan.-jun. 2014.

SOUZA, V. E. *O Acre na porta de entrada da imigração internacional: do Haiti para o Brasil (Brasileia-AC, 2010 a 2016)*. 2019. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

VIRGA, T. *Integração física e desenvolvimento na América do Sul: transformações e perspectivas da infraestrutura de transportes na região do “Eixo Amazonas” na Amazônia Centro-Occidental (2000-2018)*. 2019. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

VIRGA, T.; MARQUES, T. C. A. A integração física sul-americana no período recente (2000-2020): situação, continuidade, inflexão e reversão. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, n. 23, p. 149-180, ago. 2020.

# REGIÕES E REGIONALIZAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

*Hervé Théry*

*Neli Aparecida de Mello-Théry*



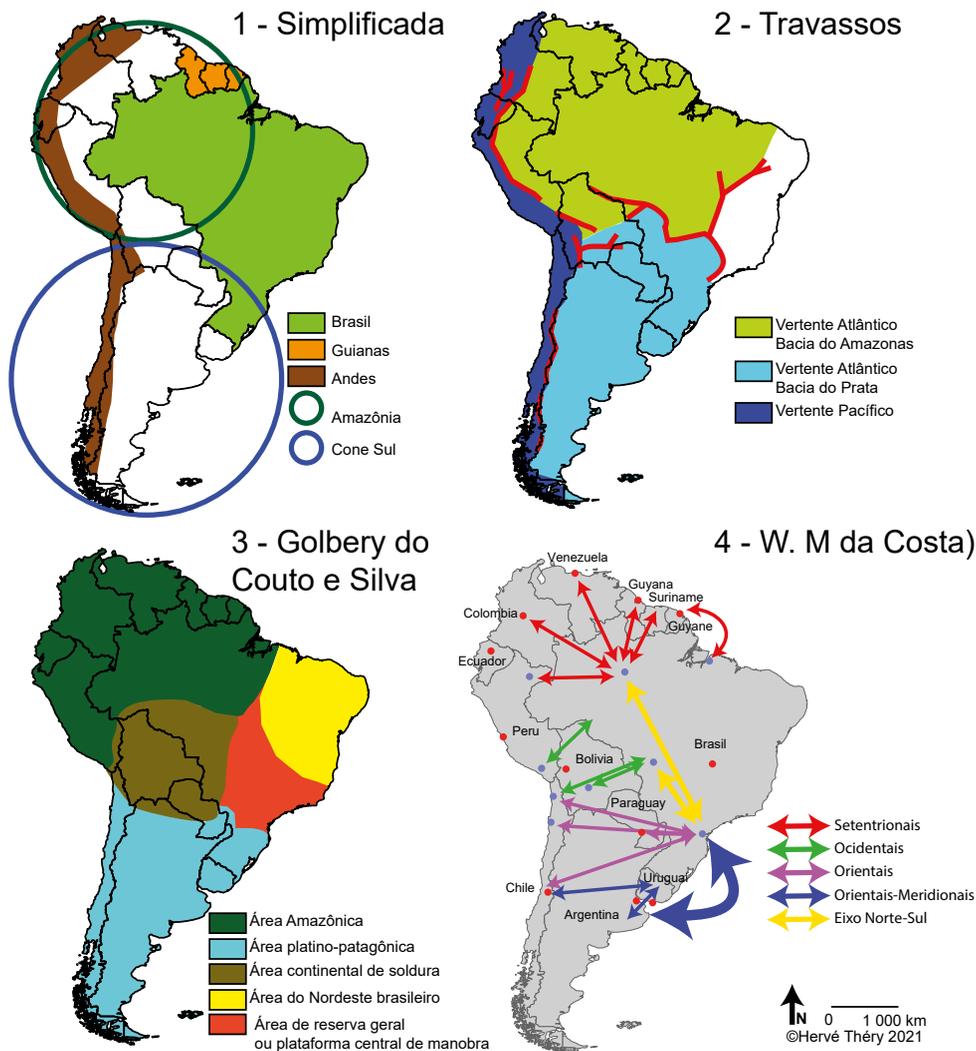
## Regiões e regionalização na América do Sul

*Hervé Théry*

*Neli Aparecida de Mello-Théry*

As regionalizações usuais da América do Sul (Figura 1) não são totalmente satisfatórias. As mais frequentes são baseadas em grandes áreas naturais (Andes, Amazônia), países ou grupos de países (como o Brasil ou as Três Guianas) e agrupamentos convencionais (Cone Sul). Outras assentam-se em intencionalidades particulares, como a Geopolítica – por exemplo, a de Mário Travassos (1935) ou a de Golbery do Couto e Silva (1952).

São mais justificadas, como no caso de Wanderley Messias da Costa (2009), quando se baseiam na observação de fenômenos reais, e é este o caminho que iremos seguir neste capítulo, a partir da observação da distribuição das populações no continente (e da sua explicação) para avançar para uma visão dinâmica dos eixos de transporte e tentar uma síntese por duas vias diferentes. Ao longo desta pesquisa, utilizaremos mapas temáticos que visualizam as configurações espaciais em escala continental: eles serão acompanhados apenas de breves comentários porque estão na base do raciocínio, sua observação deve permitir que os leitores cheguem, esperançosamente, às mesmas conclusões que nós.

**Figura 1:** Regionalizações da América do Sul

Sources: 2 - Travassos, M. *Projeção Continental do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1935.

3 - Couto e Silva, G. *Conjuntura Política Nacional, o Poder Executivo e Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1952.

4 - Wanderley Messias da Costa, «O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração», *Confin* n°7, 2009.

**Fonte:** elaboração própria com base em Costa (2009), Couto e Silva (1952) e Travassos (1935).

Começaremos, para pensar numa regionalização da América do Sul, a partir de um fenômeno indiscutível, as disparidades da população que opõem regiões “cheias” a outras consideradas “vazias” – que obviamente não o são, mas têm, de fato, muito baixas densidades de ocupação. Para compreender essa oposição, será necessário levar em conta tanto os dados naturais

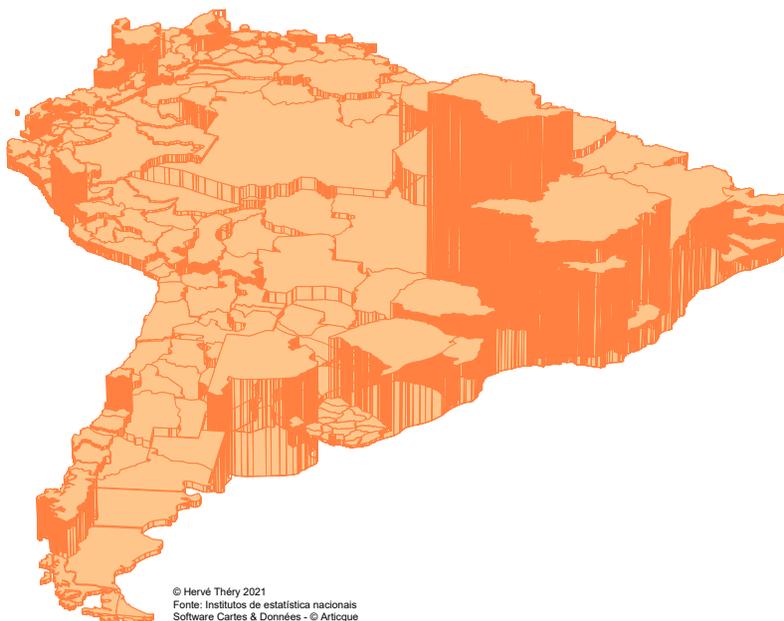
quanto as modalidades de ocupação histórica do continente, por meio de duas abordagens, uma estrutural e outra cultural.

Em seguida, passando da localização das lacunas e vazios do continente à dos eixos que os conectam, analisaremos os principais meios de transporte e as tentativas que foram feitas para definir “corredores bioceânicos” que cruzam o continente desde o Atlântico até o oceano Pacífico. Por fim, tentaremos reunir essas diferentes abordagens em duas formas, uma retomada do tradicional “esboço regional sintético” e um diagrama mais apurado dos polos, eixos e espaços transnacionais do continente.

### **Espaços “cheios” e “vazios”**

As Figuras 2 e 3 permitem visualizar um fenômeno estruturador, a oposição entre as regiões densamente povoadas, localizadas na periferia do continente, e os vastos espaços de baixíssima densidade que ocupam o centro e o sul dele. A Figura 2 visualiza o contraste por meio de uma imagem 3D que mostra claramente as principais funções que são, por um lado, as costas do Atlântico Sul e, por outro, o norte da cordilheira dos Andes.

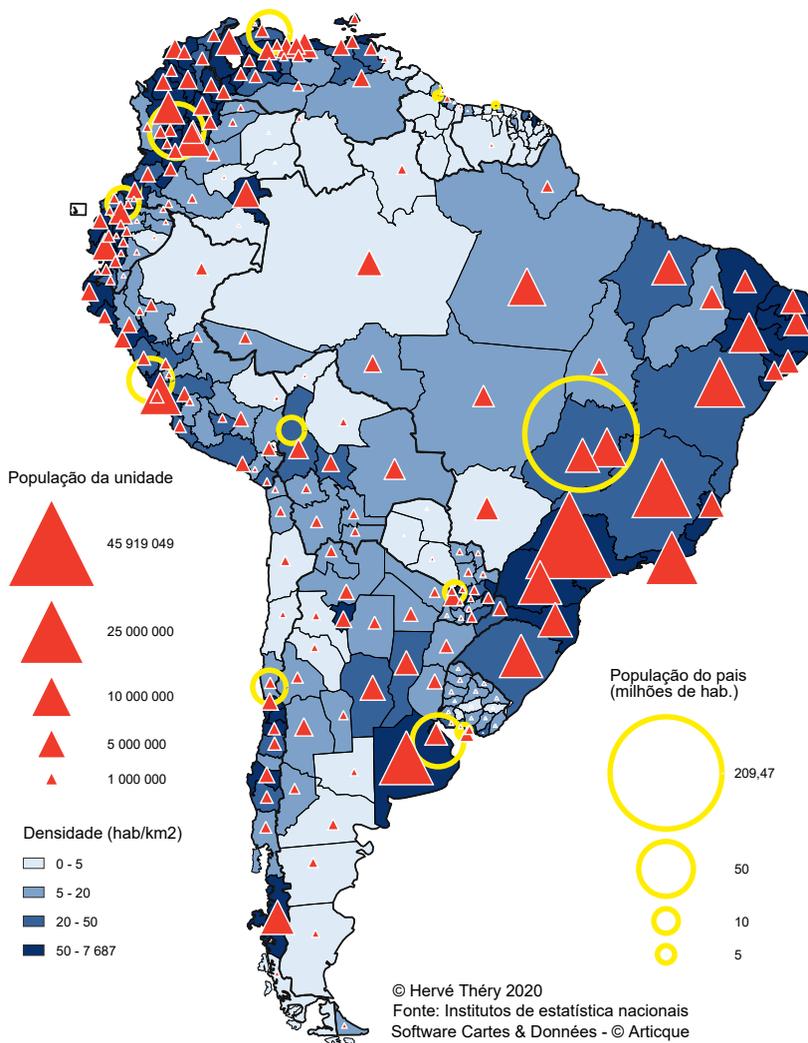
**Figura 2:** População das regiões da América do Sul



**Fonte:** elaboração própria.

A Figura 3 usa, como a anterior, estatísticas demográficas por unidades político-administrativas de primeira ordem (imediatamente abaixo do nível nacional) e apresenta tanto as massas populacionais absolutas (triângulos vermelhos) quanto a densidade populacional (gradação dos tons de azul). Ela confirma os pontos de concentração, o nordeste e o sudoeste do Brasil, as abordagens do rio da Prata e do norte dos Andes, do Equador à Venezuela, e as vastas e escassamente povoadas áreas da bacia Amazônica e da Patagônia.

**Figura 3:** População e densidade demográfica das regiões da América do Sul



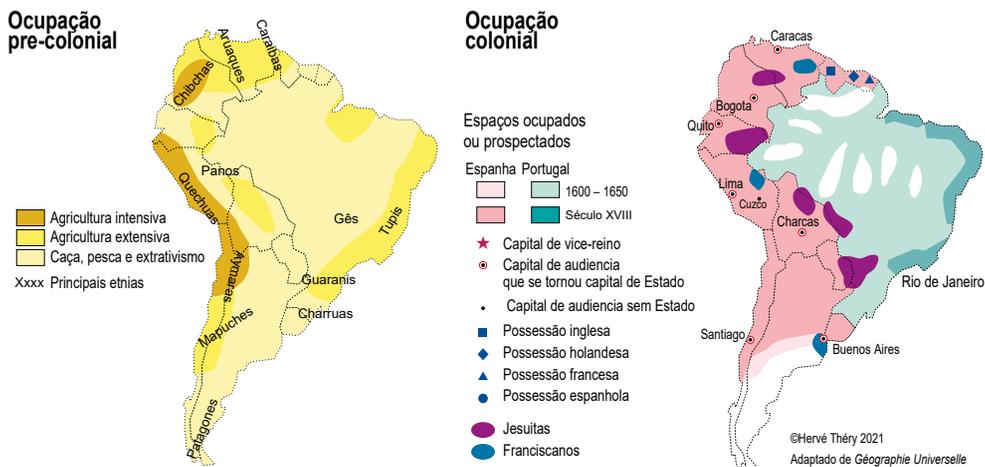
**Fonte:** elaboração própria.

## **Quais são as causas dessas disparidades?**

Parte da explicação para essas disparidades está nos dados naturais: o vazio central corresponde, em grande parte, às densas florestas amazônicas, e o do sul do continente, ao clima gelado da Patagônia. Mas alguns dos centros populacionais mais densos estão localizados nas altas montanhas da cordilheira dos Andes, um ambiente aparentemente pouco favorável às condições atuais devido às dificuldades criadas pela altitude e pelas encostas. Esse paradoxo se deve ao fato de que as sociedades que ocuparam o continente exploraram seus recursos naturais e o seu potencial agrônomo de diferentes maneiras.

### **A gênese das densidades demográficas**

As modalidades de ocupação do território foram muito diferentes durante os tempos pré-colombianos e coloniais, em seguida profundamente modificadas pela imigração massiva do século XIX e pelo crescimento demográfico do século XX. Para as sociedades que povoavam o continente antes da chegada dos conquistadores, os altiplanos andinos eram favoráveis pela variedade de pisos ecológicos que oferecem, enquanto as encostas não apresentavam dificuldades particulares para sociedades que realizavam seu transporte nas costas de homens ou de lhamas. Por outro lado, campos “limpos” como os do Pampa não podiam ser cultivados antes da chegada dos arados de metal e das savanas arborizadas dos cerrados, antes da correção química dos solos: a primeira parte da Figura 4 mostra o contraste entre as áreas densamente povoadas ou não em tempos pré-colombianos, as regiões nas quais já existia uma agricultura intensiva, aquelas de agricultura extensiva e o coração do continente, cujos habitantes viviam de caça, pesca e coleta.

**Figura 4:** A ocupação histórica da América do Sul

**Fonte:** adaptado de Bataillon, Deler e Théry (1991).

Com a chegada dos europeus, a situação mudou completamente, em razão da devastação causada pela conquista e, principalmente, pelo choque bacteriológico que causou o desaparecimento de grande parte das populações do continente, vítimas de doenças contra as quais não eram imunizados, ao contrário dos habitantes do Velho Mundo, cujos antepassados já tiveram que as enfrentar. Os espanhóis e portugueses tomaram posse do continente, da costa oeste para a leste para os primeiros (exceto no rio da Prata, onde foi do sul para o norte), e do leste para oeste para os segundos, um movimento relativamente lento de conquista que, por muito tempo, deixou grandes áreas brancas no centro do continente.

Nos confins dos dois impérios persistiram, portanto, áreas mal controladas em que os jesuítas (e, secundariamente, os franciscanos e outras ordens religiosas) tentaram instalar seus próprios territórios teocráticos em torno de suas missões. Aproveitando outro “ângulo morto”, os concorrentes europeus das potências ibéricas (franceses, ingleses e holandeses) conseguiram assumir cada um o controle de parte das Guianas (segunda parte da Figura 4).

Os três séculos de domínio – e exploração – colonial que viveu o continente resultaram, assim, numa estrutura espacial que privilegiou a costa, na qual se localizavam os portos de exportação, e “deu as costas” ao interior ainda pouco ocupado. Com a independência, o Brasil (que assumiu integralmente o domínio colonial português) e os países nascidos da desagregação do domínio colonial espanhol renovaram essas estruturas e, estando mais voltados

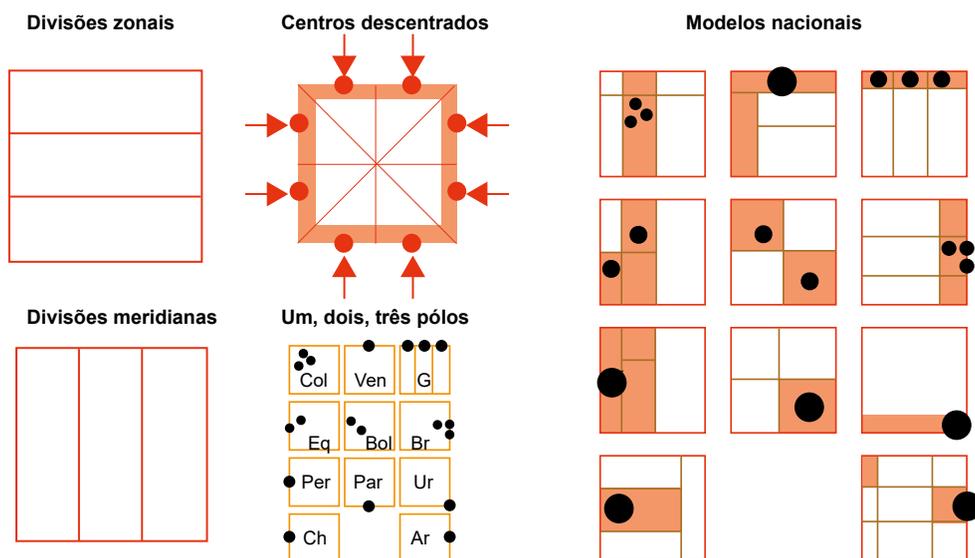
para o exterior do que para o interior do continente, se ignoraram ao longo do século XIX e grande parte do XX.

Combinada com o potencial oferecido pelos recursos naturais e os limites impostos pelos diferentes ecossistemas (ambos modulados pelas técnicas disponíveis), foi configurada uma organização espacial continental que pode ser resumida num modelo estrutural.

### Um modelo estrutural

A modelização gráfica proposta por A. Fulano Dethal (1988) para o final do século XX mostra que os casos de cada um dos países que compõem a América do Sul são variantes do mesmo modelo continental (Figura 5). Por mais complicadas e únicas que sejam as estruturas internas de cada país, torna-se rapidamente aparente, se tentarmos identificar as características principais, que algumas linhas de força se estendem por todo o continente e se repetem em vários casos: as partições meridianas ou zonais e as polarizações por um, dois ou três centros. A combinação desses elementos, diferentes em cada país, explica a diversidade de tipos de organização espacial.

**Figura 5:** Estruturas recorrentes do continente



Elaboração Hervé Théry, Fonte de Thal 188

**Fonte:** elaboração própria com base em Dethal (1988).

O jogo de oposições zonais é normal em países tão extensos em latitude. Não é surpreendente encontrar, dentro do maior desses países, as zonas climáticas clássicas: zonas equatoriais, tropicais e subtemperadas no Brasil, e zonas tropicais, temperadas e frias no Chile ou na Argentina. A essas oposições zonais clássicas, o arranjo das principais unidades estruturais e a história da população sobrepõem contrastes leste-oeste. O primeiro diz respeito principalmente aos países andinos, com a tripartição *costa-sierra-oriente*, entre a costa, a cordilheira dos Andes e a bacia Amazônica. Dependendo se o povoamento se deu do litoral (Atlântico ou Pacífico) em direção ao interior (como nas regiões de escassas populações ameríndias, no Brasil ou no Pampa argentino) ou em torno de núcleos ameríndios, muitas vezes nas montanhas (como nos países andinos), a faixa mais populosa pode ser costeira ou interior, a leste, oeste ou centro do país.

À complexa interação de contrastes que seguem paralelos e meridianos, devemos adicionar a de polos, centros polarizadores em torno dos quais cada espaço nacional está organizado. Mas se considerarmos o continente como um todo, surge um modelo geral, que contrapõe um centro vazio a um litoral povoado e dividido em setores, cada um organizado por um centro urbano, consequência do tipo de povoamento – do litoral ao interior – extrovertido que a América do Sul conheceu. No plano nacional, no caso do Brasil e dos países resultantes da desagregação do império espanhol, centrado nessas células exportadoras, o polo maior está situado, portanto, nas “bordas” do país, na fachada externa do continente, que pode ser no litoral do Atlântico, do Pacífico ou do Caribe.

Esse padrão só é perturbado em alguns casos, nos quais encontramos não um único polo, mas dois, como a dupla Quito-Guayaquil ou La Paz-Santa Cruz (três se incluirmos Cochabamba), ou três, como em Bogotá-Medellín-Cali e São Paulo-Rio de Janeiro-Brasília.

O jogo combinado dessas duas séries de partições e dessas polarizações descentradas cria uma grande diversidade de casos. Mantendo para cada país a forma simples do quadrado, sem levar em conta nem a sua forma nem o seu tamanho, mas respeitando a sua situação no continente, Fulano Dethal (1988) construiu um modelo geral que mostra como dessas estruturas simples emergem os padrões diferentes de organização nacional. Se destacarmos também as regiões centrais, as mais populosas e as mais ativas, chegamos a um quadro muito sintético dos pontos fortes e fracos do continente.

Outra abordagem, dessa vez cultural, permite refinar essa imagem: uma pesquisa sobre os centros literários do continente revela seu policentrismo, mas também a predominância de alguns polos.

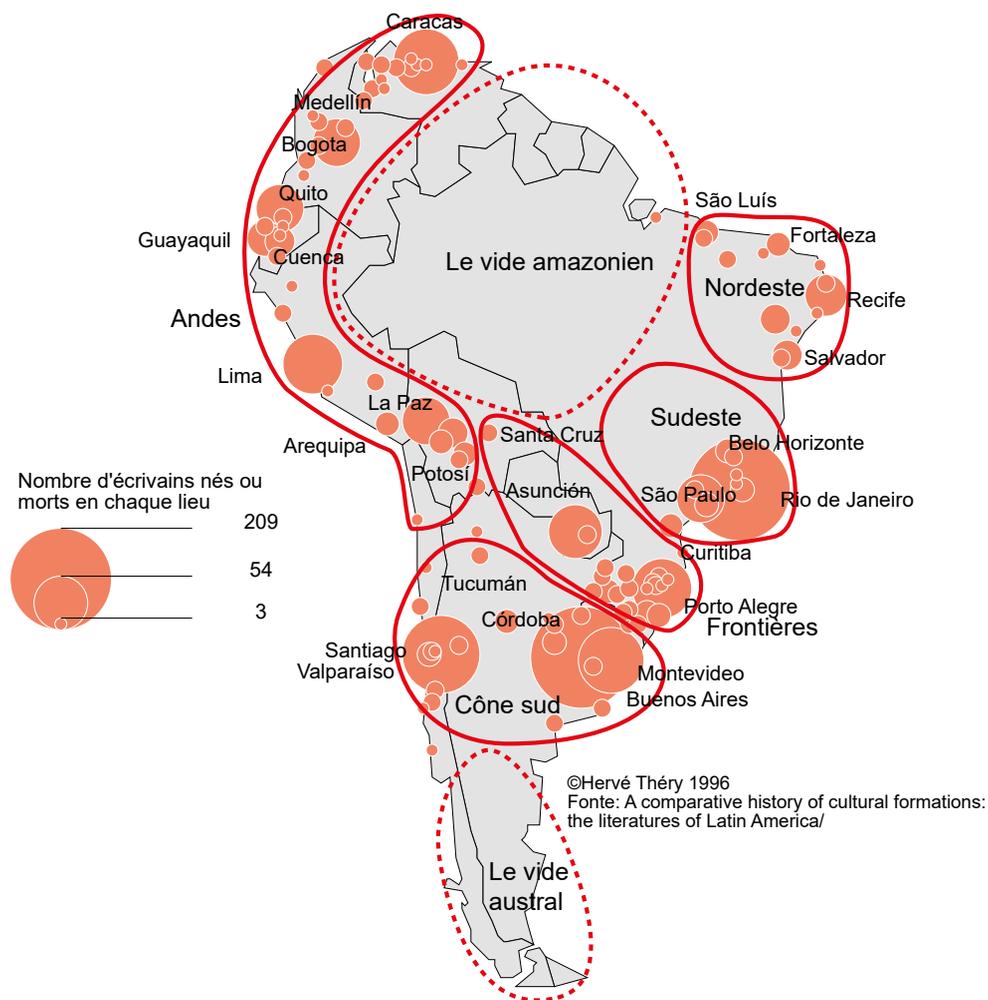
### **Polos culturais**

Uma análise estatística e cartográfica produzida originalmente para o projeto *A comparative history of cultural formations: the literatures of Latin America*, dirigido por Mario Valdes, Djelal Kadir e Linda Hutcheon, fornece uma base quantitativa e cartográfica para a noção de “centro cultural” que estava em o coração desse projeto.

Tomamos como indicador o número de escritores nascidos ou mortos em cada cidade latino-americana. A análise da distribuição desses lugares de nascimento e morte, no tempo e no espaço, constitui uma primeira aproximação dos “lugares centrais” da literatura latino-americana, enquanto a das trajetórias que levaram do local de nascimento ao local de morte dá uma primeira ideia da atratividade desses centros: se apenas o acaso é responsável pelo lugar onde nasceram, foi, muitas vezes, uma escolha pessoal que trouxe escritores à cidade em que morreram.

Os locais de nascimento e morte dos escritores latino-americanos foram compilados e um total de 4.188 registros utilizáveis foram encontrados. No total, um pouco mais de mil localidades eram mencionadas como lugar de nascimento ou morte de um escritor; entre eles, 712 aparecem apenas uma vez (mais de dois terços do total) e 146 duas vezes: estes foram deixadas de fora, considerando que duas menções (às vezes porque o autor considerado nasceu e morreu ali) não davam representatividade estatística suficiente.

Outros lugares apareceram com frequências muito maiores e os primeiros 50 representam, juntos, dois terços do total de escritores listados: em primeiro lugar vêm Buenos Aires (209 menções) e Rio de Janeiro (207). Os primeiros sete “pesam” um quarto do total e os 23 primeiros, a metade.

**Figura 6:** Os centros literários da América do Sul

**Fonte:** elaboração própria com base nos dados do projeto *A comparative history of cultural formations: the literatures of Latin America*.

O mapeamento desses lugares de nascimento e morte de escritores latino-americanos (Figura 6) desenha um arquipélago de centros culturais que obviamente coincide, em grande parte, com a rede urbana da América Latina, mas que também difere dela em vários pontos:

- não nos surpreendemos em encontrar em primeiro lugar as principais metrópoles do continente, mas é notável que Buenos Aires

e Rio de Janeiro obtenham pontuações tão próximas (em torno de 200), enquanto as fontes utilizadas são muito diferentes: as ordens de magnitude são, na verdade, as mesmas, o que fornece mais um argumento para uma abordagem comparativa, que “apaga” as fronteiras nacionais;

- surge uma série de centros de segunda linha (pontuações entre 50 e 100), em sua maioria capitais nacionais, mas que também incluem cidades ou regiões que apresentam claramente uma forte personalidade própria;
- mesmo descendo até lugares que aparecem apenas três vezes nas listas, não cobrimos, longe disso, todo o continente: os “pequenos” centros localizam-se geralmente perto dos maiores, desenhando regiões culturais por eles polarizadas, enquanto grandes vazios permanecem, especialmente no centro e no sul da América do Sul.

Comparar os locais de morte com os locais de nascimento de cada escritor (exceto, claro, aqueles que ainda estão vivos) permite reconstituir a área de atração desses grandes centros, partindo do pressuposto de que esses escritores devem ter tido motivos para virem se estabelecer nessas cidades até morrerem. Essa abordagem evidencia certa homogeneidade nas áreas de atração dos principais centros. Seis deles têm um forte atrativo regional, que teria sido ainda mais forte se tivéssemos levado em consideração os locais mencionados apenas uma ou duas vezes – que, na maioria das vezes, são pequenas localidades próximas dos centros principais. Cada centro cultural brilha principalmente em sua área próxima, atraindo escritores nascidos na mesma área cultural.

Alguns centros têm uma área de influência maior do que outros, notadamente Buenos Aires (todos os Andes do Sul) e o Rio de Janeiro, que atrai escritores nascidos no Nordeste e no Sul do Brasil, mas se distingue principalmente pelo número de escritores nascidos na cidade, que foi e é ainda um foco cultural e um centro atraente.

Podemos, assim, sugerir a definição de áreas culturais, ou pelo menos literárias. Algumas são bem conhecidas e indiscutíveis: o Nordeste e o Sudeste brasileiros não pedem muitos comentários, essa análise apenas confirma mais uma vez sua validade. Outras são mais abrangentes, mas parecem ter certa coerência do ponto de vista desta análise, como o Cone Sul. Outras são francamente transfronteiriças, o mapa revela os espaços de grupos culturalmente coerentes que se desenvolveram lá: são os casos do

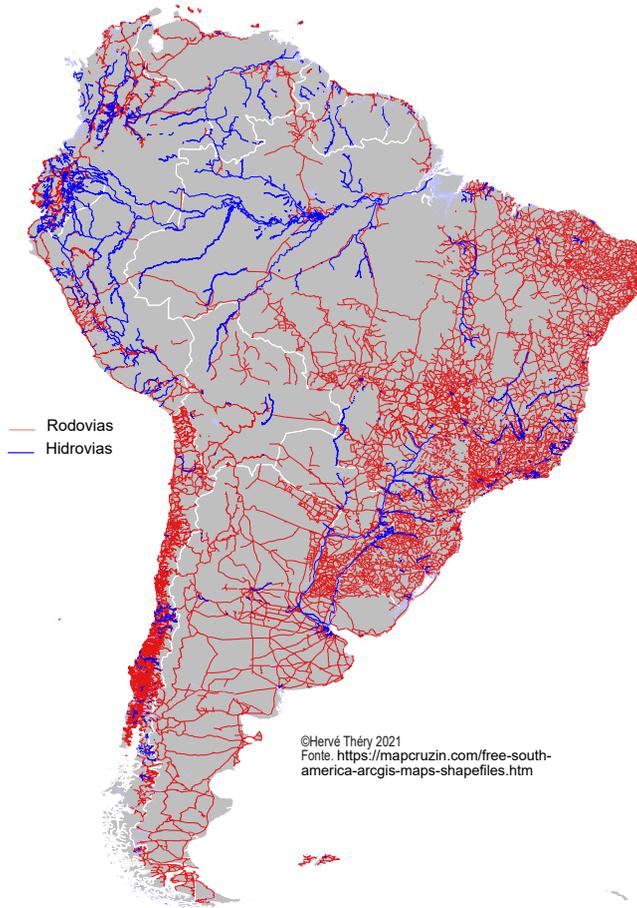
conjunto andino e de um grupo original que surgiu nas fronteiras do Sul do Brasil, Uruguai e Paraguai.

Por fim, dois conjuntos, também transfronteiriços, se destacam pela aparente ausência de centros culturais, o “fim do mundo” (é assim que a cidade de Ushuaia se define na sua comunicação turística) no sul do continente e seu coração guianense-amazônico – o que não é surpreendente, por serem as principais lacunas demográficas do continente. Em vista de seu lugar na literatura latino-americana e de suas geografias imaginárias, há um belo paradoxo aqui: os espaços em branco de um mapa às vezes podem ser tão interessantes quanto suas linhas principais.

No entanto, devemos ir além dessas imagens, porque se elas têm a vantagem de definir corretamente os pontos fortes e os pontos fracos, têm a desvantagem de serem estáticas, ao passo que, após séculos de estabilidade, essa geometria começou a se mover com a revolução do transporte que seguiu a Segunda Guerra Mundial. A produção massiva de aviões, caminhões e jipes durante a guerra deixou excedentes disponíveis e os combates nas selvas do Pacífico resultaram no desenvolvimento de escavadeiras e motosserras, bem como no melhor controle de doenças tropicais, incluindo a malária.

### **Novos eixos continentais**

Tudo isso – o material disponível a baixo custo e técnicas aprimoradas – permitiu avanços rápidos em selvas até então intocadas e a abertura de novos eixos de transporte em regiões muito vastas, pouco povoadas e muitas vezes insalubres, até então negligenciadas, ligando assim as “ilhas” do “arquipélago” que até então tinha sido o continente. Novas estradas, totalizando milhares de quilômetros, completaram ou substituíram em alguns anos os cursos d’água e trilhas de mulas que por séculos haviam fornecido o grosso do transporte de longa distância.

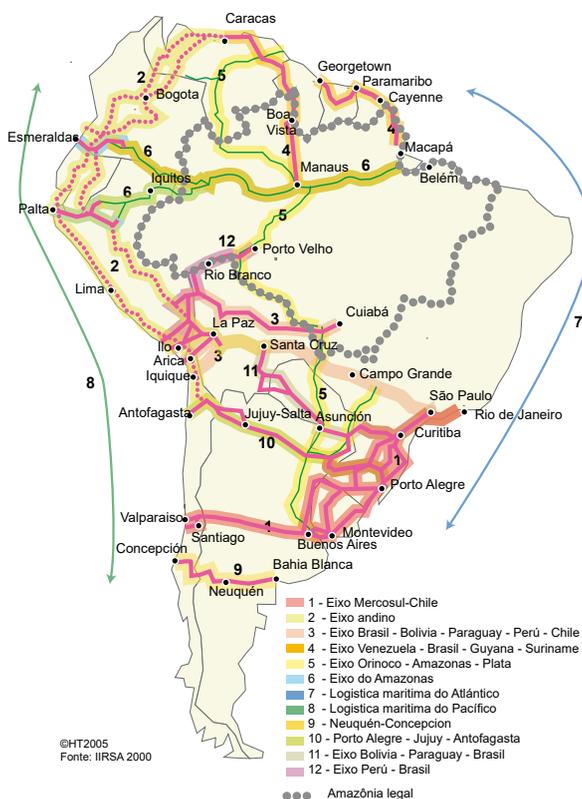
**Figura 7:** Hidrovias e rodovias na América do Sul

**Fonte:** MapCruzin (s.d.).

Como resultado da revolução dos transportes, as próprias bases da regionalização do continente foram modificadas e, questionando a predominância das regiões mais densas e poderosas, novos eixos surgiram para ligá-las entre si. Essas novas ligações foram se estabelecendo no interior dos países, permitindo finalmente a integração nacional do maior deles, mas também ligações internacionais: pela primeira vez desde as respectivas independências, os países do continente deixaram de olhar para fora, cada um para a sua fachada marítima, e “descobriram” que eram vizinhos. Passou a ser possível, portanto, implantar eixos transcontinentais, como foi feito, por exemplo, pela Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA), lançada para tentar organizar as conexões da costa atlântica à costa do Pacífico.

Proposto pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela Corporación Andina de Fomento (CAF) na reunião de cúpula de Brasília, em agosto de 2000, o projeto IIRSA teve como objetivo integrar todos os meios de comunicação existentes e planejados (rodovias, aeroportos, hidrovias, ferrovias, fibra óptica etc.) na América do Sul para promover o comércio e as exportações. Associando Colômbia, Equador, Peru, Bolívia, Brasil e Argentina, quase todos os países do continente, o plano em 2011 incluía 335 projetos de infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações num valor de 37,47 bilhões de dólares, financiados por empréstimos da CAF, do BID e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA).

**Figura 8:** Os eixos de integração continental da IIRSA



**Fonte:** adaptado de IIRSA (2000)

Nem todos os objetivos foram alcançados (FRANCO, 2016; SOUZA, 2013), mas alguns conseguiram avançar rapidamente onde a necessidade era mais urgente e onde as condições para sua realização já estavam reunidas.

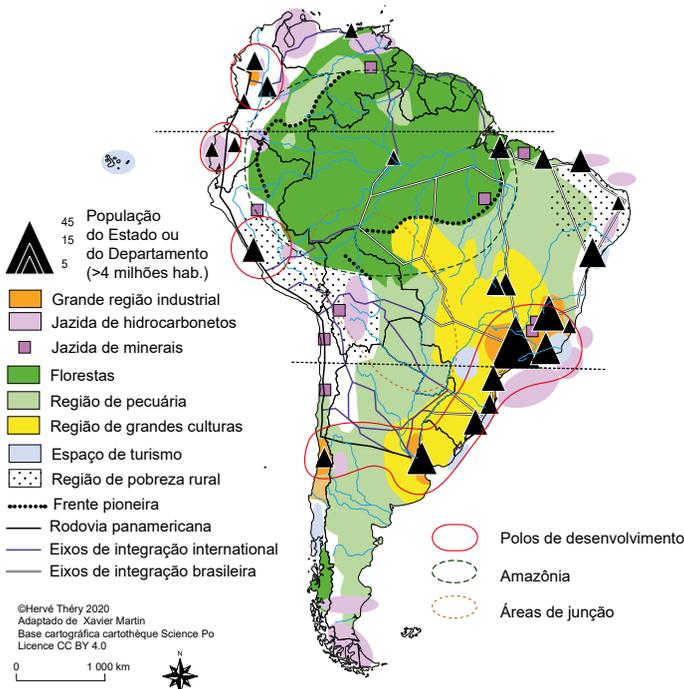
Outros permaneceram em nível de projeto, mas pelo menos manifestaram a preocupação de corrigir, por vezes de forma voluntarista, os desequilíbrios da organização regional do continente.

Ninguém sabe ainda como isso vai evoluir no futuro, mas podemos pelo menos tentar fazer um balanço válido no momento presente, para dar uma visão global de duas maneiras diferentes: uma tentativa de sintetizar o estado atual das coisas e um esboço de previsão com base na dinâmica das principais estruturas.

## Uma visão global

Como podemos ver as regiões do continente, esquecendo por um momento as fronteiras nacionais? Primeiro, tentando produzir um “esboço regional sintético”, outrora exercício-rei da Geografia Regional, atualizando a obra de Xavier Martin (2009) e acrescentando outros fatores que ele não levou em consideração, como a metropolização dos Andes do norte e o surgimento de uma megalópole sul-americana.

**Figura 9:** Mapa de síntese regional da América do Sul

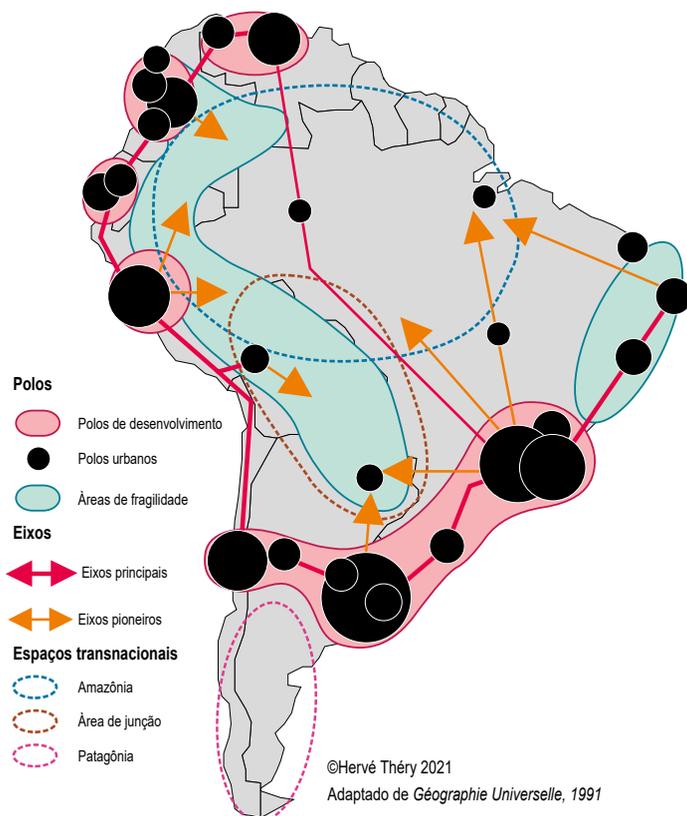


**Fonte:** adaptado de Martin (2009).

Essa visão sintética (Figura 9), obviamente questionável pelas simplificações que exige, tem pelo menos o mérito de confirmar a preponderância das regiões-chave e os riscos apresentados às regiões social e economicamente mais frágeis ao mostrar certo preenchimento das regiões centrais, o que não acontece sem danos ecológicos e conflitos sociais. Consta ainda, além da permanência de áreas “cheias” e “vazias”, um esboço dos eixos que permitem considerar um futuro reforço da integração continental.

Passando de uma tentativa de síntese cartográfica para uma representação mais conceitual, a Figura 10 centra-se nos polos, áreas frágeis, eixos principais e espaços transnacionais. Retoma e atualiza uma figura anterior, a imagem final do volume *América Latina* da série *Géographie Universelle*, publicado na década de 1990 pelo grupo de Interesse Público Reclus (Bataillon, Deler e Théry, 1991).

**Figura 10:** Polos, eixos e espaços transnacionais na América do Sul



**Fonte:** adaptado de Bataillon, Deler e Théry (1991).

A Figura 10 transpõe, de certa forma, o esforço que tinha sido feito pelos geógrafos desse grupo para analisar as principais estruturas do espaço europeu, na época em que a abertura das fronteiras e a unificação monetária do continente obrigaram a pensar globalmente a sua geografia, até então confinada – na mente da maior parte dos europeus – às fronteiras nacionais de cada país. O estudo teve um forte impacto ao revelar estruturas e dinâmicas das quais as autoridades nacionais não estavam realmente cientes, embora já fossem conhecidas dos geógrafos. O debate foi particularmente animado em torno do destaque do que o estudo chamou de “espinha dorsal europeia”, o grande eixo da Europa que vai do norte da Inglaterra ao centro da Itália, que passou a ser chamado de “banana azul”, na sequência da publicação de um artigo de imprensa no qual os jornalistas assim o chamaram, para melhor atrair a atenção dos leitores.

Os autores da parte latino-americana da *Géographie Universelle*, em parte inspirados por esse estudo, já haviam adiantado que se poderia considerar que estava em processo de formação na América do Sul uma megalópole comparável às suas congêneres do norte, que iria para eles de Belo Horizonte, no Brasil, a Valparaíso, no Chile: é de fato nesse espaço que se concentra uma parte significativa da população, das cidades, da riqueza e da inovação do continente. Certamente não é um espaço totalmente ocupado e integrado, nem o é o eixo Boston-Washington nos Estados Unidos, em que aquele que vai de Liverpool a Roma na Europa é formado por polos urbanos ainda separados por vastas áreas rurais ou reservas. Mas a intensidade das vias que o atravessam de ponta a ponta confere-lhe uma coesão cada vez mais forte e claramente reforçada desde os anos 1990, e tudo indica que esse desenvolvimento tende a se fortalecer.

## **Conclusão**

Terminando este exercício, não afirmaremos – obviamente – ter esgotado o debate sobre a definição das regiões do continente, e muito menos sobre os princípios da sua regionalização. Ficaremos satisfeitos em constatar a grande resiliência de estruturas muito antigas da sua organização espacial (algumas delas desde as origens pré-colombianas), que a sua adaptação permanente à evolução técnica da produção e do transporte não afeta fundamentalmente.

Podemos acrescentar que o exercício permitiu realçar mais uma vez os méritos da Geografia e da Cartografia na sua capacidade de revelar configurações espaciais de grande amplitude e a sua evolução ao longo do tempo. A abordagem cartográfica permite, nesse caso, uma verdadeira maiêutica, que

faz “nascar” (essa é a origem etimológica da palavra) sob o olhar do leitor imagens que lhe permitem tomar consciência, de forma sintética, da diversidade, dos pontos fortes e das linhas de fratura do continente.

## Referências

BATAILLON, C.; DELER, J. P.; THÉRY, H. *Amérique Latine*. Paris: Hachette; Reclus, 1991. (Géographie Universelle, tomo 3).

BRUNET, R. Lignes de force de l'espace européen. *Mappemonde*, Paris, n. 66, v. 2, p. 1419, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/3yMwymZ>. Acesso em: 22 mar. 2021.

COSTA, W. M. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. *Confins*, [S.l.], n. 7, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3qeWgN7>. Acesso em: 20 dez. 2021.

COUTO E SILVA, G. *Conjuntura política nacional, o Poder Executivo e Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1952.

DETHAL, A. F. Amérique du Sud, structures comparées. *Mappemonde*, Paris, n. 4, v. 88, p. 46-48, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/3GQRE6K>. Acesso em: 22 mar. 2021.

FRANCO, V. S. F. Uma análise sobre a integração física da América do Sul: da criação da IISRA até os dias de hoje. *Cadernos LANTRI*, [S.l.], n. 2, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3ecmHxm>. Acesso em: 22 mar. 2021.

MAPCRUZIN. *Free South America continent ArcGIS shapefile map layers*, [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/3spNbUK>. Acesso em: 20 dez. 2021.

MARTIN, X. *Récapitulatifs sur l'Amérique Latine*, [S.l.], 2009. Disponível em: <https://bit.ly/33z4ckH>. Acesso em: 22 mar. 2021.

SOUZA, V. H. P. *Integração territorial na América do Sul: uma análise multiescalar a partir das obras da IIRSA/COSIPLAN*. 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3Ei0GI6>. Acesso em: 22 mar. 2021.

TRAVASSOS, M. *Projeção continental do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1935.

# POLÍTICAS TERRITORIAIS NA UNIÃO EUROPEIA E NO BRASIL/ AMÉRICA DO SUL EM CONTEXTOS DE INCERTEZAS E DE COVID-19

*Aldomar Arnaldo Rückert*

*Camilo Pereira Carneiro Filho*

*Ludmila Losada da Fonseca*



# **Políticas territoriais na União Europeia e no Brasil/ América do Sul em contextos de incertezas e de covid-19**

*Aldomar Arnaldo Rückert  
Camilo Pereira Carneiro Filho  
Ludmila Losada da Fonseca*

## **Introdução**

Neste capítulo apresentam-se perspectivas contemporâneas de processos de integração através de uma visão de conjunto de contextos e políticas territoriais recentes, considerando-se os casos da União Europeia (UE) e do Brasil em relação aos seus países vizinhos na América do Sul como campos empíricos. Como questão norteadora de investigação, tem-se indagado, com frequência, sobre quais seriam alguns dos “sentidos e enigmas” de usos contemporâneos do território como abrigo e como recurso, examinando-se políticas territoriais contemporâneas. Como afirmou Gottmann (2012, p. 532), o território “[...] permanece uma preocupação fundamental da política contemporânea. É a natureza do conceito que está mudando; novos princípios agora norteiam a organização do território”.

Objetiva-se interpretar perspectivas contemporâneas de processos de integração, observando-se contextos e políticas territoriais – e mesmo setoriais – e suas possíveis repercussões territoriais, seguindo as indicações de Raffestin (1993, p. 143-144) de que o território, na ótica da produção do espaço, é onde se projetam trabalho, energia e informações na perspectiva tanto dos macropoderes dos Estados e atores hegemônicos quanto dos micropoderes de atores não hegemônicos. Becker (1983, p. 17-18) anteviu que o final do século XX traria novas questões para as relações sociedade-espaço, como a própria legitimidade do Estado e seus limites de intervenção, bem como o conceito de região como base da afirmação de múltiplos poderes, alterando-se os usos

políticos de territórios e as projeções de múltiplos poderes e escalas para seu controle (RACINE; RAFFESTIN; RUFFY, 1983, p. 123-135).

As políticas territoriais e setoriais com possíveis repercussões territoriais podem ser compreendidas como projeções de poder para os diversos usos do território. Conforme Bacelar (2012), as políticas públicas para reduzir as desigualdades são compostas por três tipos: (1) as políticas setoriais com visão regional (implícitas); (2) as políticas regionais *strictu sensu* (explícitas); e (3) aquelas para valorizar as potencialidades regionais, isto é, as políticas territoriais com estímulo ao protagonismo das regiões. Os usos, por sua vez, demonstram o controle do território para a utilização por interesses de diversos atores hegemônicos e não hegemônicos, em múltiplas escalas de poder.

Tem-se adotado uma abordagem que examina casos de orientações políticas e suas práticas de gestão territorial da UE e do Brasil/América do Sul. Ao mesmo tempo em que ambos os casos são específicos e diferenciados entre si, a abordagem tem se mostrado pertinente. A orientação geral do Novo Regionalismo<sup>1</sup> mostra-se presente em ambos os lados do Atlântico. A orientação geral da política regional para “territórios competitivos” da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e as *place-based policies* têm-se feito comparecer não apenas na agenda da Directorate-General for Regional and Urban Policy (DG REGIO), “Europa 2020”, mas também nas cooperações entre esse órgão da UE, seus programas e o governo brasileiro, além de diversos latino-americanos.

Os *border studies*, por sua vez, são um significativo campo de investigação de regiões de fronteira e transfronteiriças desde os anos 1990, estimulados, em

---

1 O Novo Regionalismo econômico tem sido preconizado por importantes instituições acadêmicas, organismos supranacionais e financeiros, como o Banco Mundial, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), a OCDE e a DG REGIO da UE, além de um conjunto de *think tanks* na UE associados ao The European Think Tanks Group (ETTG): The German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE); The European Centre for Development Policy Management (ECDPM); The Elcano Royal Institute/Real Instituto Elcano; The Institute of International Affairs/Istituto per Affari Internazionali (IAI); The Institute for Sustainable Development and International Relations/Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI); e The Overseas Development Institute (ODI) (ETTG, s.d.).

parte, pelo programa Interreg da UE<sup>2</sup> para regiões transfronteiriças. As transformações das funções de fronteiras têm passado a ser compreendidas como *bordering-debordering-rebordering processes*, isto é, como processos simultâneos de construção, desconstrução e reconstrução de fronteiras (KOLOSSOV; WIĘCKOWSKI, 2018, p. 6; NEWMAN, 2003, p. 13; SCOTT, 2015, p. 27). Esses processos sucessivos e/ou concomitantes têm se tornado mais evidentes, como no caso do Brasil em relação aos países vizinhos na América do Sul, com o aumento de programas governamentais de defesa das fronteiras e, especialmente, o seu fechamento durante a pandemia da covid-19. Percebe-se que:

[...] cada fronteira se abre e se fecha ao mesmo tempo, sob a influência de processos concomitantes. Levando-se em conta que a fronteira é um tipo de espaço instável é que podemos dizer que se trata antes de um processo do que de um lugar. (AMILHAT-SZARY, 2015, p. 29-30, tradução nossa)

A América do Sul, depois de um período de relativa estabilidade política nos últimos anos, voltou a ser uma região instável, na qual políticas governamentais, especialmente as territoriais, tendem a ser efêmeras e sem produção de resultados de transformações territoriais significativas. Os cenários otimistas dos anos 1990 têm sido suplantados pela crise pós-2008 que afetou os Estados Unidos, depois a UE, e hoje ainda afeta países como Brasil, Argentina e Venezuela (que também sofre embargos econômicos).

Recentemente no Peru, Equador, Chile e Bolívia, protestos populares demonstraram forte oposição às medidas impopulares (VILLA, 2019), o que se ampliou com a crise da covid-19. Um novo governo popular assumiu na Bolívia em novembro de 2020 e um candidato de esquerda venceu as eleições no Peru em julho de 2021, enquanto os chilenos escolheram 155 deputados constituintes para substituir a Constituição de Augusto Pinochet, cujos trabalhos iniciaram

---

2 O Programa Interreg da UE completou 30 anos em 2020. Entre seus termos oficiais, pode-se ler que: “Embora a grande maioria dos fundos designados para reduzir as disparidades seja gerida ao nível nacional, a UE e os Estados-membros acreditam que o desenvolvimento regional pode ser melhorado através da cooperação transfronteiriça. O programa Interreg Europe, financiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), foi concebido para apoiar a aprendizagem política entre as organizações políticas relevantes, com vista a melhorar o desempenho das políticas e programas de desenvolvimento regional. Ele permite às autoridades públicas regionais e locais e outros atores de relevância regional em toda a Europa intercambiar práticas e ideias sobre a forma como funcionam as políticas públicas e, assim, encontrar soluções para melhorar as suas estratégias para os seus próprios cidadãos” (INTERREG EUROPE, 2021).

também em julho de 2021, assim como elegeram o opositor Gabriel Boric, o presidente mais jovem da história do Chile, em 19 de dezembro de 2021.

Face ao exposto, para procurar responder à questão central, adotou-se uma abordagem de síntese interpretativa a partir de investigações sistemáticas desenvolvidas em períodos relativamente longos entre 2013 e 2019<sup>3</sup>. As pesquisas envolveram observações *in loco* em locais e em etapas diferentes, tanto na sede da UE, em Bruxelas, quanto em regiões transfronteiriças em-brionárias do Brasil com Argentina e Paraguai<sup>4</sup> na macrorregião da bacia do rio da Prata.

O capítulo está organizado em dois tópicos, sendo eles: (1) políticas territoriais em contextos de incertezas na UE e no Brasil/América do Sul, privilegiando-se as escalas supranacionais e nacionais; e (2) políticas direcionadas para infraestruturas e projetos de desenvolvimento regional/local em duas regiões transfronteiriças, a do Iguaçu e a das Missões Jesuíticas, como sub-regiões emergentes entre a faixa de fronteira do Brasil e as *zonas de seguridad* da Argentina e do Paraguai, focando-se em escalas regionais/locais transfronteiriças.

## **Políticas territoriais em contextos de incertezas e de covid-19 na UE e no Brasil/América do Sul**

Neste primeiro tópico são abordadas transformações econômicas e políticas ocorridas após os anos 1990-2000 que têm conduzido as políticas territoriais da UE a adotar diretrizes de uma certa “reificação” das escalas regionais e locais como “motores de crescimento econômico”. Entretanto, o contexto de incertezas políticas e econômicas na UE tem apresentado novos desafios às abordagens

---

3 As atividades de pesquisa foram desenvolvidas pelo grupo de pesquisa Labeter – Estado e Território, Gestão, Regiões e Fronteiras, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior (CAPES) e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) com importantes apoios de recursos, entre eles os do Edital Pró-Defesa no período 2013-2018 e do Edital Pesquisador Gaúcho 2019.

4 Regiões transfronteiriças não são entidades oficiais na América do Sul. As denominações de regiões transfronteiriças do Iguaçu e das Missões Jesuíticas na bacia do rio da Prata, neste artigo, foram atribuídas em caráter de ensaio, após exame de algumas variáveis, como origem comum da ocupação territorial, adensamentos urbanos e conexões de infraestruturas internacionais, principalmente, assim como a partir das sugestões de Schweitzer (2001), que identificou os espaços no entorno de várias cidades gêmeas na bacia do rio da Prata como microrregiões transfronteiriças.

neoliberais, entre eles os nacionalismos e separatismos, as ondas imigratórias, e o aumento do descrédito da UE em relação às populações residentes.

No outro lado do Atlântico, o cenário pessimista e de incerteza da crise pós-2008 para processos integracionistas na América do Sul, por sua vez, tem trazido discursos e políticas de descrença crescente no papel dos Estados nacionais acompanhados de privatizações e de oposição a governos com bases populares, o que tem aumentado a crise socioeconômica e política, agravada ainda mais pela crise da covid-19 a partir de 2020. Têm-se evidenciado mesmo vários processos “anti-integracionistas” com ingredientes nacionalistas de rejeição a países vizinhos. As fotos das fronteiras fechadas entre o Brasil e a Argentina demonstram faces da crise sanitária com o bloqueio das aduanas desde março de 2020, reabertas em outubro de 2021, o que, de certa forma, traz de volta ao cenário contemporâneo as incertezas que permearam as instabilidades entre os países líderes da América do Sul (ver figuras 1 e 2).

De forma geral, políticas territoriais e setoriais, especialmente as primeiras, estão passando por revisões críticas em relação aos cenários prometidos pela globalização/regionalização nos anos 1990. Concorre para tanto o aprofundamento das desigualdades territoriais em países centrais e periféricos (principalmente pós-crise de 2008); o surgimento de inúmeros conflitos regionais após a Primavera Árabe (2010-2012); os altos níveis de desemprego, pobreza e falta de condições de trabalho em escala global (OIT..., 2019); e os constantes fluxos de imigrantes e refugiados em direção ao continente europeu, além dos nacionalismos xenófobos e separatistas da própria UE.

**Figura 1:** Passo fronteiriço Brasil-Argentina entre Dionísio Cerqueira/SC e Bernardo de Irigoyen/Misiones (Argentina): fechado entre março de 2020 e outubro de 2021



**Foto:** Camilo P. Carneiro Filho, 2020.

**Figura 2:** Passo fronteiriço Brasil-Argentina entre Santo Antônio do Sudoeste/PR e San Antonio/Misiones (Argentina):  
fechado entre março de 2020 e outubro de 2021



**Foto:** Camilo P. Carneiro Filho, 2020.

Todas as dimensões apontadas contrastam fortemente com as teses neoliberais anunciadas nos anos 1990-2000 quanto à liberalização de mercados, à adoção de políticas econômicas ortodoxas e à diminuição do papel do Estado, o que demonstra o cenário de incertezas globais. As fronteiras não têm sido relaxadas ao redor do mundo, mas, ao contrário, têm sido aumentadas, recebendo novas formas de controles digitais (FOUCHER, 2007, 2016; ROSIÈRE, 2015) e sendo fechadas em época de crise sanitária global com a covid-19. Pode-se mesmo associar às incertezas globais um ambiente de pessimismo em relação a projetos de integração de mercados e territoriais, o que as caracteriza como “anti-integracionismos” em alguma medida.

As políticas regionais da UE estão amplamente relacionadas a um conjunto de programas e ações direcionadas para a chamada “coesão territorial”, um conceito polissêmico associado ao planejamento territorial, o *aménagement territorial* francês (FALUDI, 2004, 2007), e ao desenvolvimento regional/local com referências nos princípios gerais do Novo Regionalismo econômico ou Nova Ortodoxia Regionalista (NOR). Como anteriormente afirmado, o Novo Regionalismo tem sido preconizado por importantes instituições europeias como a OCDE e a DG REGIO, enquanto a Comissão Econômica para a América Latina da Organização das Nações Unidas (CEPAL/ONU), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL, que completou 30 anos em 2021),

o Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) etc. têm tido forte influência em políticas públicas na América Latina (FERNANDEZ; AMIN; VIGIL, 2008).

Políticas públicas territoriais na UE que, classicamente, vinham sendo voltadas à promoção do desenvolvimento por meio da redistribuição de renda e incentivos ao crescimento econômico têm se revestido de orientações à competitividade dos lugares em políticas sociais e territoriais, as chamadas *place-based policies*. No entanto, as *lagging regions* (regiões com baixa renda e crescimento lento) (FAROLE; GOGA; IONESCU-HEROIU, 2018), por não terem fatores como altos níveis de educação, ciência e tecnologia, não têm como competir em condições de igualdade com regiões que concentram ciência e tecnologia, como é o caso do pentágono geográfico de produção de alto valor agregado entre Londres, Hamburgo, Munique, Milão e Paris.

É inegável, no entanto, que a concepção do Novo Regionalismo de criação de mercados regionais competitivos deu origem a um movimento de renovação teórica do próprio conceito de região, criando-se conceitos como o de *regionness* ou de “regionalidade” (cf. HETTNE; SÖDERBAUM, 2000, p. 457), no qual se destaca o processo de “construção de regiões” e da criação de um novo paradigma Estado-sociedade, “que sugere que novas formas de ação politicamente relevantes podem (ou devem) tomar lugar de forma crescente ‘além do Estado’ e além da territorialidade aparentemente inflexível do Estado”, como afirma Scott (2008, p. 3).

Experiências de integração laboral e inclusão de imigrantes e refugiados apoiadas pela UE<sup>5</sup> são uma dimensão nova e inesperada para seus formuladores de políticas regionais e locais. Pelo menos desde 2015, essa dimensão tem se acentuado, quando grandes levas de deslocados da guerra da Síria passaram a atingir o território europeu. Algumas experiências de integração laboral já teriam sido “bem-sucedidas” em alguns países, segundo seus administradores, como pode revelar o caso da região de Múrcia, Espanha, que foi vencedora do Prêmio Regio Stars da UE em 2018. Já ações de organizações sociais, como a católica Caritas, contam com a participação de uma rede de pequenos municípios que dão as “boas-vindas” aos refugiados na Itália. A organização católica aponta que em 2017 havia 3.000 municipalidades abando-

---

5 Conforme a sessão *Migrants and refugee integration in small territories: a win-win opportunity* na European Week of Regions and Cities, em Bruxelas, no dia 10 de outubro de 2019. A esse respeito, ver também Rückert (2015).

nadas e 8 milhões de casas vazias na Itália, enquanto áreas rurais enfrentam desertificação social, além de decréscimo populacional.

A UE tem enfrentado novos desafios, como os nacionalismos separatistas, como bem demonstra o caso emblemático do Brexit. Uma manifestação de norte-irlandeses contra o Brexit em frente ao Parlamento Europeu, com o lema “*No borders, no wires, no Brexit!*”<sup>6</sup> no dia 10 de outubro de 2019, testemunhada pelo primeiro autor deste capítulo, sintetizou o ambiente de descontentamento com a saída do Reino Unido da UE e alertou para o problema que seria criado na fronteira entre a Irlanda do Norte (pertencente ao Reino Unido) e a República da Irlanda. Para os manifestantes, a “união é a solução”.

Conflitos têm irrompido entre grupos paramilitares unionistas (pró-Reino Unido) e nacionalistas (separatistas que visam à independência da Irlanda do Norte do Reino Unido) recentemente a partir dos meses de março e abril de 2021 em Londonderry e depois na área unionista de Belfast. Depois da instalação do Brexit, foi criado o Protocolo da Irlanda do Norte (NI) que, apesar de não restabelecer os controles fronteiriços entre as duas Irlandas, cria de fato uma nova fronteira marítima com controles fronteiriços nos portos do norte da ilha para mercadorias providas da Grã-Bretanha, que ficam sujeitas às normas da UE, visto que elas podem circular livremente entre as duas Irlandas<sup>7</sup>.

Para os membros do Partido Democrático Unionista (protestantes), que se consideram britânicos, essa nova fronteira marítima põe em risco a unidade do Reino Unido. Os conflitos de rua têm levantado temores de um retorno das violências do passado entre pró-Britânicos, protestantes unionistas e irlandeses católicos separatistas, que ocorreram entre os anos 1960 e 10 de abril de 1998, quando foi assinado o Acordo de Belfast (também conhecido por Acordo da Sexta-feira Santa) (EDGINGTON; MORRIS, 2021; FOX, 2021; SMITH, 2021).

---

6 O vídeo-testemunho do protesto dos norte-irlandeses feito pelo primeiro autor deste artigo pode ser visto em <https://youtu.be/BdH3fDRKEJI>. Acesso em: 22 dez. 2021.

7 A recente “Guerra das Salsichas” é um exemplo dos problemas de uma nova fronteira marítima com controles fronteiriços nos portos do norte da ilha para mercadorias providas da Grã-Bretanha. Segundo a imprensa irlandesa, a UE e o Reino Unido estão em desacordo novamente sobre as medidas do Brexit para manter aberta a fronteira entre a Irlanda do Norte e a República da Irlanda, cujo objetivo básico é proteger o Acordo de Belfast (Sexta-Feira Santa). A questão se concentra em arranjos para embarques de carne refrigerada, como salsichas, da Grã-Bretanha para a Irlanda do Norte (BEESLEY, 2021).

Existe, atualmente, um sentimento de descontentamento generalizado nesse cenário de incertezas em países membros da UE. Até mesmo uma “geografia dos descontentes” (eurocéticos, nacionalistas e alguns grupos de cidadãos em vários países que não se identificam com a União) foi apresentada pela UE, que reconhece as insatisfações de lideranças políticas e de alguns grupos da população, como demonstrado em outubro de 2019 em Bruxelas por pesquisa patrocinada pela própria DG REGIO, com 63.406 pessoas nos então 28 países do bloco<sup>8</sup>.

Já na América do Sul, a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) (ver Figura 3) repercutiu a crise da UE no pós-2008 (LAZAROU, 2013; LEHMANN, 2013), o que lançou dúvidas sobre a efetividade dos planos integracionistas em escala sul-americana. Costa (2018), ao fazer uma análise dos 10 anos da existência da UNASUL, entende que o balanço das realizações da organização é francamente desfavorável ao levar-se em conta seus macro-objetivos políticos e geopolíticos propugnados no seu lançamento, em 2008. O próprio país-sede, o Equador, retirou-se da UNASUL, tendo solicitado, em março de 2019, a devolução do prédio localizado em Quito. Em 15 de abril de 2019, o governo brasileiro denunciou o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, formalizando sua saída da organização (BRASIL, 2019a).

Efetivamente, no último e no atual governo brasileiro, por exemplo (governos Temer, 2016-2018, e Bolsonaro, 2019-2022) não há mais um projeto de desenvolvimento para a América do Sul, tampouco uma política externa ativa, enquanto a China tem avançado com investimentos sobre a região (RÜCKERT; CARNEIRO FILHO, 2018a, 2018b). A decisão, entre 2018 e 2019, do Brasil e de mais seis países (Argentina, Paraguai, Colômbia, Chile, Peru e Equador) de suspenderem suas participações na UNASUL corrobora a inexistência, nesses países, de uma política externa para a América do Sul.

---

8 Conforme a sessão *The Geography of EU discontents* na European Week of Regions and Cities, em Bruxelas, no dia 10 de outubro de 2019. Entre os descontentes nos campos ideológicos da direita e extrema-direita estão o Front National da França (liderado por Marie Le Pen); o Alternative für Deutschland (um partido político alemão populista de extrema-direita, fundado em fevereiro de 2013); o Fidesz (União Cívica Húngara), um partido nacional-conservador populista de direita; e diversos em outros países. Já no campo ideológico da esquerda, há os exemplos da France Insoumise, um partido/movimento político francês formado em 2016 por Jean-Luc Mélenchon (do campo socialista); a Coligação Democrática Unitária (CDU); o PCP-PEV (uma coligação de esquerda, formada pelo Partido Comunista Português – PCP – e pelo Partido Ecologista “Os Verdes”); e, finalmente, o Syriza (Coligação da Esquerda Radical), partido da Grécia fundado em 2004. Para mais detalhes, ver: DIJKSTRA; POELMAN; RODRÍGUEZ-POSE, 2018.

**Figura 3:** América do Sul, UNASUL e MERCOSUL



**Pesquisa e organização:** Camilo P. Carneiro Filho, 2021.

Enquanto isso, os países-membros do MERCOSUL decidiram aderir à Aliança do Pacífico com a Colômbia, o Peru, o Chile e o México (YANAKIEW, 2017).

Em 2019, os presidentes do Chile (Sebastián Piñera) e da Colômbia (Iván Duque) lançaram a proposta do Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL) na Declaração de Santiago, em substituição à UNASUL, com a adesão dos governos de Brasil, Argentina, Equador, Guiana, Paraguai e Peru.

## **Políticas de desenvolvimento regional/local e regiões transfronteiriças do Iguaçu, das Missões Jesuíticas e na bacia do rio da Prata**

Neste segundo tópico, aborda-se, inicialmente, a influência dos principais *think tanks* formuladores da política regional europeia – OCDE e DG REGIO – sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II), atualizada em 2019 (BRASIL, 2019b)<sup>9</sup>. Em seguida, procura-se destacar duas regiões transfronteiriças embrionárias na faixa de fronteira do Brasil e nas *zonas de seguridad* da Argentina e do Paraguai.

Uma “conexão Bruxelas-Brasília” tem implementado cooperações, ao menos desde 2007, para o desenvolvimento das políticas regionais brasileiras, como é o caso da PNDR II, com a adoção dos enfoques de desenvolvimento territorial competitivo da UE. Na prática, isso significa tentativas de transplantes de medidas recomendadas pela OCDE (2011, 2013) e pela DG REGIO da UE para o Brasil e a América Latina (COMISSÃO EUROPEIA, 2015, p. 8-9).

A recomendação de medidas com enfoques de desenvolvimento territorial competitivo pela OCDE para o Brasil evidencia-se, por exemplo, em publicação sobre as políticas regionais do país (OCDE, 2013). Um dos autores da análise das políticas regionais do Brasil foi justamente o ex-presidente do comitê de políticas territoriais da OCDE (em 1999) e conselheiro da política regional da UE, Fabrício Barca, autor do documento que leva seu nome – Relatório Barca – apresentado à União Europeia em 2009, no qual ele propugnava pelas premissas da competitividade dos lugares e uma governança multinível das políticas territoriais (BARCA, 2009; OECD, 2011). Já o relatório econômico sobre o Brasil, de 2018, não tratou especificamente do desenvolvimento regional/local, tendo recomendado, porém, que o país passe a “apoiar a integração regional e a integração mundial” (OCDE, 2018, p. 5).

Processos de integração de regiões fronteiriças internacionais bi ou trinacionais na UE e na América do Sul (resguardadas suas especificidades e diferenças entre si) – por meio de fatores funcionais (fluxos), de redes físicas e vir-

---

9 A PNDR I foi lançada em 2003, no primeiro governo Lula, com enfoque desenvolvimentista em regiões menos desenvolvidas, denominadas de mesorregiões, tendo executado projetos como o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (PROMESO) e o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF).

tuais, de ações institucionais estatais<sup>10</sup> e de múltiplos atores, de governanças multinacionais em múltiplas escalas e de cooperação entre órgãos públicos e organizações civis – tendem a transformar as funções de regiões transfronteiriças (PÊGO *et al.*, 2020). Na América do Sul, no entanto, as fraturas socioeconômico-territoriais são muito acentuadas entre os Estados nacionais, como também são muito distintas suas histórias de formação, com origens hispânica e portuguesa, bem como suas próprias identidades territoriais, embora tenham as mesmas origens ibéricas.

A cooperação em promoção de ações conjuntas transfronteiriças mostra-se, por exemplo, com o INNOVACT II, um programa entre a UE e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC, 2019-2020)<sup>11</sup>. Em março de 2019, o programa iniciou ações para implantação de suas diretrizes e assessorias na região transfronteiriça do Iguazu, na bacia do rio da Prata, focando principalmente no meio ambiente e no turismo, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional e Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação (ASSESPRO). Entretanto, conforme observações em Bruxelas (COMISSÃO EUROPEIA, 2019), é reconhecido pela coordenação do projeto para a América Latina<sup>12</sup> que há grandes disparidades entre as condições institucionais e legais da cooperação transfronteiriça na UE e na América do Sul, as quais deveriam “sofrer alterações”, segundo Silke Haarich, diretora

---

10 A Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), criada no segundo governo Lula, em 2010, então ligada ao Ministério da Integração Nacional (MI, atual Ministério do Desenvolvimento Regional), configura até hoje a mais relevante contribuição para o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira. Recentemente, o governo federal brasileiro recriou, pelo Decreto nº 9.961, de 8 de agosto de 2019, a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira, ligada ao Ministério do Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2019c).

11 Segundo os termos da sua plataforma, o INNOVACT II tem como objetivos: “Facilitar o intercâmbio de informação e aprendizagem entre as regiões fronteiriças da Europa e da América Latina, promover a cooperação transfronteiriça, sistemas de inovação, *clusters* e competitividade. Identificar e desenvolver estratégias, planos de ação e projetos ou programas específicos para o desenvolvimento de cadeias de valor transfronteiriças. Estimular e contribuir para o processo de aprendizagem com base em exemplos concretos e boas práticas” (INNOVACT, 2017).

12 Conforme a sessão *EU-Latin American cooperation on regional innovation policies approved*, na European Week of Regions and Cities, em Bruxelas, ocorrida de 8 a 11 de outubro de 2019. Entrevista com Silke Haarich, diretora do INNOVACT II para a América Latina.

do INNOVACT II para a América Latina, de forma a permitir ações entre atores econômicos dos três países.

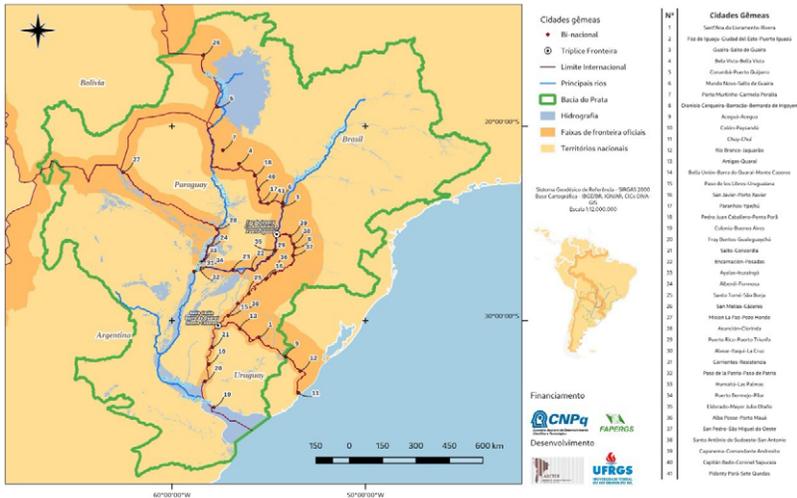
O grande número de cidades gêmeas<sup>13</sup> na bacia do rio da Prata, na faixa de fronteira do Brasil e nas *zonas de seguridad* da Argentina e do Paraguai (ver figuras 4 e 5) pode indicar processos de transfronteirizações que interligam cidades por meio dos fluxos da vida cotidiana das populações locais e regionais e das redes de transporte, por exemplo. Fluxos intensos de comércio internacional através de centros de logística, como Foz do Iguaçu (Paraná, Brasil) e Uruguaiana (Rio Grande do Sul, Brasil), levam a considerar que regiões distantes de centros de poder e decisão podem tornar-se, tendencialmente, novos centros geoeconômicos transfronteiriços<sup>14</sup>.

---

13 A definição oficial de cidades gêmeas brasileiras é: “Serão consideradas cidades gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações “condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania” (BRASIL, 2014). Ao longo de toda a faixa de fronteira do Brasil, há 33 cidades gêmeas (BRASIL, 2016, 2019d), sendo que 22 localizam-se na bacia do rio da Prata. Destaca-se o estado do Rio Grande do Sul, no qual se localizam 11 cidades gêmeas nas vizinhanças com a Argentina e o Uruguai.

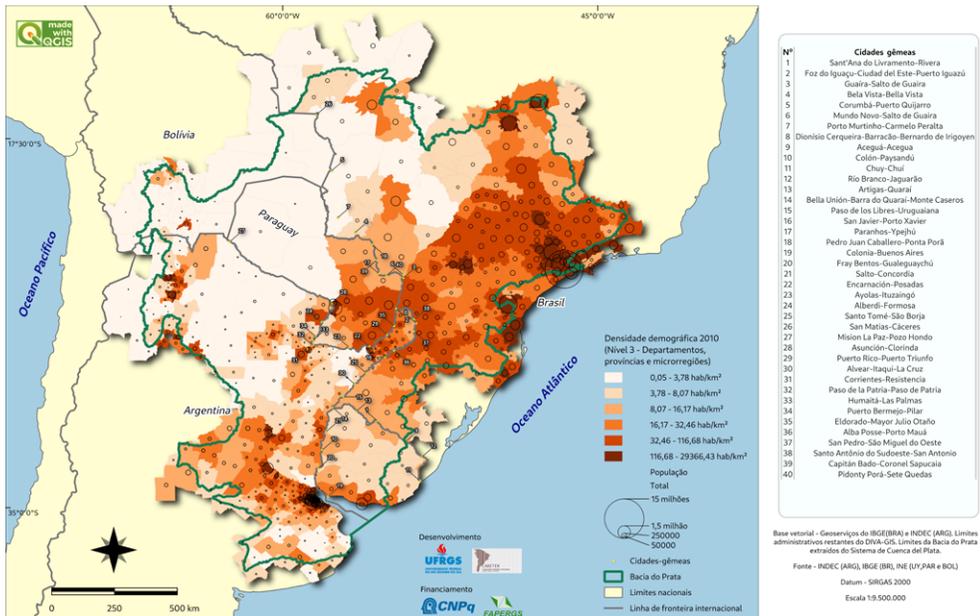
14 A Decisão 13, de 14/12/2019, do Conselho do Mercado Comum (CMC) define quais são as localidades fronteiriças vinculadas dos países do MERCOSUL e prevê suas prerrogativas. No Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, pode-se visualizar 44 pares, trios ou mais cidades agrupadas entre as fronteiras dos quatro países do MERCOSUL (MERCOSUL, 2019). O Acordo tem por objeto a outorga de um tratamento diferenciado a seus habitantes em matéria econômica, de trânsito, de regime laboral e de acesso aos serviços públicos de saúde, ensino e cultura etc.

**Figura 4:** Faixa de fronteira do Brasil e as zonas de *seguridad* da Argentina e do Paraguai



Pesquisa e organização: Vicente P. Trindade, 2020.

**Figura 5:** Densidades demográficas por níveis microrregionais, populações urbanas e cidades gêmeas na bacia do rio da Prata



Pesquisa e organização: Vicente P. Trindade, 2021.

A implantação e a projeção de redes técnicas de infraestruturas (redes de conexão territorial) e seus “nós” estratégicos (RAFFESTIN, 1993, p. 146-220; RÜCKERT; DIETZ, 2014, p. 195-209) constituem importantes marcos de políticas territoriais em processos de integração em escala sul-americana, especialmente na bacia do rio da Prata. As redes de conexões territoriais supranacionais na América do Sul, principalmente de rodovias e redes de energia elétrica, têm sido implementadas ou vinham constando da carteira de projetos da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana/Conselho de Infraestrutura e Planejamento (IIRSA/COSIPLAN)<sup>15</sup>.

A região transfronteiriça do Iguazu (RTI) (ver Figura 6), na qual se encontram os limites internacionais entre o Brasil, o Paraguai e a Argentina, é oriunda do território da ocupação espanhola pelas missões jesuíticas, a *Ciudad Real del Guayrá*, fundada em 1556 com indígenas guaranis<sup>16</sup>. O marco contemporâneo da RTI é a Usina Hidrelétrica de Itaipu Binacional, como um dos mais fortes indutores de transfronteirizações com fluxos internacionais intensos e cooperações de diversos tipos entre as cidades gêmeas de Foz do Iguazu (Brasil) Hernandárias e Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina) (CARNEIRO FILHO, 2013; CARNEIRO FILHO; FONSECA; RÜCKERT, 2016; FONSECA, 2017).

---

15 A IIRSA foi incorporada ao COSIPLAN da UNASUL em 2009, sendo uma instituição supranacional que vinha apoiando e articulando governos nacionais para transformar usos do território por meio da implantação de infraestruturas de conexão, principalmente aquelas vertidas para o exterior. O atual presidente da Argentina, Alberto Fernández, chegou a anunciar a intenção de retomar-se a UNASUL, já que a almejada unidade latino-americana não se consolidou. Porém, não ocorreram avanços nessa intenção.

16 Toda a área na qual se localizam, atualmente, o Paraguai, a Argentina e o Uruguai estava sob controle do governo colonial espanhol do rio da Prata e do Paraguai a partir de 1617, e do vice-reinado da Prata entre 1776 e 1816. Somente após o Tratado de Santo Ildefonso (1777), que seguiu em linhas gerais o Tratado de Madri, é que a região do Guairá-Iguazu passou a ser compartilhada entre Portugal e Espanha.

**Figura 6:** A RTI entre o Brasil, o Paraguai e a Argentina e seus municípios



**Pesquisa e organização:** Camilo P. Carneiro Filho, 2021.

A RTI é a que melhor representa regiões transfronteiriças com alta densidade demográfica e dinâmica econômica internacional relevante na bacia do rio da Prata, sendo dotada de uma centralidade geoeconômica e mesmo geopolítica (CARNEIRO FILHO, 2013, 2016; MOURA, 2017; PÊGO *et al.*, 2017; ROSEIRA, 2006). Uma escala global se faz presente na região das Cataratas

do Iguazu, em ambos os lados – do Brasil e da Argentina –, nos parques nacionais do Iguazu/Iguazú, que atraem fluxos internacionais de turistas, enquanto o Paraguai mantém fluxos comerciais de mercadorias importadas providas de Hong Kong e Miami, principalmente.

As três cidades têm entre si duas pontes internacionais ligando os três países e uma terceira em obras. A primeira ponte, entre o Brasil e o Paraguai, denominada de ponte Internacional da Amizade, foi inaugurada em março de 1965. Estima-se que cerca de 40 mil veículos vinham cruzando a ponte diariamente, entre veículos particulares, coletivos e caminhões de cargas (QUADRA, 2017) antes da pandemia de 2020, quando as fronteiras internacionais foram fechadas entre os dois países.

A segunda ponte internacional, entre o Brasil e a Argentina, é a ponte Internacional da Fraternidade, oficialmente ponte Tancredo Neves, e foi inaugurada em novembro de 1985, dando acesso ao turismo internacional entre as cidades conurbadas. Uma terceira ponte na RTI, entre Foz do Iguazu (Brasil) e Presidente Franco (Paraguai) (situada no eixo de Capricórnio da IIRSA), encontra-se em fase acelerada de obras, visando aumentar o turismo e a concentração viária como elo logístico da RTI, com investimentos por parte do governo federal brasileiro e da gestão do governo do estado do Paraná (PARANÁ, 2021a). Em dezembro de 2021, as obras já haviam alcançado 74,5% de execução, com previsão de conclusão em 2022 (PARANÁ, 2021b). Além dos fatores que apontam para uma nova centralidade, a busca da proximidade identitária das populações é visível. Na Figura 7 se percebe a demonstração de boa vizinhança entre os habitantes trinacionais da RTI, com a lembrança da irmandade entre os povos com os dizeres “Nascemos de muitas mães, mas aqui há somente irmãos”.

A região transfronteiriça das Missões Jesuíticas, por sua vez, embora ainda careça de estudos de delimitações, corresponderia ao espaço supranacional do antigo território ocupado por 30 reduções jesuíticas entre os anos de 1609 e 1750. Esse “espaço missioneiro” corresponde, atualmente, ao noroeste do estado do Rio Grande do Sul, o nordeste da província de Misiones, na Argentina, e o sul do Paraguai – departamentos de Neembucú, Misiones e Itapúa.

**Figura 7:** Demonstração de fraternidade entre brasileiros, paraguaios e argentinos em Foz do Iguaçu



**Foto:** Aldomar A. Rückert, 2018.

Nessa região, há importante densidade de hidrelétricas cujos projetos são pré-existent à carteira de projetos da IIRSA/COSIPLAN (VITTE, 2018), com o marco inicial de Itaipu Binacional Brasil-Paraguai no rio Paraná (finalizada em 1984); Yacyretá Binacional Paraguai-Argentina, também no mesmo rio (finalizada em 2011); as usinas hidrelétricas de Foz do Chapecó, Itá e Machadinho, no rio Uruguai, entre os estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul; e Salto Grande, entre o Uruguai e a Argentina (ver Figura 8).

O atual projeto binacional das hidrelétricas do Complexo Garabi-Panambi, que deverá ser instalado também no rio Uruguai, entre o Brasil e a Argentina, levantou temores quanto à perspectiva de conflitos futuros que deveriam resultar dos impactos que a região transfronteiriça sofreria com a construção desse complexo devido às experiências traumáticas anteriores na região, durante regimes ditatoriais desses países. Constatou-se que os interesses nacionais e internacionais superaram a vontade e os anseios dos moradores da região (CARNEIRO FILHO; FONSECA; RÜCKERT, 2016; FONSECA; RÜCKERT, 2018).

**Figura 8:** Região transfronteiriça das Missões Jesuíticas: hidrelétricas binacionais e sítios missionários reconhecidos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)



**Pesquisa e organização:** Camilo P. Carneiro Filho, 2021.

O conflito também apareceu na escala local entre os atores territoriais com visões distintas, como as do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e as dos prefeitos de municípios a serem atingidos<sup>17</sup>, sobre a então futura instalação do Complexo Hidrelétrico de Garabi-Panambi. Essas diferentes visões, além daquela oriunda dos governos nacionais, projetaram naquele espaço transfronteiriço uma disputa de intencionalidades, em que os governos nacionais, então organizados pela UNASUL, vinham utilizando-se de

<sup>17</sup> Os municípios que serão atingidos no lado brasileiro, no estado do Rio Grande do Sul, são: Alecrim, Crissiumal, Derrubadas, Doutor Maurício Cardoso, Esperança do Sul, Garruchos, Novo Machado, Pirapó, Porto Lucena, Porto Mauá, Porto Vera Cruz, Porto Xavier, Roque Gonzales, Santo Antônio das Missões, Santo Cristo, São Nicolau, Tiradentes do Sul, Tucunduva e Tuparendi. Na Argentina, a área atingida será a das províncias de Misiones e Corrientes.

seu poder de Estado para impor novos usos a esse território, desconsiderando a relação dos municípios e seus territórios com as formas de uso tradicionais.

Em 2015, o Ministério Público Federal em Santa Rosa obteve sentença favorável aos moradores da região, proibindo o licenciamento para a Hidrelétrica Garabi-Panambi. A Justiça Federal entendeu que a instalação das hidrelétricas causaria danos irreversíveis ao meio ambiente, afetando o Parque Estadual do Turvo<sup>18</sup>, localizado a montante do projeto das hidrelétricas, fazendo divisa com o estado de Santa Catarina e a província argentina de Misiones. Em 28 de abril de 2021, a 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), em decisão unânime, manteve a suspensão do licenciamento e dos estudos para a construção do Complexo Hidrelétrico Garabi-Panambi, suspendendo o licenciamento ambiental, bem como os estudos de impacto ambiental (TRF4..., 2021) previstos para as obras. Mais recentemente, em 26 de agosto de 2021, ocorreu audiência pública na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul quando movimentos sociais se fizeram presentes para continuar a contestar o projeto, que deverá afetar 35 municípios no Brasil e na Argentina (MAB, 2021).

## Considerações finais

Como exposto, tem-se adotado a questão norteadora de investigação ao longo dos últimos anos – sobre quais seriam alguns “sentidos e enigmas” de usos contemporâneos do território, como abrigo e como recurso – em temas relacionados às políticas territoriais tanto na UE quanto no Brasil em relação aos países vizinhos na América do Sul. Procurou-se examinar e comentar aspectos das políticas territoriais em contextos de incertezas na UE e no Brasil/América do Sul, bem como algumas políticas de desenvolvimento regional/local em regiões transfronteiriças do Iguaçu e das Missões Jesuíticas na bacia do rio da Prata. Como recurso analítico, procurou-se relacionar abordagens conceituais centrais, a exemplo dos usos políticos do território no Novo Regionalismo, e conceitos como *regionness* (regionalidade) e os próprios processos de *bordering-debordering-rebordering*, relevantes nos *border studies*.

---

18 “Criado inicialmente como Reserva Florestal Estadual, no ano de 1947, [o Parque Estadual do Turvo] passou à categoria de Parque Estadual no ano de 1954. Sua área concentra um dos maiores fragmentos da Floresta Estacional decidual do Estado. O salto do Yucumã é um atrativo especial, com 1.800 metros de extensão e quedas d’água com até 12 metros de altura seguindo o curso do Rio Uruguai na divisa entre o Brasil e a Argentina [...]” (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

A conjuntura de incertezas globais e regionais tem-se imposto num ambiente de desconfiança, descontentamento e mesmo de manifestas intenções de abandono da UE por outros países-membros, além do Reino Unido. É impossível negar que o ambiente seja, atualmente, pessimista em relação à estabilidade política da UE. As manifestações de algumas vozes nacionalistas (além do Brexit) em eventos em Bruxelas, em relação à política de fronteiras abertas e à recepção de imigrantes considerados “indesejáveis” por governos nacionalistas, têm sido marcas indeléveis.

O caso do Brexit parece não ser o único e, talvez, venham a ocorrer novas saídas do bloco caso vozes nacionalistas consigam implantar suas estratégias marcadas por xenofobia. Poderia a atual conjuntura de incertezas do bloco europeu afetar a sua política regional? Aparentemente não, considerando-se os vultuosos orçamentos disponíveis para investimentos em desenvolvimento regional/local. No entanto, novas facetas agregadas às *place-based policies* têm se evidenciado, como programas de inserção de imigrantes em economias locais e em repovoamento de regiões rurais que têm se tornado desérticas, como é o caso da Itália.

Por sua vez, na América do Sul, fechamentos temporários de todas as fronteiras terrestres nacionais do Brasil com os seus países vizinhos – especialmente as fronteiras da Argentina em relação ao Brasil e demais vizinhos, durante a pandemia da covid-19 – afetaram duramente a economia fronteiriça do país vizinho no seu comércio internacional na RTI com Foz do Iguaçu (PR)/Puerto Iguazú (Argentina) e Dionísio Cerqueira (SC)/Barracão (PR), além de Bernardo de Irigoyen (Argentina). Da mesma forma, com o fechamento da fronteira Brasil-Paraguai sobreveio a crise nas cidades gêmeas de Ciudad del Este (Paraguai)/Foz do Iguaçu (PR), Mundo Novo (MS)/Guaíra (PR)/Salto del Guairá (Paraguai) e Ponta Porã (MS)/Pedro Juan Caballero (Paraguai), respectivamente. Em 15 de outubro de 2020, entretanto, os governos do Paraguai e do Brasil reabriram os passos fronteiriços entre as cidades gêmeas por pressão dos comerciantes das cidades vizinhas, enquanto em outubro de 2021 foi reaberta a fronteira entre o Brasil e a Argentina.

As regiões transfronteiriças, um suposto “estágio superior” na agenda territorial da UE, com ênfase na livre-circulação de mercadorias e de pessoas, sofrem, nesses contextos, com vetores que têm atuado tanto nas suas aberturas (*deborderings*) quanto nos seus fechamentos (*reborderings*). No entanto, há uma dimensão positiva nas políticas para regiões transfronteiriças no sentido de que elas podem atenuar as distâncias de regiões tradicionalmente consideradas “periféricas”, com o surgimento de possíveis novas centralidades regionais. Porém, vale lembrar que na América do Sul, embora algumas

regiões tenham, efetivamente, relações transfronteiriças intensas, elas não são institucionalizadas, o que parece certo descompasso em relação ao seu reconhecimento formal pelos Estados Partes do MERCOSUL.

O surgimento de novos centros geoeconômicos, como Foz do Iguaçu, na bacia do rio da Prata pode demonstrar que as dinâmicas transfronteiriças tendem a relativizar localizações distantes. No entanto, na mesma região transfronteiriça convivem altos índices de contrabando e crimes frequentes que envolvem o tráfico dos mais diferentes produtos, principalmente drogas e armas, o que aponta para as diferenças inter-regionais de renda entre os países, como fraturas territoriais simultâneas aos novos centros. Pela sua nova centralidade, densa urbanização trinacional e fluxos globais de turismo e comércio de mercadorias, a RTI é um caso que poderia servir de paradigma para o reconhecimento institucional supranacional da existência dessas novas formas de regiões na América do Sul, guardando-se as especificidades regionais e respectivas particularidades e políticas dos países do MERCOSUL.

Políticas territoriais direcionadas às infraestruturas de conexão, como as redes de energia e a promoção de preservação ambiental e turismo, por exemplo, na RTI interligam-se, num complexo emaranhado de diversas escalas de gestão e de interesses nacionais e globais representados, entre outras organizações, por OCDE e DG REGIO da UE. Chama atenção a “conexão Brasília-Bruxelas” na criação de políticas regionais com enfoques de competitividade direcionados a impulsionar mercados. Por outro lado, ressaltam-se tanto na UE quanto nas regiões transfronteiriças entre o Brasil, o Paraguai e a Argentina cenários de diferenças inter-regionais de renda com desemprego e pobreza, caracterizando fraturas territoriais associadas ao pessimismo das políticas territoriais, especialmente as regionais/locais.

Pode-se mesmo afirmar que os cenários de integrações em que se inserem políticas territoriais se caracterizam, atualmente, por vários movimentos “anti-integração”. Essas políticas – as *place based policies* – continuam, no plano da UE, sendo focadas em financiar “territórios competitivos” que já possuem altos índices de produção, ciência e tecnologia, ao passo que nas *lagging regions* o cenário é de baixa produtividade, desemprego, nacionalismos e xenofobias.

No Brasil, vê-se o abandono de projetos integracionistas desenvolvimentistas em relação à América do Sul, como a UNASUL, por exemplo. No plano interno, a adoção de paradigmas da DG REGIO de Bruxelas na PNDR II abandona políticas desenvolvimentistas que contam com tradição no país. Porém, a política regional brasileira atualizada ainda aguarda implementação para que se torne uma política de domínio público.

Essas são algumas das respostas à questão norteadora sobre quais são alguns dos “sentidos e os enigmas” de usos contemporâneos do território como abrigo e como recurso, no que diz respeito às políticas territoriais e algumas perspectivas contemporâneas de processos de integração.

## Referências

- AMILHAT-SZARY, A.-L. *Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui?* Paris: PUF, 2015.
- BACELAR, T. *Tendências e perspectivas do desenvolvimento regional no Brasil*. Porto Alegre: Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional-RS, 2012.
- BARCA, F. *An agenda for a reformed cohesion policy: a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations – Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for the Regional Policy*, abr. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3mtfkGt>. Acesso em: 24 ago. 2020.
- BECKER, B. K. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, B. K.; COSTA, R. H.; SILVEIRA, C. B. (org.). *Abordagens políticas da espacialidade*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983. p. 1-21.
- BEESELEY, A. Q&A: what's going on with the Brexit 'sausage war'? *The Irish Times*, [S.l.], 13 jun. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3J5T9jr>. Acesso em: 7 jul. 2021.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Gabinete do Ministro. Portaria nº 125, de 21 de março de 2014. Estabelece o conceito de cidades gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 45, 24 mar. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/33RBKlb>. Acesso em: 26 jun. 2020.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016. Estabelece o conceito de “cidades gêmeas” nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. *Diário Oficial da União*, Brasília, ed. 138, seção 1, p. 12, 20 jul. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3yR30EO>. Acesso em: 12 abr. 2020.
- BRASIL. Nota à Imprensa nº 91/2019. Denúncia do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). *Gov.br*, Brasília, 15 abr. 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/3pjjnXE>. Acesso em: 18 ago. 2020.
- BRASIL. Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *Diário Oficial da União*, Brasília, ed. extra, p. 6, 30 maio 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/3FttzTm>. Acesso em: 17 ago. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.961, de 8 de agosto de 2019. Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira. *Diário Oficial da União*, Brasília, ed. 153, seção 1, p. 3, 9 ago. 2019c. Disponível em: <https://bit.ly/3JbrkGe>. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Portaria nº 1.080, de 24 de abril de 2019. Inclui o município no anexo da Portaria n. 213, de 19 de julho de 2016, que estabelece o conceito de “cidades gêmeas” nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. *Diário Oficial da União*, Brasília, ed. 81, seção 1, p. 10, 29 abr. 2019d. Disponível em: <https://bit.ly/3mnHmDe>. Acesso em: 12 abr. 2020.

CARNEIRO FILHO, C. P. *Processos de transfronteirização na bacia do rio da Prata: a tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai*. 2013. 254 p. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3sscCER>. Acesso em: 4 nov. 2019.

CARNEIRO FILHO, C. P. *Fronteiras irmãs: transfronteirizações na bacia do rio da Prata*. Porto Alegre: Ideograf; UFRGS/POSGEA, 2016.

CARNEIRO FILHO, C. P.; FONSECA, L.; RÜCKERT, A. A. Repercussões das hidrelétricas binacionais na região das Missões Jesuíticas. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, [S.l.], v. 9, p. 21-33, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3En9FrI>. Acesso em: 4 nov. 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. Diálogo sobre política regional com o Brasil. In: COMISSÃO EUROPEIA. *Europa, América Latina e Caraíbas: a partilharem experiências no âmbito das políticas de desenvolvimento regional*. Bruxelas: Direção Geral da Política Regional e Urbana, 2015. p. 8-9. Disponível em: <https://bit.ly/3H8UcXk>. Acesso em: 6 nov. 2019.

COSTA, W. M. Crise da integração e tendências geopolíticas na América do Sul. In: COSTA, W. M.; VASCONCELOS, D. B. (org.). *Geografia e Geopolítica da América do Sul: integrações e conflitos*. São Paulo: FFLCH; Humanitas, 2018. p. 17-36. Disponível em: <https://bit.ly/3ejLOP8>. Acesso em: 6 nov. 2019.

DIJKSTRA, Lewis; POELMAN, Hugo; RODRÍGUEZ-POSE, Andrés. *The geography of EU discontent*. Working Papers. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. Disponível em: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/work/2018\\_02\\_geog\\_discontent.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2018_02_geog_discontent.pdf). Acesso em: 20 out. 2021.

EDGINGTON, T.; MORRIS, C. Brexit: what is the Northern Ireland Protocol and why are there checks? *BBC News*, [S.l.], 15 mar. 2021. Disponível em: <https://bbc.in/3JaTj96>. Acesso em: 22 abr. 2021.

FALUDI, A. Territorial cohesion: old (French) wine in new bottles. *Urban Studies*, [S.l.], v. 41, n. 7, p. 1349-1365, jul. 2004. Disponível em: <https://bit.ly/3ssYQlq>. Acesso em: 17 ago. 2020.

FALUDI, A. La dimension territoriale de l'intégration européenne. *L'Information Géographique*, Paris, v. 71, n. 4, p. 27-42, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/33Fk4SL>. Acesso em: 17 ago. 2020.

FAROLE, T.; GOGA, S.; IONESCU-HEROIU, M. *Rethinking lagging regions: using cohesion policy to deliver on the potential of Europe's regions*. Washington: The World Bank, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3mryb4L>. Acesso em: 13 jan. 2021.

FERNANDEZ, V. R.; AMIN, A.; VIGIL, J. I. (org.). *Repensando el desarrollo regional: contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2008.

FONSECA, L. L. *O complexo hidrelétrico Garabi-Panambi (RS): a inserção do COSIPLAN-IIRSA em território histórico missionário*. 2017. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3FhdC2l>. Acesso em: 15 mar. 2020.

FONSECA, L. L.; RÜCKERT, A. A. IIRSA-COSIPLAN and the Garabi-Panambi hydroelectric complex in the historical missionary territory. In: CARGNIN, A. P.; RÜCKERT, A. A.; LEMOS, B. O. (org.). *Territorial planning and La Plata Basin borders*. Porto Alegre: Editora Letra L, 2018. p. 189-208. Disponível em: <https://bit.ly/3FrD851>. Acesso em: 15 mar. 2020.

FOUCHER, M. *L'obsession des frontières*. Paris: Pierrin, 2007.

FOUCHER, M. *Le retour des frontières*. Paris: CNRS Éditions, 2016.

FOX, K. What's behind the recent violence in Northern Ireland? *CNN World*, [S.l.], 10 abr. 2021. Disponível em: <https://cnn.it/3FC3npH>. Acesso em: 22 abr. 2021.

GOTTMANN, J. A evolução do conceito de território. *Boletim Campineiro de Geografia*, Campinas, v. 2, n. 3, p. 523- 545, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/32rERJ8>. Acesso em: 15 out. 2019.

HETTNE, B.; SÖDERBAUM, F. Theorising the rise of regionness. *New Political Economy*, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 457-473, dez. 2000. Disponível em: <https://bit.ly/3stcx3K>. Acesso em: 16 out. 2019.

INNOVACT. Acerca de INNOVACT. *INNOVACT Platform*, [S.l.], 11 jul. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3suvUcS>. Acesso em: 11 set. 2020.

INTERREG EUROPE. *Interreg Europe Programme Manual: version 9*. [S.l.]: European Regional Development Fund, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3ElpfUA>. Acesso em: 21 abr. 2021.

KOLOSSOV, V.; WIĘCKOWSKI, M. Border changes in Central and Eastern Europe: an introduction. *Geographia Polonica*, [S.l.], v. 91, n. 1, p. 5-16, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3FCbdQ9>. Acesso em: 17 out. 2019.

LAZAROU, E. Brazil and regional integration in South America: lessons from the EU's crisis. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 353-385, jul.-dez. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3sxp7J>. Acesso em: 20 ago. 2020.

LEHMANN, K. The crisis of the European Union and its impact on regionalism in Latin America. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 415-442, jul.-dez. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3plBTik>. Acesso em: 20 ago. 2020.

MERCADO COMUM DO SUL. *Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas*, Bento Gonçalves, 4 dez. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/33Tmai7>. Acesso em: 26 abr. 2021.

MOURA, R. A rede urbana continental e a fronteira brasileira. In: PÊGO, B.; MOURA, R.; KRÜGER, C.; NUNES, M.; OLIVEIRA, S. M. (org.). *Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública*. Brasília: Ipea; Ministério da Integração Nacional, 2017. v. 2. p. 103-139. Disponível em: <https://bit.ly/3JgnYSG>. Acesso em: 24 ago. 2020.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. Audiência pública discute os impactos do projeto do complexo hidrelétrico Garabi e Panambi que envolve 35 municípios. *MAB*, [S.l.], 27 ago. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/32yNi5u>. Acesso em: 10 nov. 2021.

NEWMAN, D. On borders and power: a theoretical framework. *Journal of Borderlands Studies*, [S.l.], v. 18, n. 1, p. 13-25, 2003. Disponível em: <https://bit.ly/3H5nPQ2>. Acesso em: 20 ago. 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *OECD study on regional development in Brazil: preliminary version*. Paris: OECD, 2011.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Relatório territorial da OCDE: Brasil*. Paris: OCDE, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3Em3pjK>. Acesso em: 20 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Relatórios econômicos OCDE: Brasil [Resumo]. *OECD*, Paris, fev. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3qipsD8>. Acesso em: 20 ago. 2020.

OIT: desemprego cai no mundo, mas condições de trabalho não melhoram. *Nações Unidas Brasil*, Brasília, 13 fev. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/33T3OOg>. Acesso em: 20 ago. 2020.

PARANÁ. Obra da nova ponte entre Brasil e Paraguai alcança 49% de execução. *Agência de Notícias do Paraná*, Curitiba, 29 mar. 2021a. Disponível em: <https://bit.ly/34bD8J2>. Acesso em: 23 abr. 2021.

PARANÁ. Obras da ponte da integração Brasil-Paraguai atingem 74,5% de execução. *Agência de Notícias do Paraná*, Curitiba, 23 dez. 2021b. Disponível em: <https://bit.ly/3s8OUfj>. Acesso em: 2 fev. 2022.

PÊGO, B.; MOURA, R.; KRÜGER, C.; NUNES, M.; OLIVEIRA, S. M. (org.). *Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública*. Brasília: Ipea; Ministério da Integração Nacional, 2017. v. 2. Disponível em: <https://bit.ly/3msTbrQ>. Acesso em: 24 ago. 2020.

PÊGO, B.; MOURA, R.; NUNES, M.; KRÜGER, C.; MOREIRA, P.; FERREIRA, G. *Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco sul*. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. v. 5. Disponível em: <https://bit.ly/3mrSCia>. Acesso em: 24 ago. 2020.

QUADRA, D. Diariamente, cerca de 40 mil veículos passam pela Ponte da Amizade. *Rádio Cultura*, Foz do Iguaçu, 12 set. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3Fql6AO>. Acesso em: 12.mai.2020.

RACINE, J. B.; RAFFESTIN, C.; RUFFY, V. Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática de Geografia. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 123-135, jan.-mar. 1983. Disponível em: <https://bit.ly/3phDqpr>. Acesso em: 19 ago. 2020.

RAFFESTIN, C. *Por uma Geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RIO GRANDE DO SUL. Parque Estadual do Turvo. *SEMA*, Porto Alegre, 5 fev. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3Fqlyyc>. Acesso em: 23 abr. 2021.

ROSEIRA, A. M. *Foz do Iguaçu: cidade rede sul-americana*. 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. doi: 10.11606/D.8.2006.tde-18062007-152226. Disponível em: <https://bit.ly/3Foymp0>. Acesso em: 14 ago. 2020.

ROSIÈRE, S. Mundialização e teicopolíticas: análise do fechamento contemporâneo das fronteiras internacionais. *Boletim Gaúcho de Geografia*, Porto Alegre, v. 42, n. 2, p. 369-388, maio 2015. Disponível em: <https://bit.ly/30QO6lu>. Acesso em: 14 ago. 2020.

RÜCKERT, A. A. Enquanto a União Europeia comemora sua nova política regional, refugiados batem à sua porta. *Confins*, [S.l.], n. 25, 13 nov. 2015. doi: <https://doi.org/10.4000/confins.10596>. Disponível em: <https://bit.ly/3plRSwT>. Acesso em: 15 ago. 2020.

RÜCKERT, A. A.; CARNEIRO FILHO, C. P. Quelle intégration de l'Amérique du Sud? Les infrastructures de liaison des régions périphériques et les tendances. *Diploweb.com: La Revue Géopolitique*, [S.l.], 2018a. Disponível em: <https://bit.ly/3ekWRrf>. Acesso em: 14 ago. 2020.

RÜCKERT, A. A.; CARNEIRO FILHO, C. P. América do Sul: infraestruturas em regiões periféricas e tendências atuais. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, [S.l.], v. 5, n. 1, p. 329-361, jan.-jun. 2018b. Disponível em: <https://bit.ly/3Fm7Dt2>. Acesso em: 15 jun. 2019.

RÜCKERT, A. A.; DIETZ, C. I. Intégration régionale, la région du bassin du Río de la Plata (Amérique du Sud) et les projets d'infrastructure de connexion. In: GANA, A.; RICHARD, Y. (dir.). *La régionalisation du monde: construction territoriale et articulation global/local*. Tunis; Paris: IRMC-Karthala, 2014. p. 195-209.

SCHWEITZER, A. F. *Integration régionale et aménagement du territoire dans le MERCOSUR: frontières, réseaux et dynamiques transfrontalières*. 2001. Tese (Doutorado em Geografia) – Institut des Hautes Etudes de L'Amérique Latine, Université Paris 3, Paris, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3qn4QJZ>. Acesso em: 20 jun. 2020.

SCOTT, J. W. (ed.). *De-coding new regionalism: shifting socio-political contexts in Central Europe and Latin America*. Farnham; Burlington: Ashgate, 2008.

SCOTT, J. W. Bordering, border politics and cross-border cooperation in Europe. In: CELATA, F.; COLETTI, R. (ed.). *Neighbourhood policy and the construction of the European external borders*. [S.l.]: Springer International Publishing, 2015. p. 27-37. (GeoJournal Library, n. 115). doi: 10.1007/978-3-319-18452-4\_2. Disponível em: <https://bit.ly/3plP-ZZ>. Acesso em: 15 abr. 2020.

SMITH, E. Violent riots have broken out in Northern Ireland – here's why. *CNBC*, [S.l.], 13 abr. 2021. Disponível em: <https://cnb.cx/3yQVEBn>. Acesso em: 22 abr. 2021.

THE EUROPEAN THINK TANKS GROUP. *ETTG*, [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://ettg.eu/>. Acesso em: 22 abr. 2021.

TRF4 mantém suspensos os estudos para construção do Complexo Hidrelétrico Garabi-Panambi. *Justiça Federal: Tribunal Regional Federal da 4ª Região*, Porto Alegre, 30 abr. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3JcxXrZ>. Acesso em: 10 nov. 2021.

VILLA, M. A. Santiago em chamas: o fracasso do neoliberalismo. *Blog do Villa*, [S.l.], 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3yRpgcW>. Acesso em: 11 nov. 2019.

VITTE, C. C. S. Integração da infraestrutura produtiva na América do Sul sob a coordenação do COSIPLAN/UNASUL: financiamento e planejamento territorial. *In*: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P.; SILVA, G. V. (org.). *Geografia Política, Geopolítica e gestão do território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra L, 2018. p. 51-67. doi: 10.21507/9788563800367-03. Disponível em: <https://bit.ly/32kTLL1>. Acesso em: 24 ago. 2020.

YANAKIEW, M. MERCOSUL e Aliança do Pacífico querem ampliar comércio na América do Sul. *Agência Brasil*, [S.l.], 7 abr. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3qmLXqz>. Acesso em: 21 ago. 2020.

## **Agradecimentos**

Os autores agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Edital Produtividade em Pesquisa desde 2010; à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Edital Pró-Defesa 3, 2013-2018; e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS), Edital Pesquisador Gaúcho, 2019, pelos apoios recebidos.

# MERCOSUL AOS TRINTA ANOS: GEOPOLÍTICA, AVANÇOS, IMPASSES E DESAFIOS

*Tales Henrique Nascimento Simões*

*Tatiana de Souza Leite Garcia*



# MERCOSUL aos trinta anos: Geopolítica, avanços, impasses e desafios

*Tales Henrique Nascimento Simões*

*Tatiana de Souza Leite Garcia*

## **As relações de conflito e cooperação que antecederam a formação do MERCOSUL**

A bacia do Prata é região geopolítica por excelência, por ter sido *locus* de disputas territoriais-fronteiriças, comerciais, conflitos diretos e celebrações de tratados, que culminaram na constituição dos Estados de Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai e, posteriormente, da *core area* do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Atores não estatais, sejam aqueles que conviviam nas faixas de fronteiras ou aqueles provenientes dos centros político-econômicos externos, possuem diferentes atuações, interesses e poderes nessa região, tornando ainda mais complexo o estabelecimento de relações cooperativas.

A Guerra da Tríplice Aliança (Argentina, Brasil e Uruguai) contra o Paraguai, que perdurou de 1864 a 1870, teve fatores geográficos, psicossociais e políticos que motivaram a deflagração da maior guerra da América do Sul. As milhares de mortes e a destruição da economia do Paraguai geraram uma dívida histórica, e o país não mais alcançou os níveis de desenvolvimento humano e crescimento econômico conquistados naquela época. Após essa guerra, são 150 anos de relativa paz e sem conflito direto entre esses países platinos, com exceção à Guerra do Chaco (1932-1935) entre Bolívia e Paraguai, países mediterrâneos que não possuíam fronteiras marítimas e tinham forte necessidade de acesso aos rios; ao final, os territórios em litígio foram quase todos absorvidos pelo Paraguai. Desde então, a Geopolítica na bacia do Prata constituiu-se no equilíbrio de poder entre Argentina e Brasil, que, devido às suas características geográficas, econômicas e populacionais, exerciam forças

centrípetas em relação aos outros países platinos, os quais oscilavam de forma pendular conforme os eixos geopolíticos quando atendiam a seus interesses.

Nos anos de 1960, as relações entre os países platinos tornaram-se mais cooperativas, ao passo que, em 1967, criaram o Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (CIC) – existente até hoje, com sede na Argentina –, responsável por promover, coordenar e acompanhar as ações destinadas ao desenvolvimento integrado dos países banhados pela bacia, além de prestar suporte às decisões aprovadas pelos ministros das Relações Exteriores e às assistências técnica e financeira apoiadas por organizações internacionais. Na época, o CIC preparou o texto base do Tratado da Bacia do Prata, o qual marcou a institucionalização da cooperação na região. O Tratado da Bacia do Prata foi assinado por Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai em 23 de abril de 1969, em Brasília (Brasil), entrou em vigor em 14 de agosto de 1970 e é considerado o principal instrumento jurídico de institucionalização da exploração do sistema hidrográfico platino (GARCIA, 2019).

Mesmo após a assinatura do Tratado da Bacia do Prata, houve recrudescimento das tensões regionais em função das desconfianças e hostilidades ainda arraigadas no pensamento geopolítico dos regimes militares do Cone Sul, ilustrado em três episódios que envolviam a Argentina: (1) a questão da construção da usina de Itaipu por Brasil e Paraguai, (2) a proximidade de conflito armado com o Chile em torno do canal de Beagle e (3) a Guerra das Malvinas contra a Grã-Bretanha.

No caso do Brasil, as desavenças compreendiam uma suposta ameaça geopolítica oriunda da construção de uma grande usina hidrelétrica na fronteira argentina, consubstanciada pelo Tratado de Itaipu entre Brasil e Paraguai em 1973, que afetava o equilíbrio de poder regional, com o alinhamento paraguaio ao Brasil (MELLO, 2001). As tensões diminuíram após a conclusão do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, em 1979, que equacionou as questões relacionadas à utilização dos recursos hídricos para circulação e produção de energia e abriu novos rumos na relação Brasil-Argentina.

O conflito do canal de Beagle deu-se pela indefinição histórica sobre o domínio territorial das três ilhas do canal, espaço geoestratégico devido ao controle da passagem interoceânica no sul da região, somado a negociações frustradas e manobras hostis por parte de Chile e Argentina. A iminência da guerra foi contornada pela mediação do papa João Paulo II e por um Tratado de Paz e Amizade celebrado em 1984. Nas Malvinas, no entanto, o regime militar argentino, debilitado pela crise econômica e por manifestações em torno dos desaparecimentos e mortes de opositores, apelou para a instrumentalização da defesa da soberania

e invadiu o arquipélago. O conflito militar de 1982 contrapôs a Argentina debilitada a uma potência ocidental – a Grã-Bretanha. A derrota argentina contribuiu decisivamente para a volta dos militares à caserna e a redemocratização do país. O ambiente de confrontação foi substituído por uma fase de cooperação no Cone Sul. As relações entre Brasil e Argentina enveredaram para uma série de acordos bilaterais multissetoriais e projetos de integração econômica que culminou, em 1991, na criação do MERCOSUL (MELLO, 2001).

Partindo desse breve histórico sobre os antecedentes das relações na bacia do Prata e no Cone Sul, neste texto objetivamos apresentar um panorama sobre a trajetória do MERCOSUL em seus 30 anos de existência, examinando as fases com seus respectivos êxitos e crises; em seguida, faremos alguns apontamentos relacionados a assimetrias entre os membros, democracia, influência de atores hegemônicos externos e lacunas relacionadas à defesa; por fim, indicaremos os possíveis desafios que o bloco tem pela frente para sua continuidade.

## **A trajetória do MERCOSUL**

Ao longo de seus 30 anos, o MERCOSUL passou por diversas transformações de ordem política, econômica e social, que repercutiram em sua configuração institucional e na intercalação de períodos de amadurecimento, ampliação, estagnação e retrocesso. Certamente, o bloco não esteve imune a percalços e desafios no seio das relações intra e extrarregionais de seus Estados-membros. Podem-se identificar duas grandes crises que marcaram sua trajetória. A primeira delas ocorreu entre 1999 e 2002, motivada por um componente marcadamente econômico, que lançou luz sobre a capacidade de funcionamento e efetividade do bloco como instituição. A segunda é multidimensional, iniciada em 2012 e, agravada justamente durante a pandemia de covid-19, conjuga fatores políticos, econômicos e institucionais, representando grande desafio para o futuro do bloco. É instrutivo examinar, nesse sentido, o percurso do bloco, perscrutando as características prevaletentes em cada uma de suas décadas e os motivos pelos quais o agrupamento se encontra em uma encruzilhada em seu terceiro decenário.

### **Primeira fase**

A despeito das origens do MERCOSUL em um contexto de arrefecimento das rivalidades geopolíticas e no processo de redemocratização no Cone Sul, a conjuntura internacional no momento da assinatura do Tratado de

Assunção, em 26 de março de 1991, estava propícia para esse movimento de integração regional. O fim da Guerra Fria consagraria os valores preconizados pelo Ocidente, como a democracia liberal, o livre-comércio e o neoliberalismo econômico. Na esteira da globalização, o regionalismo e a conformação de organizações regionais deram a tônica das relações interestatais. O MERCOSUL daria início à negociação da liberalização comercial, de tarifas comuns e da dinamização do comércio intrarregional. No clímax da convergência liberal, o regionalismo aberto tornou-se um importante mecanismo para fortalecer a inserção internacional das debilitadas economias da região. A criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, consagrou os tratados de livre-comércio como instrumentos para alavancar o crescimento econômico dos Estados, que, portanto, deveriam aderir às regras estabelecidas no regime internacional de comércio.

Até 1998, graças à redução das tarifas alfandegárias, o MERCOSUL logrou grande êxito no impulso ao comércio intrazona, chegando a triplicar o fluxo comercial entre seus membros, em particular as exportações de produtos de alto valor agregado, como a indústria automotiva. A decisão pelo estabelecimento de Tarifa Externa Comum (TEC) e sua transformação em uma União Aduaneira<sup>1</sup> permitiu, inicialmente, a proteção da produção industrial diante da competição dos países desenvolvidos e a forte entrada de investimentos externos diretos (IED) nos setores em que possuíam vantagem comparativa. Igualmente relevantes, as incipientes iniciativas de criar políticas regionais em outras áreas que não eram estritamente comerciais, como transporte, meio ambiente e educação, conferiram nova dinâmica à integração e ampliação da estrutura organizacional.

A evolução do MERCOSUL foi impactada pelo advento de sua primeira grande crise. No final da década de 1990, a desvalorização cambial brasileira, realizada de forma unilateral e sem consultas aos membros do bloco, obstruiu o desempenho comercial e criou dificuldades para seu pleno funcionamento.

---

1 A conformação de uma União Aduaneira pressupõe duas medidas adotadas pelo grupo de países: (1) a aplicação de uma TEC e (2) a livre-circulação de mercadorias produzidas nos territórios dos países-membros. Ao adotarem a TEC, todos os Estados Partes devem aplicar a mesma taxação às importações de países de fora do bloco. O MERCOSUL é considerado uma União Aduaneira imperfeita, uma vez que não adotou essas duas medidas de forma integral. Os países do bloco ainda têm listas de exceções, impõem impostos de importação a determinados produtos dos demais membros e, mais recentemente, vêm aplicando medidas protecionistas não tarifárias, com a justificativa de defender setores de suas economias nacionais frente à concorrência externa.

As fortes crises econômicas na Argentina, em 2001, e no Uruguai, em 2002, somadas às disputas comerciais entre Brasil e Argentina, tanto no seio dos órgãos de solução de controvérsias do MERCOSUL quanto da OMC, evidenciaram as dissonâncias em torno do paradigma de integração e da inserção conjunta no cenário internacional desejados. A severa diminuição do fluxo comercial intra-bloco ampliara as assimetrias e as insatisfações de seus membros em relação ao comprometimento com as diretrizes mercosulinas.

## Segunda fase

Essa primeira fase de crise foi paulatinamente debelada com o relançamento do MERCOSUL em 2003. O malogro das políticas neoliberais diante dos persistentes problemas sociais, como a extrema pobreza, e a ascensão de governos progressistas na região, nomeada pela literatura como “onda rosa”<sup>2</sup> na América do Sul, propiciaram a convergência ideológica entre os presidentes alçados ao poder, em especial no Brasil e na Argentina.

Houve transformações na condução da governança regional para incorporar questões relacionadas a direitos humanos, democracia e fortalecimento do diálogo, da autonomia nacional e da identidade regional. O regionalismo aberto, voltado essencialmente para a liberalização comercial dos anos 1990, foi gradativamente substituído pelo regionalismo pós-liberal (VEIGA; RIOS, 2007), com a construção de um novo projeto de desenvolvimento assentado no estabelecimento de mecanismos de cooperação, visando à diminuição da pobreza e da desigualdade social. O protagonismo de questões políticas e sociais – embora não em detrimento de questões comerciais, porque ainda coadunava com o aumento da integração produtiva – trouxe à tona discussões em torno das assimetrias internas e, sobretudo, as interestatais, notadamente, aquelas relacionadas com a infraestrutura física regional, o fortalecimento do papel do Estado na condução das economias e a articulação conjunta em negociações internacionais como mecanismo de resgate e fortalecimento do bloco.

---

2 A “onda rosa” de governos mais inclinados à esquerda, embora em diferentes graus, manifestou-se ao longo da década de 2000 na América do Sul: Hugo Chávez na Venezuela (1999, 2001 e 2007); Ricardo Lagos (2000) e Michelle Bachelet (2006) no Chile; Néstor Kirchner (2003) e Cristina Fernández (2007 e 2012) na Argentina, Luiz Inácio Lula da Silva (2003 e 2007) e Dilma Rousseff (2010 e 2014) no Brasil; Tabaré Vázquez (2005) e José Mujica (2010) no Uruguai; Evo Morales na Bolívia (2006 e 2019); Fernando Lugo no Paraguai (2008); e Rafael Correa (2007) no Equador.

Nesse período, envidaram-se esforços para garantir a participação de atores sociais em algumas instâncias do MERCOSUL e a ampliação dos temas da agenda do bloco, com a adoção de acordos sobre direitos humanos e promoção cultural e cidadã. Ademais, a institucionalidade do bloco foi impulsionada pela criação de um Parlamento regional, pela tentativa de fortalecer o órgão de solução de controvérsias e pelo estabelecimento de um cronograma para a internacionalização das normativas mercosulinas nas legislações internas de seus membros. No entanto, o processo decisório do bloco foi mantido como intergovernamental, isto é, sem instituições e mecanismos supranacionais, limitando as possibilidades de aprofundar a integração e a participação efetiva de atores não estatais.

Também criaram o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), em 2004, que passou a funcionar em 2007, com o objetivo de financiar programas para a redução das assimetrias, por meio de projetos para convergência estrutural, desenvolvimento da competitividade, coesão social e fortalecimento institucional, priorizando Paraguai e Uruguai, cujos indicadores socioeconômicos e de infraestrutura eram os menos desenvolvidos, se comparados com Argentina e Brasil – este último, o maior financiador do fundo.

O contexto internacional de aumento dos preços das *commodities* e de alta demanda chinesa pelos produtos primários exportados pelo bloco mostrou-se favorável, uma vez que proporcionou a retomada econômica e esteve conjugada com a afinidade política e o alinhamento dos governos em exercício nos Estados-membros, condições que possibilitaram o aprimoramento da inserção global do MERCOSUL e a ampliação de sua estrutura, conforme mencionado anteriormente, como instituição autônoma e influente.

Contudo, as renovações institucionais foram acompanhadas por mudanças prejudiciais ao comércio intrabloco devido à diminuição das exportações de manufaturas, principalmente da Argentina, na esteira da entrada de produtos chineses nos mercados sul-americanos. A ênfase concedida à agenda social e à redução das assimetrias não prosperou o suficiente para promover as melhorias estruturais desejadas.

Outro ponto refere-se à fragilidade nas relações entre os membros, notadamente quando influenciados por atores internacionais, mesmo que de forma indireta, a exemplo do imbróglío entre Argentina e Uruguai a respeito da instalação das fábricas de papel e celulose, de origens europeias, nas margens do rio Uruguai, ao ponto de acionarem a Corte Internacional de Justiça para propor uma resolução.

Considerando a necessidade de grandes investimentos em infraestrutura física para fomentar os fluxos de insumos e mercadorias e, com isso,

impulsionar o comércio intrarregional e extrarregional, que possibilitaria aumentar a integração entre os países e diminuir as desigualdades na América do Sul, os 12 países sul-americanos criaram a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) em 2000, a contar com a parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), como objetivo central desenvolver metodologia de hierarquização dos projetos de infraestrutura, os quais, após análise e votação do Comitê de Direção Executiva, passavam a compor a carteira de obras com vistas a interligar fisicamente as principais regiões econômicas do subcontinente, visando diminuir os custos de transporte de mercadorias e aumentar os fluxos de produtos na região e para outros lugares do mundo. A IIRSA representou a emergência do tema de infraestrutura na agenda regional durante a primeira década dos anos 2000.

Em 2009, a IIRSA foi incorporada como uma secretária técnica do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), vinculado à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), arranjo regional criado em 2008 que serviu como arena subcontinental para intensificar o diálogo e o desenvolvimento de políticas comuns para diversos temas, inclusive para coordenar política e financeiramente a implementação dos projetos de infraestrutura para a integração física regional nas áreas de transporte, energia e informação.

As expectativas projetadas na UNASUL nos anos posteriores à sua criação fizeram com que o MERCOSUL, apesar de manter sua relevância comercial, tivesse sua visibilidade diminuída. Mesmo com os altos e baixos do MERCOSUL, este se manteve como importante arena para as articulações políticas e econômicas sul-americanas, evidenciadas pela periodicidade de reuniões de suas instâncias técnicas e políticas, produção de documentos oficiais e definições de normas a serem adotadas pelos Estados Partes, os quais passaram a constituir um sistema de governança regional institucionalizado, servindo de referência e resiliência diante da criação dos novos arranjos multistatais-regionais. Ademais, continua promovendo o comércio intrabloco e com vizinhos mediante os acordos de complementação econômica (ACE) celebrados e outros mecanismos que propiciam investimentos produtivos (COSTA, 2009, 2018; GARCIA, 2019).

### **Terceira fase**

Desde o início da década de 2010, os cenários doméstico e internacional mostraram-se adversos para os Estados-membros do MERCOSUL, atingidos

por uma crise multidimensional que incidiu concomitantemente nos âmbitos político, econômico e institucional, demonstrando suas incapacidades de darem encaminhamentos comuns diante das atribuições conjunturais e estruturais enfrentadas. Os anos de crescimento econômico e revigoração da integração regional foram sucedidos por um período marcado por turbulências e alto grau de incerteza que sinalizavam divergências entre os membros e o uso político-ideológico do bloco.

A destituição do presidente do Paraguai, em 2012, foi usada como justificativa pelos outros membros do MERCOSUL, baseados na ruptura da cláusula democrática contida no Protocolo de Ushuaia (1998), para suspender o país da Reunião do Conselho do Mercado Comum e da Reunião de Cúpula de Presidentes e outras reuniões do bloco, abrindo espaço para a incorporação da Venezuela como membro pleno – o que, por sua vez, dependia de aprovação do congresso paraguaio.

Na sequência, os Estados Partes foram impactados pela desaceleração econômica mundial, que teve como consequência a queda do preço internacional das *commodities* e da demanda de suas exportações, evidenciando os riscos de continuar dependentes de demandas comerciais provenientes de outros países e vulneráveis a choques externos. A retração no âmbito econômico produziu modificações nas políticas domésticas dos países mercosulinos, com impacto nos governos progressistas, uma vez que foram impossibilitados de dar prosseguimento às suas políticas sociais. As crises econômicas, potencializadas ou fomentadas por distúrbios políticos, somadas ao aumento da polarização das sociedades e à perda da confiabilidade em sua gestão pública, tiveram como corolário a mudança abrupta na arquitetura política regional dos dois maiores países do MERCOSUL.

As mudanças no perfil político do bloco, a partir do segundo lustro da década de 2010, tiveram impacto no modo como os Estados-membros apreendem e projetam a integração regional para o desenvolvimento nacional. Imbuídos da lógica econômica neoliberal prevalecente nos anos 1990, seus governos buscaram avançar na flexibilização comercial, em especial por meio da celebração de acordos com países desenvolvidos e por clamores para a diminuição do nível de integração e priorização para uma área de livre-comércio. A inclinação neoliberal do período fez-se acompanhar igualmente do estreitamento das relações do MERCOSUL com a Aliança do Pacífico, bloco criado por Chile, Colômbia, Peru e México em 2012, este focado nas relações com a Ásia-Pacífico e na inserção nas cadeias globais de valor por meio do regionalismo aberto e do livre-comércio.

A ambição de obter mais flexibilidade e vantagens imediatistas no comércio internacional reavivou a pressão no MERCOSUL para a eliminação da política de negociação conjunta em acordos de natureza comercial com terceiros (países e agrupamentos internacionais) que envolvem questões tarifárias, potencializando os riscos de desestabilização do bloco e acentuando sua vulnerabilidade geopolítica. Dado que a evolução dos ACE criou uma virtual área de livre-comércio na América do Sul desde 2019, e considerando que a Aliança do Pacífico vem se mostrando avessa à orientação dos acordos regionais da década anterior, pode-se depreender a formação de um movimento antagônico às iniciativas que pretendiam ampliar sua autonomia internacional, desencadeando, em última instância, um obstáculo adicional à consolidação de um projeto regional sul-americano (SIMÕES, 2018), conforme corrobora o ocaso da UNASUL<sup>3</sup>.

A conjuntura internacional do período, contudo, era amplamente desfavorável à guinada neoliberal e suas políticas de abertura. Medidas antagônicas ao multilateralismo e à liberalização comercial foram adotadas por um dos maiores parceiros comerciais do bloco, os Estados Unidos. A retórica nacionalista e protecionista ganhou ímpeto em vários países. Paralelamente, Brasil e Argentina assinaram acordos diretos com a China para diversas áreas, em sua maioria, destinados a atender à demanda chinesa por produtos primários. Enquanto isso, a abertura aos mercados extrarregionais e a assinatura de acordos de livre-comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia e a Associação Europeia de Livre-Comércio (EFTA) instigava a percepção de que o bloco não havia avançado suficientemente nas negociações extrarregionais<sup>4</sup>, por não gerarem efeitos positivos nas economias do bloco. Simultaneamente, os impactos deletérios no comércio intrabloco foram agravados. De acordo com

---

3 Existem, no entanto, outras interpretações que colaboram para o entendimento da crise do MERCOSUL. Costa (2018), por exemplo, confere particular ênfase ao descaso dos principais líderes sul-americanos na década de 2000 – Lula, Néstor Kirchner e Hugo Chávez – para com o bloco, uma vez que preferiram priorizar a UNASUL e fortalecer seus projetos políticos internacionais.

4 Os acordos comerciais do MERCOSUL com países e organizações extrarregionais podem ser classificados como acordos de livre-comércio e acordos de preferência comercial. No primeiro grupo, estão acordos assinados com Israel (em vigor desde 2010), Egito (em vigor desde 2017) e Palestina, além da União Europeia e da EFTA (bloco integrado por Suíça, Noruega, Islândia e Liechtenstein). Há ainda acordos-quadro para o estabelecimento de áreas de livre-comércio com África do Sul, Turquia, Síria, Marrocos, Tunísia e Líbano. Os acordos de preferência comercial, por sua vez, foram celebrados com a Índia, em vigor desde 2009, e com a União Aduaneira da África Austral (SACU), em vigor desde 2016.

a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2019), depois de apresentar intenso declínio nos indicadores de exportações e do fluxo comercial intrarregional em 2015 (com diminuição, respectivamente, de -22% e -11,7%), a recuperação nos três anos posteriores foi bastante lenta. Em 2019, registrou-se cenário desalentador novamente e, em 2020, com a recessão global derivada da pandemia da covid-19, esses indicadores sofreram retrocesso vertiginoso.

O contexto de dissensão ideológica após a ascensão de políticos do espectro da direita na Argentina e no Brasil marcou, novamente, o uso político-ideológico do bloco quando, em 2016, suspenderam a Venezuela, cujo acentuado quadro de crise política e econômica tornou-a uma pária na ordem regional sul-americana, devido às reiteradas críticas e acusações de desrespeito à democracia e aos direitos humanos, descumprindo a cláusula democrática (Protocolo de Ushuaia), em acréscimo à não internalização de todas as diretrizes e normas mercosulinas na legislação venezuelana, exigidas nas etapas de adesão para que assumisse efetivamente a condição de membro pleno.

Somado a essa situação crítica, o dinamismo integracionista mercosulino começou a arrefecer. A escassez de políticas estruturais e estratégicas e a letargia de seus membros para transformar o MERCOSUL em um aríete para a superação do marasmo econômico resultaram na desarticulação dos vínculos institucionais por negligência de todos os governos do bloco, os de direita e os de esquerda. Em diversas ocasiões, foram subestimados os esforços envidados na construção da estrutura institucional, do arcabouço normativo e do revigoreamento do comércio, edificados nas duas décadas anteriores. A corrosão da integração mercosulina chegou ao paroxismo na década de 2010, em meio às incertezas políticas, econômicas e institucionais, exacerbando sua situação de bloco periférico e marginalizado na correlação de forças da geopolítica global.

## **Alguns temas sensíveis no MERCOSUL**

### *A questão democrática*

Uma das ambiguidades suscitadas ao longo da década de 2010, com repercussões significativas na ordem geopolítica do bloco, refere-se à aplicação dos instrumentos que amparam a vigência da ordem democrática de seus Estados. É inegável que o MERCOSUL, cuja conformação remonta ao processo de redemocratização nos anos 1980, tenha na defesa da democracia um dos *leitmotiven* do processo integracionista. Conquanto o Tratado de Assunção

não tenha feito alusão ao tema, diversos documentos adicionais erigiram a democracia como princípio axiomático do agrupamento, como a Declaração Presidencial de Las Leñas, de 1992, que preconizava a plena vigência das instituições democráticas, e a Declaração de San Luis, de 1996, que introduziu a possibilidade de aplicar sanções em caso de alteração da ordem democrática.

A assinatura do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, em 1998, que institucionalizou uma “cláusula democrática” para o bloco, marcou de forma indelével a diligência dos Estados-membros com o engajamento democrático e conferiu um arcabouço normativo aos procedimentos das medidas de sanções e punições nos casos de ruptura da ordem democrática. A defesa da democracia foi fortalecida com a adoção do Protocolo de Assunção sobre o Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, em 2005, e com o Protocolo de Montevideu sobre Compromisso Democrático (Ushuaia II), em 2012, apesar de não tenha entrado em vigor por falta de ratificação dos Estados-membros até o aniversário de 30 anos da organização.

Embora o MERCOSUL tenha lançado mão desses importantes instrumentos para a defesa da democracia e dos direitos humanos, ainda predominam muitas incertezas a respeito do grau de eficácia de seu alcance e do eventual emprego político dos dispositivos estabelecidos no arcabouço normativo do bloco. Ao longo da conturbada década de 2010, quatro situações perturbadoras da ordem geopolítica regional colocaram à prova a salvaguarda democrática mercosulina e exacerbaram os desencontros de seus integrantes. A primeira delas refere-se à destituição do presidente paraguaio Fernando Lugo, em 2012, o qual teve o mandato cassado em um processo conturbado<sup>5</sup>. Nessa ocasião, o MERCOSUL respaldou o presidente Lugo e afastou o Paraguai das atividades de suas instituições até que a ordem democrática fosse restabelecida, em consonância com o Protocolo de Ushuaia de 1998. Tratou-se, portanto, de uma resposta enfática e condenatória ao rito sumário que alijou

---

5 A destituição de Fernando Lugo foi desencadeada por um violento conflito entre a polícia e camponeses sem-terra no distrito de Curuguaty, em junho de 2012, que deixou um saldo de 11 manifestantes e seis policiais mortos. Em menos de uma semana, a Câmara dos Deputados e o Senado votaram a favor da destituição de Lugo por “mal desempenho de suas funções”. O tempo exíguo concedido ao presidente para realizar sua defesa e a não apresentação de provas que atestassem seu mal desempenho, por serem “de conhecimento público”, corroboram a tendência de ilegitimidade do processo de *impeachment* (SOLER, 2015). O fim da suspensão do Paraguai do MERCOSUL deu-se em agosto de 2013, após a posse de Horácio Cartes, eleito democraticamente.

do poder um presidente democraticamente eleito em um processo de *impeachment* política e juridicamente questionável<sup>6</sup>.

O segundo caso refere-se à destituição da presidenta brasileira Dilma Rousseff, em 2016, sob a justificativa de ter incorrido em crime de responsabilidade fiscal. Em meio ao cenário de crise econômica e instabilidade política, o tema sobrepujou questões de cunho jurídico, reafirmando a polarização política da sociedade brasileira, amplamente manuseada pelos parlamentares para alijá-la do poder. Diante do que considerou um golpe parlamentar, a presidenta cogitou apelar à cláusula democrática do MERCOSUL (MARS, 2016). Àquela altura, porém, o Brasil apresentava dificuldades em angariar apoio dos países do bloco devido à ascensão de políticos da direita. Diante da possibilidade de respaldar as alegações de que o Brasil estaria em situação de perturbação da ordem democrática, os membros do MERCOSUL optaram por distanciar-se do caso. Não houve consultas ou investigações, o que impossibilitou o acionamento da cláusula democrática e a aplicação de sanções nos moldes do processo de *impeachment* paraguaio.

Como o Protocolo de Ushuaia não elucida categoricamente a definição da expressão “ruptura da ordem democrática”, a interpretação e a aplicação dos instrumentos de salvaguarda da democracia são influenciadas pela conjuntura regional. As assimetrias de poder no seio do bloco foram predominantes para a inércia em relação ao Brasil. Dada a capacidade de poder brasileiro, resultaria improvável pressupor a adoção de sanções contra o país, sobretudo as de cunho econômico, que seriam notadamente prejudiciais para as economias menos desenvolvidas. Presume-se, diante disso, que o arranjo democrático do MERCOSUL pode ser comprometido por incertezas políticas circunstanciais e pelas assimetrias de poder, denotando insegurança na proteção democrática do bloco.

No que concerne à Venezuela, é importante recordar que a aprovação de sua adesão como membro pleno deu-se de forma controversa. Apesar da ratificação do protocolo de sua adesão por Argentina, Brasil e Uruguai (membros fundadores e plenos), o Parlamento paraguaio negava-se a aquiescer o ingresso venezuelano. Na Cúpula de Mendoza, em 2012, em que se decidiu pela suspensão do Paraguai, os demais membros aprovaram a incorporação da Venezuela. Sob a ótica jurídica, em que pese a suspensão do Paraguai, sua deliberação era imprescindível para

---

6 Cumpre notar que o MERCOSUL não aprovou quaisquer sanções econômicas, ao considerar que a população paraguaia seria a principal prejudicada, e que o retorno legal do Paraguai ao bloco se deu assim que foram realizadas eleições livres no país, marcando o restabelecimento da ordem democrática.

a admissão legal da Venezuela<sup>7</sup>. Esse fato gerou discordâncias e incertezas quanto à legitimidade das decisões do bloco, que teria se apegado a um viés ideológico em detrimento da juridicidade dos instrumentos normativos (LAFER, 2013). Ademais, com a crise econômica e político-institucional que se abateu no país e a ascensão de governos de direita no Brasil e na Argentina, deu-se início a um cerco diplomático que incluiu a reconsideração de sua adesão ao bloco. Como o arcabouço normativo mercosulino não contempla a possibilidade de expulsão de seus membros, instituiu-se a suspensão como medida punitiva<sup>8</sup>. Esse descompasso entre os membros do MERCOSUL evidenciou os desafios para lidar com a ampliação do bloco e ilustrou como as mudanças de governo nos sócios maiores podem balizar os rumos da organização intergovernamental regional.

No final da década de 2010, o MERCOSUL deparou com mais uma conjunção adversa, quando o presidente da Bolívia, Evo Morales, foi obrigado a renunciar após questionamentos sobre a lisura das eleições presidenciais em que se sagrou vitorioso. Essa situação redundou em um período de turbulências, com diversos atos de violência, exortados, entre outros motivos, pela divulgação de relatório da Organização dos Estados Americanos (OEA) apontando fraudes nas eleições, enquanto o governo alegava ter ocorrido um golpe de Estado. Na 55ª Cúpula do MERCOSUL, em Bento Gonçalves (dezembro de 2019), o Uruguai solicitou a ativação da cláusula democrática pela ruptura institucional na Bolívia, signatária do Protocolo de Ushuaia desde 1998, que ainda é membro associado, mas se encontrava em processo de adesão como pleno, rogando o início de consultas para analisar as medidas adotadas até o restabelecimento da ordem democrática (URUGUAI, 2019). Contudo, a posição uruguaia foi preterida pelos demais membros. Brasil, Argentina e Paraguai rejeitaram as alegações de golpe e endossaram a posição da OEA. A ordem democrática na Bolívia só foi restabelecida com a realização de eleições presidenciais em outubro de 2020.

---

7 De acordo com o artigo 20 do Tratado de Assunção (MERCOSUL, 1991), a aprovação das solicitações de adesão deve ser objeto de decisão unânime dos Estados Partes.

8 A suspensão da Venezuela deu-se em dois momentos. Em dezembro de 2016, alegou-se a não incorporação de regras e normas basilares do MERCOSUL à sua legislação interna de acordo com o cronograma estipulado, embora o país argumentasse ter incorporado 95% das disposições do bloco. Em agosto de 2017, a suspensão ocorreu pela evocação da cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia, ou seja, pela ruptura da normalidade democrática, após a realização de controversas eleições parlamentares e o encarceramento de líderes opositores (MERCOSUR, 2017). O país foi proibido de assumir a presidência rotativa e de participar das reuniões do bloco.

Análises divergentes sobre a vigência da democracia em Estados signatários da cláusula democrática evidenciam que seu acionamento está atrelado a conveniências político-ideológicas, que podem minar a credibilidade do MERCOSUL. Embora o balanço da criação dos dispositivos em defesa da democracia seja francamente positivo, deve-se atentar para o fato de que a consolidação de um projeto integracionista não pode estar relegada a contendas ideológicas, principalmente em relação à democracia, pelo potencial de subverter tal conquista arduamente construída ao longo de 30 anos.

### **A perpetuidade das assimetrias**

As assimetrias de poder e de desenvolvimento econômico na América do Sul constituem o principal fator da fragilidade regional (COSTA, 2009). No MERCOSUL, diante do reduzido número de seus membros, essa realidade impõe-se de forma categórica e constrangedora. Embora todos os processos de integração regional apresentem disparidades em maior ou menor grau entre seus países, as assimetrias podem representar um entrave significativo para seu funcionamento. Com efeito, as assimetrias podem ser assinaladas como estruturais ou conjunturais/políticas. As estruturais referem-se a aspectos geográficos, territoriais, populacionais, históricos e econômicos, os quais tendem a beneficiar os países dotados de maiores níveis de desenvolvimento e infraestrutura e com sistemas produtivos mais avançados no processo de integração. As assimetrias conjunturais ou políticas, por sua vez, derivam da criação e alocação de políticas públicas no processo integracionista por parte dos Estados-membros (GIORDANO; MOREIRA; QUEVEDO, 2004). Quando da indisponibilidade de políticas econômicas comuns, tende-se ao desequilíbrio da utilização de recursos e da capacidade de seus sistemas produtivos, que em geral afetam os sócios menores.

Ademais, ilustram as distintas capacidades para a internalização do arcabouço normativo delineado pela organização e para o processo de negociação intrarregional. À guisa de exemplo, a adoção desproporcional de políticas de subsídios, de promoção das exportações ou de incentivo à estrutura produtiva no seio de cada país evidencia a desigualdade na geração de benefícios para os membros do bloco e as deficiências na harmonização de políticas macroeconômicas mercosulinas.

Apesar de o desempenho comercial ter se mostrado positivo para os membros do MERCOSUL ao longo das décadas, os maiores beneficiados pelo comércio intrarregional foram Brasil e Argentina, ou seja, as economias maio-

res e mais capacitadas para absorver perdas e assumir riscos de longo prazo. Paraguai e Uruguai, os sócios menores, mostraram que a forte dependência comercial em relação aos demais membros os situa em posição de maior vulnerabilidade. A eclosão das crises econômicas que atingiram Brasil, Argentina e Uruguai no limiar do século XXI expôs fraturas socioeconômicas e divergências importantes entre os Estados do bloco.

A emergência quase concomitante de governos progressistas nas duas maiores potências regionais permitiu uma renovação dos rumos do MERCOSUL, que enveredou para um tratamento mais apropriado de questões institucionais e sociais, incluindo a problemática das assimetrias. Paraguai e Uruguai passaram a demandar o encaminhamento dos problemas decorrentes das assimetrias de forma mais veemente. De acordo com Masi (2011), enquanto o Uruguai sentia mais fortemente os efeitos das assimetrias conjunturais/políticas, como as dificuldades de atração de investimentos e de acesso integral aos mercados de Brasil e Argentina, o Paraguai defrontava-se com desafios advindos tanto das assimetrias conjunturais quanto das estruturais, em particular pela mediterraneidade de seu território e dos muitos gargalos na infraestrutura.

Diante dessas circunstâncias, o MERCOSUL instituiu uma série de instrumentos voltados para a mitigação das assimetrias: o FOCEM, em 2004; o Fundo do MERCOSUL de Garantias para Micro, Médias e Pequenas Empresas, em 2008; e o Fundo de Agricultura Familiar do MERCOSUL, em 2009. Dentre eles, o FOCEM destaca-se por abranger programas de convergência estrutural, desenvolvimento da competitividade, coesão social e fortalecimento da estrutura institucional e do processo integracionista (FOCEM, 2005)<sup>9</sup>.

---

9 No afã de criar um espaço de integração produtiva e social, os Estados-membros deram um passo importante para tentar dirimir as insatisfações dos sócios menores e, por conseguinte, para desenvolver um processo de integração mais justo e equilibrado, na tentativa de viabilizar a inserção regional e internacional de seus membros. Nos últimos anos da década de 2010, houve novos ajustes ao FOCEM, como a prorrogação do programa por dez anos e a possibilidade de contar com mecanismos para fortalecer a gestão institucional do fundo e de complementaridade com outros instrumentos de financiamento. O FOCEM consiste em uma provisão não reembolsável, compensatória e redistributiva em benefício das menores economias do bloco. Nesse sentido, os aportes são financiados de acordo com a média histórica do Produto Interno Bruto (PIB) de seus membros, sendo 70% pelo Brasil, 27% pela Argentina, 2% pelo Uruguai e 1% pelo Paraguai. Inversamente, os beneficiários dos fundos são dispostos na ordem de 48% para o Paraguai, 32% para o Uruguai, 10% para a Argentina e 10% para o Brasil. Os aportes financeiros anuais começaram em 2006, na ordem de 100 milhões de dólares anuais até 2012. Após a entrada da Venezuela, foi aventado um acréscimo de 27 milhões de dólares anuais, mas esse valor foi impossibilitado diante da suspensão do país no bloco.

No entanto, essas medidas não se mostraram suficientes ao longo dos anos para mitigar as assimetrias estruturais e conjunturais do bloco, tendo um alcance menos efetivo do que simbólico, sobretudo em função da escassez de recursos suficientes para minimizar as assimetrias, as quais continuam sendo um dos principais problemas que obstaculizam o pleno e eficaz funcionamento do MERCOSUL.

### **A influência das potências extrarregionais: Estados Unidos e China**

A partir do prisma geopolítico mercosulino, faz-se necessário lançar um olhar sobre a influência das principais potências globais – Estados Unidos e China – sobre os rumos do bloco. Lastreada na competição para atrair Estados e regiões para sua órbita geopolítica, a rivalidade sino-estadunidense alcança e modifica a correlação de forças sul-americanas, constituindo uma força centrífuga nos processos integracionistas ao enfraquecer a autonomia dos atores regionais e sujeitá-los a uma crescente atomização.

Os Estados Unidos, *hegemon* hemisférico, buscam assegurar sua zona de influência na América do Sul, balizada por interesses econômicos e segurança hemisférica. Esses dois componentes evidenciam uma relação marcadamente assimétrica. A trajetória do MERCOSUL é marcada por momentos de aproximação e distanciamento com os Estados Unidos. Ao longo dos anos 1990, questões como regionalismo, democracia, globalização e livre-comércio estavam no cerne do engajamento entre os atores. A unipolaridade vigente no imediato pós-Guerra Fria, com a emergência dos Estados Unidos como única superpotência, consistiu no momento de maior convergência. Os países do bloco, envoltos em dificuldades econômicas, abraçaram entusiasmadamente a agenda econômica neoliberal e os ideais preconizados pelo país em sua inserção externa<sup>10</sup>. Vale lembrar que os Estados Unidos propuseram a criação da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) com o objetivo de constituir um bloco continental formado por 34 países para a livre-circulação de mercado-

---

10 O “realismo periférico” argentino ilustra com nitidez essa aproximação, quando o país não apenas adotou irrestritamente o receituário neoliberal econômico do Consenso de Washington, como também buscou aproximar-se dos Estados Unidos em termos geopolíticos e geoestratégicos, como demonstram sua participação na Guerra do Golfo, de 1991, e na obtenção do status de aliado extra Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Os demais países do bloco, a despeito de não se alinharem aos Estados Unidos com o mesmo entusiasmo, aproximaram-se do país para obterem dividendos políticos e econômicos.

rias, capitais e serviços, cujas negociações iniciaram em 1994 e finalizaram em 2005, embora o MERCOSUL tenha resistido.

No início do século XX, a ascensão de governos de posicionamento à esquerda assinalou um relativo alijamento aos Estados Unidos, calcado na busca por autonomia, na diversificação de parcerias e na aproximação institucional intrarregional. O concomitante reposicionamento estratégico do país, voltado para ações unilaterais e militaristas após os ataques terroristas de setembro de 2001, solapou as expectativas de acercamento com América do Sul, direcionando-se, em diversas ocasiões, para a adoção de medidas desfavoráveis à região, como a reativação da IV Frota Naval no Atlântico Sul. Os processos de aproximação e distanciamento com os países sul-americanos obedecem à lógica das alianças preferenciais dos Estados Unidos, como corroboram a forte aproximação com Colômbia, Peru, Chile e Paraguai e a forte rejeição à Venezuela e Bolívia, enquanto prevalecem relações sólidas, embora apenas cordiais, com Brasil e Argentina.

Esse é o jogo da geometria variável. Nesse período, a influência estadunidense nos países sul-americanos sofreu desgastes significativos, embora no âmbito estratégico-militar a região não tenha se desvencilhado de sua órbita geopolítica. No entendimento de Moniz Bandeira (2014, p. 257), “[...] o MERCOSUL representava um obstáculo aos desígnios econômicos, políticos e militares dos EUA” e, para reverter essa condição, a potência hemisférica buscou meios para manter sua influência na região através de estratégias bilaterais<sup>11</sup>.

Na terceira década do bloco, o ambiente oscilou de um distanciamento para uma adesão entusiasmada aos Estados Unidos. No primeiro lustro, as relações foram caracterizadas pela dissensão em torno de temas como a espionagem ao governo e empresas brasileiras pela Agência Nacional de Segurança (NSA), além da percepção de negligência para com os países do bloco no enfrentamento de suas crises econômicas. No segundo lustro, contudo, a emergência de políticos de direita nos quatro países do bloco reaproximou o MERCOSUL dos Estados Unidos, em movimento análogo ao dos anos 1990, com a prepon-

---

11 Quando Estados Unidos e Uruguai assinaram o Acordo-Quadro de Comércio e Investimentos, em 2007, surgiram questionamentos em torno do motivo para tamanho esforço dos Estados Unidos para a concretização de um acordo comercial com uma economia tão pequena quanto a uruguaia. Dentre os fatores, constariam a subsequente diminuição da uniformidade dos países do bloco em suas negociações externas e a potencial retirada do Uruguai do MERCOSUL, o que poderia enfraquecer substancialmente o agrupamento, além de abrir espaço para que outros países se dirigissem a acordos com os Estados Unidos em uma base bilateral, na qual a grande potência teria evidente vantagem de negociação.

derância de políticas neoliberais e relativa submissão de sua política externa aos interesses da potência hemisférica. Ao longo de toda a década, a inserção internacional dos países do bloco esteve debilitada, com desarranjos significativos para o funcionamento e a efetividade da organização.

A incursão da China no MERCOSUL está profundamente subordinada às relações econômico-comerciais. Se na década de 1990 seus vínculos com o bloco eram bastante reduzidos, a partir de sua admissão na OMC, em 2001, houve ganhos intensos no dinamismo do relacionamento, que permitiu, ao longo do tempo, sobrepujar a temática comercial e compreender, embora em menor dimensão, o âmbito geopolítico, em consonância com o fortalecimento de suas credenciais globais e de sua presença em novos espaços geográficos.

A assertividade e a proatividade da China nas instâncias de poder global passaram pelo fortalecimento dos seus vínculos com países em desenvolvimento, engendrando iniciativas conjuntas sobre diversos temas da agenda internacional, como as reformas nos mecanismos de governança global, a defesa do multilateralismo e questões afeitas a nações menos desenvolvidas, como a pobreza e o desenvolvimento social. A estratégia chinesa de colocar-se como um país que compartilha desafios comuns com o MERCOSUL, mormente no âmbito social, a exemplo da pobreza e da desigualdade, abriu espaço para investidas no campo estratégico-militar, com visitas de altos oficiais, cursos de educação militar na China e a venda de equipamentos militares sofisticados (ELLIS, 2011). Essa aproximação geoestratégica, contudo, mostrou-se bastante incipiente e fortemente condicionada pela hegemonia dos Estados Unidos no continente, apesar de importantes iniciativas como exercícios militares com o Peru e a implantação de um acordo de cooperação militar com a Argentina.

Deve-se ressaltar que os vínculos econômico-comerciais que perfazem a relação sino-MERCOSUL inserem-se no modelo centro-periferia, no qual a China atua como exportadora de produtos de alto valor agregado enquanto importa produtos primários. Essa relação reforça a especialização do MERCOSUL na produção e exportação de *commodities*, com danos sensíveis à sua industrialização e competitividade. É inegável a importância da China para o crescimento econômico dos países mercosulinos e para a superação das crises domésticas na primeira década do século. No entanto, as constantes oscilações do preço internacional dos principais produtos de cesta exportadora dos países do bloco evidenciam o caráter pernicioso da dependência de exportação de produtos primários que atingiu fortemente suas economias. É imperioso, nesse sentido, refletir sobre a perpetuação desse modelo com a China

e, ao mesmo tempo, ponderar se o acordo firmado com a União Europeia não enveredaria pelo mesmo caminho.

### **Por que Defesa não é um assunto prioritário no MERCOSUL?**

Quando analisada a estrutura institucional do MERCOSUL, percebe-se que o processo de integração não contemplou, entre seus objetivos, a capacidade de poder militar e a criação de uma política de defesa comum, impedindo seu fortalecimento geopolítico e sua inserção internacional de forma mais robusta na correlação de poder regional e global. Mesmo que a superação das hostilidades e rivalidades de poder entre os países do Cone Sul tenha sido um fator elementar para a conformação do bloco, a preponderância da agenda econômico-comercial neoliberal tolheu os esforços na direção de uma política de defesa mercosulina. Ademais, a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), em 1991, para verificar o uso exclusivamente pacífico da energia nuclear, proporcionou um ambiente de confiança mútua e de cooperação para a paz na região, abrindo espaço para uma relação bilateral estratégica entre as duas potências geopolíticas regionais e eliminando ameaças nucleares à sua integridade e soberania (VARGAS, 1997), inclusive levando à redução de gastos militares, que só voltariam a crescer na década de 2000.

Com exceção da adoção da Declaração Política do MERCOSUL; Chile e Bolívia como Zona de Paz, em 1998; e de outros documentos declarativos, o revestimento de um caráter geoestratégico e militar no bloco nunca se concretizou. No início, Argentina e Paraguai manifestaram interesse em avançar com uma agenda de defesa sub-regional, mas encontraram resistências por parte de Brasil e Uruguai, mais focados na temática comercial. Além disso, fatores de ordem interna dos Estados-membros, como os distintos graus de autonomia de suas Forças Armadas – com maior nível de controle civil sobre os militares em Argentina e Uruguai, ao contrário de Brasil e Paraguai, onde a redemocratização ocorreu de forma pactuada com os militares –, também travaram a construção de um modelo defensivo comum (FRENKEL, 2019). No âmbito do MERCOSUL, portanto, a política de defesa dos Estados vem se limitando ao controle de armamentos, consultas políticas e exercícios militares conjuntos, sobretudo após a criação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) no âmbito da UNASUL, o qual passou a balizar a agenda de defesa em toda a América do Sul. Com a *débâcle* da UNASUL e o vácuo deixado pela desativação do CDS, abre-se espaço novamente para que os membros do MERCOSUL

possam articular um projeto de defesa comum e, sobretudo em efeito *spillover*, possam angariar mais um tema que seja capaz de fortalecer o diálogo e as normas comuns e que sirva de referência para o sistema de governança regional e Geopolítica internacional.

## Considerações finais

É inegável a importância geopolítica do MERCOSUL como instância intergovernamental que possibilitou estreitar o diálogo entre os países platinos, evitou o reavivamento de antigas rivalidades, buscou superar as assimetrias entre os vizinhos, possibilitou a construção de normas e políticas comuns em diversas áreas (não somente focadas no comércio), desenhou e implementou projetos de cooperação técnica e financeira e, em alguns momentos, serviu como fórum prévio para assuntos que seriam tratados em outras arenas; aspectos que evidenciam resultados exitosos de um sistema normativo-institucional construído durante seus 30 anos, que reforçam compromissos bilaterais, regionais e internacionais estabelecidos anteriormente *e/ou a posteriori*. Atualmente, o MERCOSUL se encontra em uma encruzilhada a respeito do seu futuro e, sem a pretensão de esgotar todos os dilemas, elencaremos alguns.

O primeiro deles se refere ao cumprimento dos objetivos comerciais e econômicos estabelecidos nos primórdios do bloco para alcançar o nível de integração classificado como Mercado Comum. Certamente não alcançaremos tal grau de comprometimento nesta próxima década. O MERCOSUL de hoje é diferente daquele da primeira década de existência, porque seus membros tomaram outros rumos e priorizaram outros interesses. No que tange à seara relacionada às normas comuns que possibilitam integrar e internalizar políticas sociais e ambientais, o bloco galgou muito além do que haviam proposto inicialmente, mas manter essas conquistas depende, sobretudo, de forças exercidas pelos atores domésticos.

Outro aspecto refere-se aos processos de tomada de decisão que permanecem intergovernamentais, ou seja, as decisões ficam concentradas no Poder Executivo e no hiperpresidencialismo, porque os governos centrais que representam os Estados Partes no bloco não compartilham sua soberania decisória com os atores domésticos. Essa questão é reivindicada por unidades públicas subnacionais, acadêmicos, sociedade civil organizada e alguns setores produtivo-econômicos há bastante tempo, e chega a ser constatada em alguns documentos do MERCOSUL. No entanto, efetivamente, não existem instâncias supranacionais cujas decisões e ações decorram de governança multinível

constituída por atores não centrais legitimamente interessados. O ideal seria aumentar a autonomia de sua arquitetura institucional e de seus principais instrumentos operacionais (técnicos e normativos) e diminuir a influência das orientações políticas e partidário-ideológicas nos processos de tomada de decisão do bloco. Mas não sejamos utópicos em acreditar que o bloco será remodelado e perseguirá o modelo europeu de integração.

Outro aspecto desolador é o forte desalinhamento político-ideológico e como essa situação tem reverberado, gerando divergências nos posicionamentos entre os atuais presidentes dos Estados-membros do MERCOSUL, resultando em fricções e travando pautas que deveriam ser tratadas em conjunto e com diplomacia.

A conjuntura da pandemia de covid-19 impactou as relações políticas, econômicas e sociais no mundo todo, e na América do Sul não foi diferente. Em março de 2020, em reunião virtual, os presidentes e altos representantes dos Estados Partes do MERCOSUL publicaram uma “Declaração de Contenção para a Mitigação do Coronavírus e seus Impactos” (MERCOSUR, 2020). Entretanto, nenhuma ação conjunta foi realmente tomada (e os países mercosulinos chegaram a fechar suas fronteiras). O Brasil adotou medidas unilaterais de controle das fronteiras terrestres com os países vizinhos e das fronteiras aéreas provenientes de fluxos de outras regiões, na tentativa de conter a circulação de pessoas e, conseqüentemente, a transmissão do vírus. Essas medidas não foram suficientes e a crise sanitária chegou a tal gravidade que o Brasil se tornou um pária internacional, apesar do reconhecimento histórico como um dos mais democráticos e capilarizados sistemas de saúde do mundo.

Na data em que se celebrariam os 30 anos do MERCOSUL, os presidentes dos Estados fundadores desentenderam-se sobre os temas em pauta, evidenciando publicamente as divergências de interesses. Argentina e Paraguai são resistentes à modernização do bloco defendidas por Brasil e Uruguai, a respeito da flexibilização da TEC para produtos externos ao bloco e a necessidade de consenso entre os membros em negociações comerciais com outros países e regiões, compromissos firmados na Decisão nº 32/2000, emitida pelo Conselho do Mercado Comum.

Outro ponto que tem gerado impasses refere-se ao Acordo de Livre-Comércio MERCOSUL-União Europeia, assinado em junho de 2019, após mais de 20 anos de negociação, que ainda depende da ratificação dos parlamentos dos 31 países envolvidos e gerou expectativas e críticas. Sobre essa questão, pode-se inferir que se os membros do MERCOSUL continuarão a oferecer produtos primários com baixo valor agregado, será perpetuada a relação neocolonial de exploração da natureza e do trabalho humano sul-americanos. Mas se

as diretrizes de sustentabilidade e os acordos ambientais internacionais forem cumpridos pelos Estados e produtores mercosulinos, essa condição não servirá como medida protecionista como alguns alegam, e sim como vantagens comparativas que agregam valor à nossa imagem e nossos produtos (GARCIA, 2019). Não negamos que acordos extrarregionais possam reforçar a relação centro-periferia no âmbito comercial, no entanto, se os requisitos sociais e ambientais forem devidamente valorizados em nossa região, poderão tornar-se vantagens, até mesmo servindo como barganha.

Diante desses contextos, o grande desafio é os Estados mercosulinos estabelecerem estratégias consistentes para tornar suas economias mais sustentáveis, complementares e competitivas, investindo em educação, pesquisa, tecnologias e sistemas produtivos integrados, focados em aumentar a produtividade com valor agregado, menor impacto ambiental, integração das infraestruturas físicas do setor de transportes com intermodalidade e eficiência, e sem marginalizar o atendimento prioritário aos mercados domésticos/regionais, notadamente no fornecimento de alimentos e produtos essenciais para o bem-estar de suas sociedades. Não podemos manter o alto nível de dependência em relação às potências, sejam Estados Unidos, China ou União Europeia.

Por fim, lembremos que o MERCOSUL é originalmente constituído pelos países da bacia do Prata, com vocação logística voltada para vertente Atlântica. A adesão da Bolívia como membro pleno complementa as possibilidades de cooperação da bacia supracitada, o acesso deste país ao oceano Atlântico e a incorporação do *heartland* geopolítico sul-americano no bloco. O fim da suspensão da Venezuela é um capítulo à parte, que depende de muitas variáveis. A continuidade dos outros membros associados é um diferencial que possibilita ao MERCOSUL acessar as outras vertentes, notadamente da Ásia-Pacífico, região que se torna cada dia mais importante nas relações comerciais, econômicas e financeiras internacionais. Todos esses Estados se inserem em outros tabuleiros da Geopolítica mundial. Contudo, a Geografia e a proximidade física são incontestáveis, sobretudo porque ter boas relações com os vizinhos é condição *sine qua non* para a sobrevivência.

## Referências

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Estudio económico de América Latina y el Caribe – El nuevo contexto financiero mundial: efectos y mecanismos de transmisión en la región. CEPAL, Santiago de Chile, LC/PUB.2019/12-P, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3pzBHfl>. Acesso em: 7 jan. 2021.

COSTA, W. M. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. *Confins: Revue Franco-Brésilienne de Géographie/Revista Franco-Brasileira de Geografia*, [S.l.], n. 7, 2009.

COSTA, W. M. Crise da integração e tendências geopolíticas na América do Sul. In: COSTA, W. M.; VASCONCELOS, D. B. (org.). *Geografia e geopolítica da América do Sul: integrações e conflitos*. São Paulo: Humanitas, 2018. p. 17-36.

ELLIS, E. R. *China-Latin America military engagement: good will, good business, and strategic position*. Carlisle Barracks: Army War College Strategic Studies Institute, 2011.

FRENKEL, A. Argentina, el MERCOSUR y los intentos de establecer una política común de defensa. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Bogotá, v. 14, n. 2, p. 59-82, 2019.

FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL. MERCOSUL/CMC/DEC nº 18/05. *Integração e funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do MERCOSUL*, Assunção, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3exuvtU>. Acesso em: 6 jan. 2021.

GARCIA, T. S.L. *Desafios da integração sul-americana: as políticas de meio ambiente e de transportes no MERCOSUL (2009-2019)*. 2019. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

GIORDANO, P.; MOREIRA, M.; QUEVEDO, F. *El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional*. [S.l.]: Banco Interamericano de Desarrollo; Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, 2004.

LAFER, C. Descaminhos do MERCOSUL—A suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira. *Política Externa*, São Paulo, v. 21, n. 3, p. 19-27, 2013.

MARS, A. Dilma vai recorrer ao MERCOSUL se impeachment for aprovado no Senado. *El País*, [S.l.], 22abr. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3eyOCb3>. Acesso em: 26 dez. 2020.

MASI, F. Los desafíos de una economía abierta y de menor desarrollo en el MERCOSUR. In: MASI, F. (ed.). *Paraguay en el MERCOSUR: asimetrías internas y política comercial externa*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, 2011. p. 5-13.

MATHIAS, S. K.; MATIJASCIC, V. B. Defesa no MERCOSUL: avanços para a integração. *Tensões Mundiais*, Fortaleza, v. 7, n. 12, p. 223-242, 14 nov. 2018.

MELLO, L. I. A. Brasil e Argentina em perspectiva histórica. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, Araraquara, n. 24-25, p. 131-143, 2001.

MERCADO COMÚN DEL SUR. *Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR*, São Paulo, 5 ago. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3EzbVvX>. Acesso em: 28 dez. 2020.

MERCADO COMÚN DEL SUR. *Declaración de los presidentes del MERCOSUR sobre coordinación regional para la contención y mitigación del coronavirus y su impacto*, [S.l.], 18 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/32Atb7d>. Acesso em: 2 abr. 2021.

MONIZ BANDEIRA, L. A. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul – Da Tríplice Aliança ao MERCOSUL, 1870-2001*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

SIMÕES, T. H. N. A Aliança do Pacífico e o tabuleiro geopolítico sul-americano. *Confins: Revue Franco-Brésilienne de Géographie/Revista Franco-Brasileira de Geografia*, [S.l.], n. 35, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3qRc0qf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

SOLER, L. M. Golpes de Estado en el siglo XXI: un ejercicio comparado Haití (2004), Honduras (2009) y Paraguay (2012). *Cadernos Prolam/USP*, São Paulo, v.14, n. 26, p. 79-92, 2015.

URUGUAI. Uruguay solicitó activación de cláusula democrática por ruptura institucional en Bolivia. *Uruguay Presidencia*, Asunción, 4 dez. 2019. Comunicado de prensa nº 133/19. Reunión del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR – Situación en Bolivia. Disponível em: <https://bit.ly/3FzvaXA>. Acesso em: 29 dez. 2020.

VARGAS, E. V. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do MERCOSUL. *Revista Brasileira de Política Internacional*, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 41-74, 1997.

VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. Santiago de Chile: CEPAL, 2007. (División de Comércio Internacional e Integración, Série Comércio Internacional, n.62).

## **Agradecimentos**

Tatiana de Souza Leite Garcia foi bolsista no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana na Universidade de São Paulo e agradece à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), código de financiamento 001.

Tales Henrique Nascimento Simões é bolsista no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana na Universidade de São Paulo e agradece ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

# O TRANSPORTE MULTIMODAL NA REGIÃO DAS GUIANAS: DESAFIOS, IMPASSES E GEOPOLÍTICA REGIONAL

*Gutemberg de Vilhena Silva*

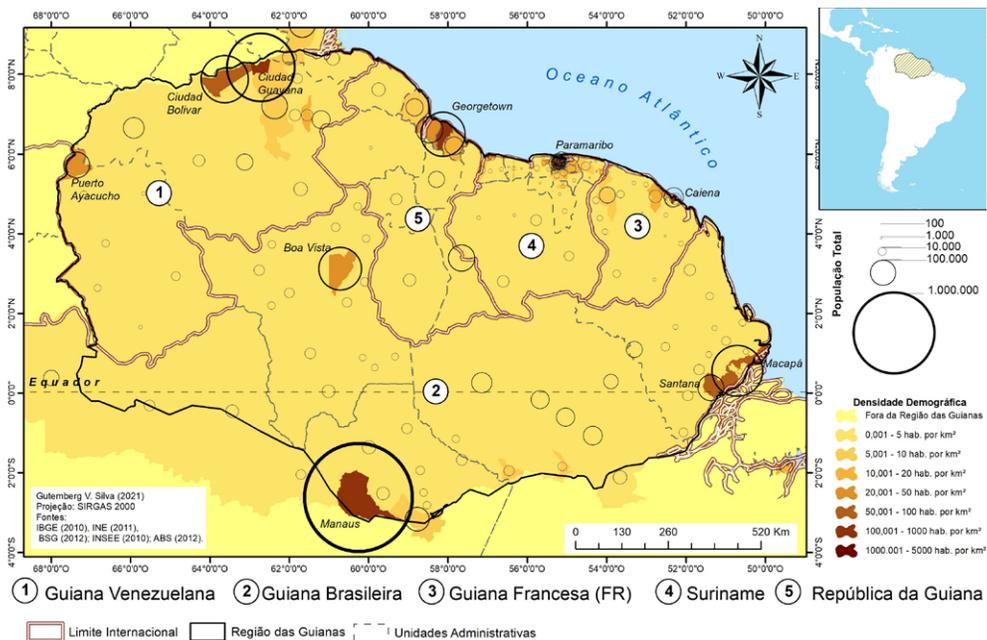


# **O transporte multimodal na região das Guianas: desafios, impasses e geopolítica regional**

*Gutemberg de Vilhena Silva*

## **Introdução**

Pensada como região geopolítica de integração rodoviária na década de 1970 (MEIRA MATTOS, 1980) e constitutiva de eixos estratégicos de interligação multimodal nos anos 2000 na Pan-Amazônia, a região das Guianas até hoje não conseguiu uma estrutura de transporte minimamente adequada para circulação intra e inter-regional, resultado de inúmeros fatores históricos, entre os quais estão os de ordem geopolítica. As Guianas correspondem a um complexo regional no norte da América do Sul (LÉZY, 2000) do qual fazem parte Suriname, Guiana Francesa, República da Guiana, Brasil (estado do Amapá e partes do Pará e do Amazonas) e Venezuela (estados de Amazonas e Bolívar e parte de Delta Amacuro), com cerca de 1,7 milhões de km<sup>2</sup>, no qual habitam mais de 10 milhões de pessoas, muitas das quais concentradas nas capitais ou cidades importantes nas bordas da região (Figura 1).

**Figura 1: A região das Guianas**

**Fonte:** elaboração própria.

As Guianas estão no ponto mais extremo ao norte da América do Sul, com uma costa atlântica robusta, rios de extrema importância geopolítica (como o Orinoco e o Amazonas) e uma geografia ambiental, vegetação e geomorfologia bastante diversificadas, além de possuir um capital natural de alto valor estratégico na atualidade, consequência de reduzido povoamento, diminuto uso territorial por grandes empreendimentos econômicos, baixos níveis de desmatamento e existência de várias áreas protegidas, em especial na parte venezuelana e nas zonas de fronteira. Ademais, é a porção sul-americana mais caribenha e cujo contato com a Europa e seus projetos estruturantes se dá de maneira direta e frequente em razão da condição da Guiana Francesa como Coletividade Territorial Ultramarina da República Francesa, uma das cinco Guianas, sem perder de vista o legado colonial.

Essa região já passou por muitas transformações territoriais desde que seus primeiros habitantes, os indígenas, povoaram-na há mais de 10 mil anos. Diferentes povos etnolinguísticos criaram suas geografias, estabeleceram suas redes de interações e promoveram suas práticas espaciais a partir de um tipo de seminomadismo, considerando as condicionantes naturais (relevo, solo,

vegetação, hidrografia) que lhes impuseram restrições e, ao mesmo tempo, potencialidades para o desenvolvimento de suas comunidades.

Com a chegada dos exploradores europeus desde o final do século XV, seguido por grupos africanos escravizados nos séculos XVI e XVII, dos asiáticos e de povos do próprio continente americano nos séculos XIX e XX, ocorreu um longo processo de ocupação, circulação e construção de territorialidades nas Guianas, resultando em uma região complexa sob diversos aspectos socioterritoriais. Eventos ocorridos na Europa (como as Grandes Navegações, a União Ibérica, o comércio de escravos, as revoluções burguesas e inúmeras guerras e tratados internacionais relacionados às conquistas) delinearam mudanças e adaptações – às vezes profundas – no ordenamento territorial das Guianas nos últimos cinco séculos.

Neste texto, analisaremos a estrutura multimodal dos transportes da região. Para tanto, nossas principais bases metodológicas foram consulta documental e bibliográfica e trabalho de campo, este último realizado em dois momentos: em 2018 e em 2019/2020<sup>1</sup>. Na primeira parte, o texto dedica análises aos modais de transporte na região das Guianas. Em seguida, lança uma proposição geopolítica para pensar em tal estrutura.

## **A estrutura de transporte multimodal da região das Guianas**

A estrutura de transportes regional é formada por variadas conexões fluviais, poucas rotas rodoviárias, alguns voos regulares intra e inter-regionais e uma base ferroviária quase inexistente e sucateada. Podemos dividi-la em três grandes eixos: (1) no grande arco entre os rios Orinoco e Amazonas – e penetrando a floresta em todos os sentidos, as hidrovias, com a *Trans-hidroguianense* como sua estrutura nuclear –; (2) na faixa litorânea atlântica, em que predominam as rodovias, em especial a *Trans-rodoguianense*; e (3) no grande interior regional, em que os aviões, em geral de pequeno porte, e as canoas se encarregam de implementar a circulação.

---

1 No primeiro, percorremos a Trans-rodoguianense e a Trans-hidroguianense saindo de Macapá, no Amapá (Brasil), por 23 dias, entre novembro e dezembro de 2018. No segundo, fizemos apenas a Trans-rodoguianense por 20 dias, entre dezembro de 2019 e janeiro do ano seguinte. Em ambos não conseguimos fazer campo na Guiana Venezuelana, a não ser na cidade de Santa Elena do Uairén.

## A Trans-hidroguianense e suas conexões fluviais interiores

A rede hidrográfica é uma das maiores riquezas da região das Guianas. Embora haja uma quantidade enorme de rios, canais e afluentes, 47 deles de médio a grande porte, são os responsáveis por boa parte da drenagem regional, incluindo os rios Negro, Orinoco, Essequibo, Trombetas, Maroni, Corentyne, Oiapoque e o principal deles, o rio Amazonas (HAMMOND, 2005; Figura 2).

**Figura 2:** Trans-hidroguianense e suas ramificações interiores



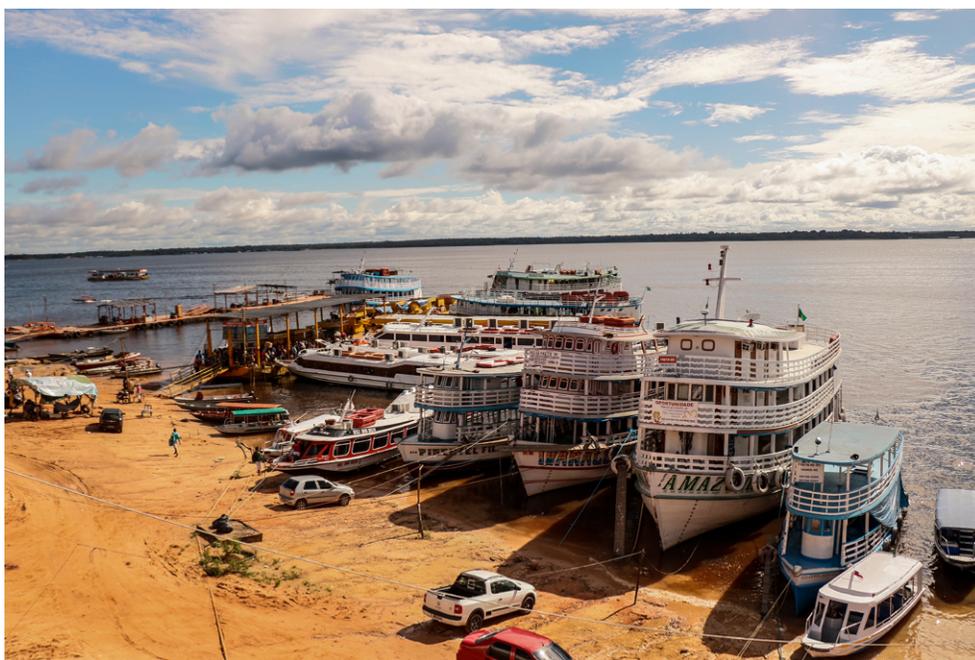
**Fonte:** elaboração própria.

O uso da monumental rede hidrográfica da região se estabeleceu ao menos 10 mil anos atrás, com as populações indígenas. Por meio dela, as muitas comunidades existentes promoveram suas interações espaciais e trocas comerciais e, até o século XIX, essa rede reinou absoluta, exceto pelos incipientes caminhos abertos nas densas florestas das Guianas para cruzamento em pequenas distâncias por terra. As canoas, como meio de locomoção, protagonizaram séculos de relevante participação na geografia regional. Além delas, as caravelas também foram fundamentais para a conexão da região das Guianas

com a Europa e o Caribe até meados do século XIX, quando foram adicionados motores de popa em alguns tipos de canoas – chamadas de catraias e rabetas. Em seguida, já no século XX, outras formas de circulação, como transporte automotivo, aviões e barcos de médio e grande porte (Figuras 3, 6 e 9), ganharam espaço e otimizaram o tempo de deslocamento intrarregional e internacional, *comprimindo o espaço-tempo* para uma parte da circulação.

Os rios das Guianas funcionam como verdadeiras “estradas” de água no deslocamento tanto da população quanto de mercadorias e a extensa malha hidroviária de 1,6 mil quilômetros de rios navegáveis (LUJAN; ARMBRUSTER, 2011) é fundamental para diversas pequenas vilas e cidades que existem na região. O núcleo da rede hidrográfica da região é a Trans-hidroguianense, uma denominação que criamos para nos referirmos a um conjunto de vias fluviais que conecta grandes, médias e pequenas cidades no arco Orinoco-Amazonas e nas ramificações constitutivas do arco (Figuras 2 e 10).

**Figura 3:** Barcos de médio e pequeno porte no porto de Manaus (Brasil)



**Fonte:** trabalho de campo (2019, foto de Gabriel Flores).

Nesse arco, há uma grande barreira natural que impede a comunicação direta do Orinoco com o Negro, rios fundamentais da região na altura do canal

do Cassiquiare<sup>2</sup> (Figura 2). A elaboração de uma estratégia de engenharia para interligação fluvial por esse canal é fundamental para integrar a Trans-hidroguianense. Aristeguieta (2015) esclarece que o principal obstáculo a essa interligação é constituído pelos córregos Atures e Maipures, em frente à cidade de Puerto Ayacucho, e sua superação, embora seja tecnicamente viável, além de seu alto custo, tem repercussões ambientais que dificultam sua execução.

Apesar do histórico esforço diplomático entre Brasil e Venezuela, o relativo isolamento geográfico, a baixa dinâmica econômica e as políticas de “tamponamento” das áreas protegidas da Amazônia foram condicionantes relevantes que inviabilizaram até hoje os investimentos na construção de um acesso entre ambos os países pelo canal (BARROS; CÓRDOVA, 2014).

O transporte pela Trans-hidroguianense tem seu dinamismo mais expressivo entre Manaus e Santana. A forma de navegação preponderante é a interior, de cabotagem, também a navegação de longo curso, em que várias empresas de grande, médio e pequeno portes utilizam as hidrovias para ter acesso ao comércio local, nacional e internacional. Nessa conexão, há capacidade para se receber desde embarcações fluviais até navios oceânicos, que realizam navegação de cabotagem para os portos marítimos do Nordeste, Sudeste e Sul do Brasil ou para o exterior.

No coração regional, algumas das áreas mais remotas somente são acessadas por meio das canoas. Percorrer os rios Maroni, Oiapoque e Approuague (Figura 2), três dos mais importantes na conexão borda-interior regional, somente é possível por meio dessas pequenas embarcações. Além disso, no espaço cotidiano de muitas comunidades ribeirinhas, as canoas a remo permitem sistemático contato entre famílias e são a base da circulação há milênios.

### **A fraca rede ferroviária**

A utilização de ferrovias foi uma das primeiras iniciativas da ação humana para conectar áreas interioranas com a costa atlântica, embora seja pontual e de maneira limitada na região das Guianas. Em geral, as ferrovias utilizadas ou as que ainda funcionam serviram/servem para transportar madeira, açúcar e – em especial – minérios (bauxita, ferro e manganês, principalmente). A primeira obra construída nas Guianas, e inclusive em toda a América

---

2 O canal do Cassiquiare é uma ocorrência geográfica raríssima no limite entre as bacias do Amazonas e do Orinoco e única nessas dimensões, que é a captura fluvial de uma bifurcação de outro curso de água, ou seja, do Negro face ao Orinoco.

do Sul, foi a *Ferrovía da Costa Leste* (Demerara-Berbice Railway), em 1848, na então Guiana Britânica. Depois dessa, outras ferrovias (Figura 4) foram inauguradas para conectar vilas e cidades, transportar mercadorias e pessoas, bem como estabelecer conexões com os mercados internacionais.

Ao todo, já se construíram 14 ferrovias na região das Guianas, totalizando aproximadamente 950 km de vias férreas. O maior empenho em estabelecer uma rede ferroviária regional, embora isso nunca tenha sido efetivado, ocorreu na República da Guiana, em um triângulo entre Georgetown, New Amsterdam e Linden. Mesmo assim, as ferrovias de Landspoorweg (Lawa Railway), no Suriname, e a Estrada de Ferro do Amapá (EFA), no Brasil, foram as mais extensas utilizadas e, além disso, tinham um papel geopolítico fundamental: o de penetrar na densa floresta Amazônica para extração mineral. Venezuela, por seu turno, tem apenas uma ferrovia em funcionamento (Ferrovia do Orinoco) na sua parte guianense, embora possua um planejamento estratégico de fortalecer sua rede ferroviária até 2030, integrando Santa Elena do Uairén, Ciudad Bolívar, Ciudad Guayana, Puerto Ayacucho e várias outras cidades à rede nacional.

**Figura 4:** Ferrovias na região das Guianas



**Fonte:** elaboração própria.

Na Guiana Francesa, as ferrovias não foram uma opção estratégica para longas distâncias. Ou seja, apesar de a França ser mundialmente conhecida pelo desenvolvimento de seu setor ferroviário, em sua Coletividade Territorial Ultramarina na América do Sul mal se conheceu o transporte sobre trilhos. Para Granger (2021), o argumento é que o solo é móvel demais, tornando muito cara a construção e a manutenção de uma ferrovia. A Ferrovia de Kourou é um destaque na região das Guianas, embora seja curta (cerca de 3 km apenas). Por ela se deslocam equipamentos tecnológicos para a base espacial da cidade de Kourou, que está a 60 km da capital, Caiena.

Nunca houve, doravante, uma rede planejada e interconectada na região das Guianas e o resultado foi uma coleção desconectada de linhas de vários tamanhos, muitas das quais na costa atlântica. Todas as linhas, exceto as da Guiana Francesa, foram dedicadas ao tráfego de produtos primários, em especial minérios (ouro, bauxita, ferro e manganês, principalmente) e foram fundamentais para o deslocamento de funcionários e residentes de diferentes cidades, constituindo-se no primeiro *objeto técnico* criado para dinamizar a circulação regional, mesmo de maneira restrita e limitada. Aliado a isso, contudo, as ferrovias tiveram um papel pouco relevante na penetração do interior regional, pois sempre foram muito inexpressivas, pontuais e de reduzido valor estratégico para a gestão territorial nos países das Guianas.

### **A Trans-rodoguiense e suas reduzidas ramificações interioranas**

A estrutura fundamental da rede rodoviária das Guianas é a Trans-rodoguiense, denominação que criamos para nos referirmos a um conjunto de vias terrestres que conectam as capitais, todas as grandes e várias pequenas e médias cidades da região por cerca de 4 mil km. Seu nome é uma metáfora para designar a base rodoviária das Guianas de forma integrada, já que em cada país ela possui um nome específico. Essa *rodovia multinacional* chama atenção por sua dimensão e pelas possibilidades de integração física regional que possui. Dela fazem parte as rodovias 156, 401 e 174 no Brasil; as vias RN 1 e 2 na Guiana Francesa; a rota leste-oeste-norte do Suriname; as ligações Corriverton-Georgetown, Georgetown-Linden e Linden-Lethem, na República da Guiana; e a rodovia Troncal 10 entre Santa Elena de Uairén e Ciudad Guayana, na Venezuela (Figura 5).

**Figura 5:** Trans-rodoguianense e suas ramificações interiores

Fonte: elaboração própria.

A Trans-rodoguianense é bem-estruturada, mas carece continuamente de manutenção em partes muito utilizadas da via e, em outras, necessita de pavimentação, notadamente nos extremos norte e sul do Amapá, entre Laranjal do Jari e Macapá e em Oiapoque, tal como entre Linden e Lethem<sup>3</sup> (Figura 6). Além disso, em algumas partes da via, a circulação é comprometida por conta de horário de funcionamento de balsa para cruzamento fronteiriço (fronteira Suriname-República da Guiana), pela dificuldade em obter visto de entrada para a população dos países vizinhos (fronteira da Guiana Francesa com Brasil e Suriname), por instabilidades políticas (caso da Venezuela, atualmente) ou por conflitos eventuais com comunidades indígenas, como é o caso no vale do Uaçá, no Amapá, e na terra Waimiri-Atroari, entre Roraima e Amazonas, todas no Brasil.

3 A estrada Georgetown-Lethem com, cerca de 550 km, foi aberta apenas nos anos 1980 e tem sido incluída em projetos de integração regional e internacional – a estrada foi dividida nos projetos Linden-Georgetown, já concluído, e Linden-Lethem, ainda precário, como parte de iniciativas internacionais para conectar a República da Guiana ao Brasil.

**Figura 6:** Precariedade na Trans-rodoguianense

**Fonte:** trabalho de campo (2019, foto de Gabriel Flores).

Para a Trans-rodoguianense ser percorrida em sua totalidade, é necessário atravessar cerca de 300 pontes, duas das quais internacionais (sobre os rios Tacutu e Oiapoque), cruzar rios por balsas (Corantyne e Maroni) e ainda percorrer a fronteira seca entre Brasil e Venezuela. Com a abertura para circulação das pontes internacionais sobre os rios Tacutu (2009) e Oiapoque (2017, Figura 7), ampliaram-se as expectativas em conectar fisicamente a Trans-rodoguianense com a rota pan-americana, da qual ela faz parte, para percorrer – por terra – os 25,8 mil km da pan-americana cruzando as Américas, da Patagônia, na Argentina, ao Alasca, nos Estados Unidos<sup>4</sup> (Figura 5).

As pontes foram fundamentais para a articulação territorial das principais cidades da região das Guianas. Caso os planos para construção de pontes internacionais sobre os rios Maroni e Corantyne se concretizem no futuro, uma etapa fundamental para o desencravamento da região será superada. Além disso, há ainda a interligação da região das Guianas com o exterior regional por meio de Santarém através da rodovia BR 163 (Cuiabá-Santarém), no Brasil (Figura 5).

<sup>4</sup> Cf. Didik (2016) e Garbin (2017).

**Figura 7:** Ponte binacional sobre o rio Oiapoque



**Fonte:** trabalho de campo (2019, foto de Gabriel Flores).

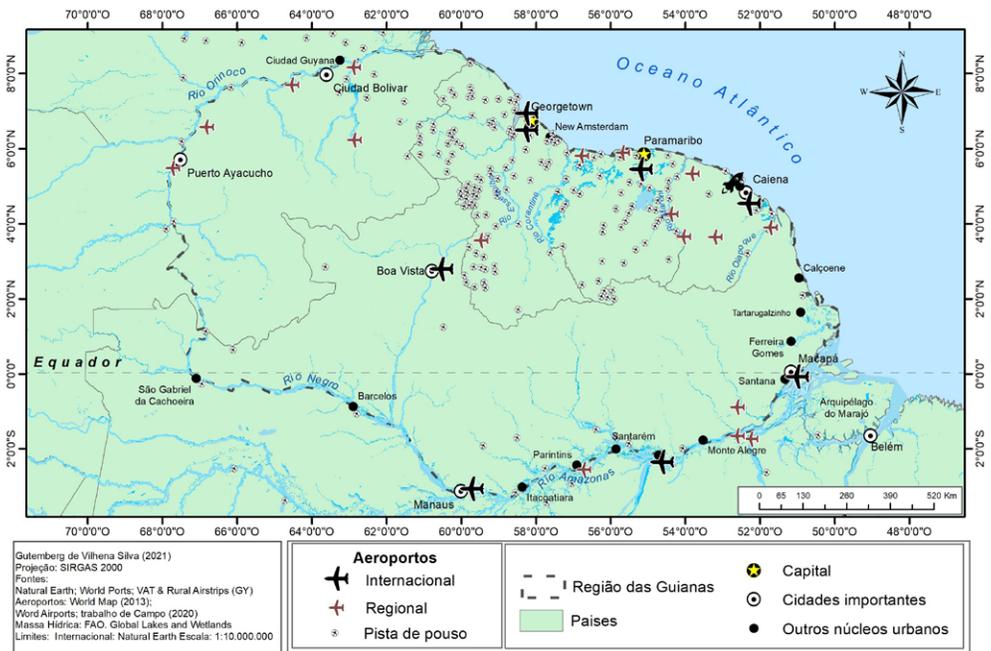
Boa Vista, no Brasil, transformou-se no *grande nóculo* da integração rodoviária regional no século XX com a abertura dos eixos Boa Vista-Ciudad Guayana, Boa Vista-Manaus e Boa Vista-Georgetown, tornando-a a única cidade a possuir uma integração rodoviária em toda a região das Guianas, mesmo que haja bifurcações de Paramaribo e de Macapá para o interior. Caso as propostas de ligação entre Boa Vista-Macapá, com nóculo de conexão com o Suriname, e Boa Vista-São Gabriel da Cachoeira fossem efetivadas, Boa Vista reforçaria seu papel de cidade-pivô na Geopolítica Rodoviária regional, ao mesmo tempo que as Guianas seriam mais integradas fisicamente na densa mata amazônica.

### **Circulação aérea**

A partir da Segunda Guerra Mundial, a aviação comercial tomou forte impulso, transformando os aviões em um dos principais meios de transporte de passageiros e mercadorias no contexto mundial. Nas Guianas, coube aos aviões um papel fundamental para agilizar a circulação da costa para o inte-

rior, ao mesmo tempo em que promoveram as principais articulações desses países com o mundo. Em toda a região, há apenas oito aeroportos internacionais, todos nas bordas da região, com exceção do de Boa Vista, enquanto os aeroportos regionais possuem uma capilaridade maior na comunicação entre cidades da região, ao mesmo tempo em que existe mais de uma centena de pistas de pouso utilizadas em caráter intermitente, muitas das quais na República da Guiana e no Suriname (Figura 8).

**Figura 8:** As conexões aéreas da região das Guianas



**Fonte:** elaboração própria.

A circulação aérea, embora seja fundamental para dar agilidade à conexão borda-interior da região, é pouco expressiva e onerosa. Mesmo assim, aeroportos regionais como os de Lethem, na República da Guiana (Figura 9), e o de Maripasoula, na Guiana Francesa, são utilizados com muita frequência por moradores da região. No setor aéreo, chama atenção a base espacial de Kourou, por onde são lançados satélites comerciais desde os anos 1980. Naquela base, que é administrada pela Agência Espacial Europeia (European Spatial Agency – ESA), têm-se três lançadores instalados. O primeiro, histórico, é o Ariane, líder mundial no mercado de satélites comerciais, com uma

média de seis lançamentos por ano. Os outros dois lançadores, o russo Soyuz e o italiano Vega, permitem variar a gama de satélites apoiados pelo Ariane.

**Figura 9:** Pista de pouso em Lethem



**Fonte:** trabalho de campo (2019, foto de Gabriel Flores).

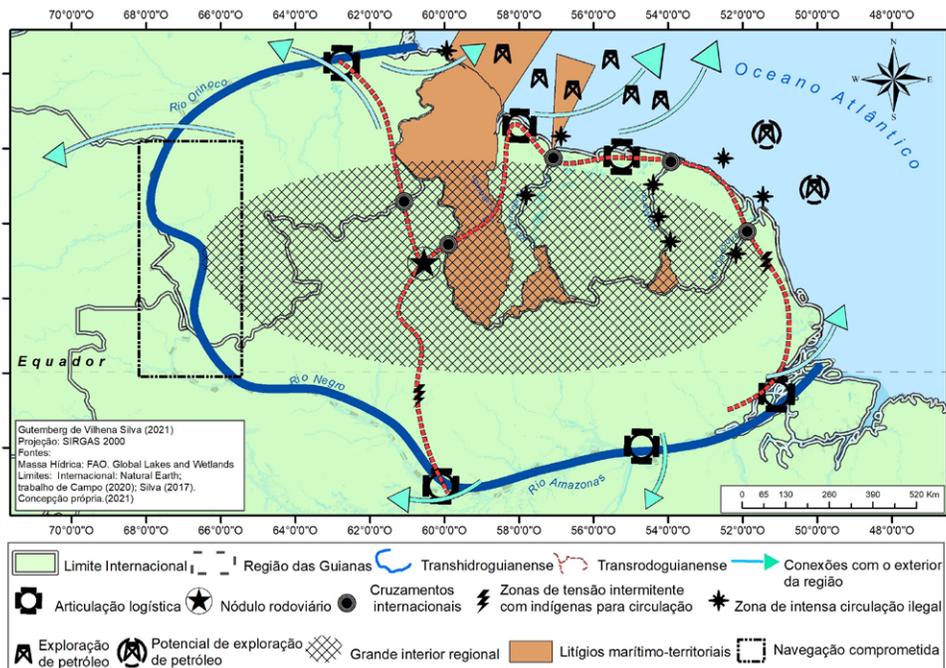
## Uma síntese geopolítica

A história regional pautou-se em ciclos frequentes de migração, deslocamentos e estabelecimentos, temporários ou não, com escolhas políticas e orientações estratégicas para abertura de estradas, criação de portos, aeroportos e ferrovias, os quais – ao longo de mais de cinco séculos – desenharam o perfil atual da sua estrutura multimodal. O Brasil, embora tenha a maior fatia da região das Guianas, não direcionou atenção efetiva de grande envergadura para estabelecer muitas interações territoriais com os vizinhos da região nem para criar uma rede de transporte robusta. Dois motivos podem ajudar na

explicação: primeiramente, apenas na segunda metade do século XX a Guiana Brasileira foi integrada ao sistema logístico nacional, mesmo de maneira pífia, com uma estrutura de transporte pouco expressiva na área; em segundo lugar, houve a promoção de uma quantidade significativa e de dimensões territoriais consideráveis de estabelecimento de áreas com a finalidade de proteção ambiental (REDE AMAZÔNICA DE INFORMAÇÃO SOCIOAMBIENTAL GEORREFERENCIADA [RAISG], 2019), mas servindo também de zona-tampão contra a proliferação de vilas e cidades que permitiriam maior capilaridade do Brasil nas Guianas.

Além dos motivos ambientais, vale lembrar que a integração dessa parte setentrional e guianense do Brasil foi definida depois da Segunda Guerra mundial como uma prioridade nacional pelos geopolíticos brasileiros Golbery do Couto e Silva e Carlos de Meira Mattos. Eles temiam que o vazio demográfico dessa área gigantesca e fronteira de interface amazônico-caribenha despertasse o interesse dos vizinhos (guerrilheiros colombianos, traficantes e missionários anglo-guianenses, aliados cubanos etc.). De fato, a Guiana Inglesa, depois independente (em 1966), e o vizinho e recém-emancipado Suriname (em 1975) envolveram-se nos conflitos da Guerra Fria (MEIRA MATTOS, 1975; SILVA, 1967), sendo esse um dos motivos da implantação do projeto Calha Norte.

O estabelecimento das zonas-tampão, expostas anteriormente, também é relevante na Guiana Venezuelana, na qual praticamente 70% de seu território guianense possui algum tipo de restrição para uso, e em quase metade do território da Guiana Francesa, com destaque para o sul. Ainda em relação à Venezuela, há que se considerar que o país orienta suas políticas estratégicas centrais para as zonas petrolíferas que estão fora de sua fatia territorial nas Guianas, cujas maiores importâncias geopolíticas, mesmo ainda carentes de atenção efetiva, são o delta do Orinoco e as possibilidades de conexão fluvial com a Colômbia (via rio Meta), o Brasil e o eixo do Pacífico, este último por meio do rio Amazonas/Solimões e de lá seguindo até o oceano Pacífico.

**Figura 10:** Síntese geopolítica da estrutura logística

As chamadas “Três Guianas” (República da Guiana, Suriname e Guiana Francesa) possuem algumas peculiaridades que também nos ajudam a entender a configuração logística da região. As duas primeiras conseguiram a independência há menos de 60 anos e todo o interesse colonial era – e ainda é – voltado para a extração agro-mineral, sem de fato lograr a integração das regiões e cidades desses países com propostas contundentes de desenvolvimento regional, ao passo que a Guiana Francesa, hoje parte integrante da França, fornece ao seu país uma porção relevante de capital natural cada dia mais importante para o futuro da humanidade, e isso lhe motiva a não criar eixos de circulação interna, de modo que essa faixa amazônica permaneça com sua capa ambiental preservada, o que não impede, como no Suriname e na Venezuela, a penetração de milhares de garimpeiros oriundos essencialmente do Brasil em zonas de intensa circulação ilegal. Ademais, a descoberta e produção de petróleo na República da Guiana e no Suriname e o início da prospecção na costa amapaense e da Guiana Francesa canalizam ainda mais atenção geopolítica para a costa oceânica, diminuindo os interesses em expandir uma base logística que integre melhor o interior à costa (Figura 10).

A Figura 10 revela que há uma correlação entre as articulações rodofluviais e o único nó rodoviário, justamente onde há concentração demográfica (Figura 1). Essas articulações são próximas das desembocaduras dos dois maiores rios da região, o Orinoco e o Amazonas, e na costa Atlântica, garantindo as possibilidades de integração Atlântico-Pacífico, penetração na América do Sul, via BR 163, no Brasil, e na interface com a rota pan-americana no extremo oeste das Guianas. Por fim, há que se registrar também as duas áreas pelas quais a circulação rodoviária é comprometida com eventuais problemas com comunidades indígenas no Amapá e em Roraima.

## Conclusão

As condições geográficas e as opções de políticas territoriais determinaram a configuração do transporte multimodal das Guianas, caracterizado por redes pouco articuladas, altos custos de circulação e longos períodos para a realização de atividades comerciais intra e inter-regionais. Em geral, os rios sempre foram as mais importantes vias da região, sobretudo para as comunidades tradicionais, mas estradas, ferrovias e aeroportos também ganharam espaço, mesmo que isso seja recente e pouco estruturado. Duas estruturas logísticas são as determinantes da Geografia da Circulação regional: a Trans-rodoguianense, na borda norte-nordeste, e a Trans-hidroguianense, na borda sul-sudoeste.

Uma rede hidrográfica antiga e ainda central nas dinâmicas de circulação no *espaço vivido* e para deslocamento de grandes mercadorias é chave para entender a base fundamental da estrutura logística de grande parte da região. A superação das dificuldades de transporte pelo Canal do Cassiquiare, na Venezuela, representa a possibilidade de se ordenar a interconexão efetiva e eficiente das bacias do Orinoco e do Amazonas e criar um sistema de transporte de cargas que permita atender às necessidades regionais, assim como interligar espaços e territórios que permanecem relativamente isolados. Uma das debilidades da integração física da América do Sul tem sido a dificuldade em aprimorar o transporte por hidrovias, que tem vantagens devido ao baixo custo e às facilidades naturais para o transporte massivo de bens em médias e longas distâncias.

Uma base ferroviária quase inexistente e de uso incipiente, porém fundamental em conectividades de pequenas distâncias entre os séculos XVIII e XIX no Suriname, na Venezuela e na República da Guiana, foi criada, mas hoje não possui quase utilidade logística. Uma rede rodoviária pouco complexa com apenas um ponto nodal, em Boa Vista, mas de grande valor geopolítico,

foi implementada para percorrer e integrar costa-interior regional e esta com a rota pan-americana. A construção de pontes binacionais e outras tantas ao longo da Trans-rodoguianense foi a opção encontrada para superar o cruzamento, por terra, pelos inúmeros rios da região, e assim eliminar pontos de estrangulamentos na circulação rodoviária.

Uma rede aérea pouco complexa, com voos regulares e pequenas aeronaves responsáveis por conectar áreas distantes e de difícil acesso com otimização de tempo, foi uma saída determinante para reduzir o tempo de deslocamento na região. Há que se pensar no fortalecimento e na articulação das vias de circulação existentes por terra, pelos rios/mar e por meio aéreo e, com isso, aumentar a eficiência do transporte em função dos recursos despendidos e articular melhor a cooperação regional nas Guianas.

## Referências

ALGEMEEN BUREAU VOOR DE STATISTIEK. *Censo demográfico do Suriname*, [S.l.], 2012. Disponível em: <https://bit.ly/32BtFd5>. Acesso em: 29 dez. 2021.

ARISTEGUIETA, A. La navegación fluvial. In: GABALDÓN, A. J.; ROSALES, A.; BUROZ, E.; CÓRDOVA, J. R.; UZCÁTEGUI; ISKANDAR, L. *Agua en Venezuela: una riqueza escasa*. Caracas: Fundación Empresas Polar, 2015. p. 693-796. Disponível em: <https://bit.ly/3z8k3ma>. Acesso em: 29 dez. 2021.

BARROS, P.; CÓRDOVA, J. Cassiquiare: o canal da integração fluvial entre Brasil e Venezuela. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, n. 18, p. 5-22, set.-dez. 2014.

BUREAU OF STATISTICS OF GUYANA. *Censo demográfico da República da Guiana*, [S.l.], 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3FK2Ce4>. Acesso em: 29 dez. 2021.

DIDIK, F. *Proposal for a Trans Global Highway*, [S.l.], 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3qAv2Rs>. Acesso em: 30 dez. 2021.

GARBIN, L. A viagem: epopeia dos expedicionários até os Estados Unidos levou dez anos. *Estadão*, São Paulo, 22 abr. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3mMjswD>. Acesso em: 30 dez. 2021.

GRANGER, S. *[Entrevista concedida por e-mail]*, [S.l.], 2021.

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES. *Censo demográfico da Guiana Francesa*, [S.l.], 2010. Disponível em: <https://bit.ly/32HC3rk>. Acesso em: 29 dez. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Dados do Censo Demográfico. *IBGE*, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3FIKqKp>. Acesso em: 29 dez. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Censo demográfico da Venezuela*, [S.l.], 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3ze11L1>. Acesso em: 29 dez. 2021.

LÉZY, E. *Guyane, Guyanes: une géographie “sauvage” de l’Orénoque à l’Amazonie*. Paris: Belin, 2000.

LUJAN, N.; ARMBRUSTER, J. W. Two new genera and species of Ancistrini (Siluriformes: Loricariidae) from the western Guyana Shield. *Copeia*, [S.l.], n. 2, p. 216-225, 2011.

MEIRA MATTOS, C. *Brasil: Geopolítica e destino*. Rio de Janeiro: Bibliex; Livraria José Olympio, 1975.

MEIRA MATTOS, C. *Uma Geopolítica pan-amazônica*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1980.

REDE Amazônica de Informação Socioambiental Georreferenciada, [S.l.], 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3FFnQtr>. Acesso em: 29 dez. 2021.

SILVA, G. C. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

WEBPORTOS. *Plataforma WebPortos*, [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/3Hm-v71T>. Acesso em: 31 jul. 2019.

## **Agradecimentos**

Este trabalho contou com apoio do projeto intitulado Estudos de Fronteira em Perspectiva Multidisciplinar e Multidimensional, da Universidade Federal do Amapá (Unifap). Aproveitamos para agradecer aos doutores Stephane Granger, Jadson Porto, Tatiana Garcia e Wanderley Costa pela leitura e pelas considerações em versão preliminar deste texto.

**IIRSA E COSIPLAN:  
A INTEGRAÇÃO FÍSICA  
REGIONAL EM PERSPECTIVA  
NO PERÍODO RECENTE**

*Thais Virga*

*Thiago Oliveira Neto*



# IIRSA e COSIPLAN: a integração física regional em perspectiva no período recente

*Thais Virga  
Thiago Oliveira Neto*

## **Introdução**

Não é de hoje a ideia de uma maior integração sul-americana. Tão logo os países da região conquistavam suas libertações do domínio colonial ibérico, essa já se projetava, como resume Figueiredo (2015) em tese sobre os continentais ideais e projetos de integração a partir de Simón Bolívar, “tão antigos quanto as independências” (FIGUEIREDO, 2015, p. 12).

Nem tal integração fora direcionada para um ou outro enfoque – seja este comercial, aduaneiro, econômico, cultural, (geo)político ou físico – infraestrutural, muito menos toda essa trajetória de intentos e avanços iniciada já nas primeiras décadas do século XIX ocorreu de maneira uniforme, homogênea e pacífica. Dessa forma, não apenas se configuram longevos os planos de integração subcontinental, como também estes foram marcados, ademais da dependência econômico-estrutural, “por ciclos de coesão e fragmentação que histórica e permanentemente caracterizam as relações multilaterais na América do Sul até a atualidade” (VIRGA, 2019, p. 28).

Tratando da integração regional, com base nos preceitos da Geografia Regional e Política, este capítulo focaliza na questão dos transportes e no período contemporâneo, no qual destacam-se algumas premissas de partida para a evolução do texto, associadas a justificativas da temática para discussão em prisma, sobre espaço e tempo.

Primeiro, entende-se aqui que, entre as distintas formas de integração e de fluidez, a rigor, esta pode ser normativa, institucional e física. As duas primeiras estão centradas em acordos e cooperação entre os países para a circulação de

cargas e de pessoas, enquanto a última, para ser efetivada, exige um conjunto de objetos técnicos fixados como aeroportos, rodovias, ferrovias e portos.

Segundo, ressalta-se que a integração física baseada nas infraestruturas de transportes se coloca como basilar a muitas das outras possibilidades de integração e ao próprio desenvolvimento de um território<sup>1</sup>. Isso é dizer que, para quaisquer maiores perspectivas de fortalecimento regional baseadas em integração – seja essa econômica, comercial, política, social ou cultural –, é a integração física que se coloca como prioritária.

Para permitir a fluidez territorial com a circulação de produtos ou de pessoas, precisa-se equipar os territórios com infraestruturas. Nesse contexto, a integração física da América do Sul fica em perspectiva de análise neste capítulo, destacando-se uma situação de conexões mais voltadas “para fora” do que “para dentro”. Convém, então, ressaltar os principais gargalos da infraestrutura sul-americana nos distintos modais para justificar a importância de maior integração física regional. É o que apresentaremos na primeira seção.

Como terceira premissa, e sob o ponto de vista temporal e analítico, apesar de antigos planos de integração, temos que foi só muito recentemente que a integração física passou a ser planejada e executada de forma articulada e, mais do que isso, consensuada pelos países sul-americanos. Assim sendo, o texto diz respeito ao século atual, a partir do estabelecimento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) em 2000. Esta foi inserida e transformada, posteriormente, no Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) já no âmbito da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Com as discussões centradas nas respectivas agendas de integração física, a segunda seção tratará de suas criações e suas dissoluções.

Por fim, tendo em vista que a Pan-Amazônia configura a maior região geográfica (cerca de 40%) da América do Sul, sendo compartilhada por oito de seus 12 países e com gargalos e demandas infraestruturais importantes, na terceira seção o texto trata de alguns exemplos de projetos executados ou em execuções ligadas àquelas agendas de integração física na região amazônica transnacional. Ressalta-se que, a despeito de grandes e frustradas perspectivas de um reforço de integração para fora, por meio de corredores interna-

---

1 Basicamente, a logística e o sistema de transportes configuram-se como fundantes de uma infraestrutura chave e indispensável a qualquer processo de integração e desenvolvimento socioeconômico e espacial. Na esfera continental, ver, por exemplo, Barat (2007), Baumann (2013), Castillo e Frederico (2010) e D. Costa (2011).

cionais interoceânicos (Pacífico-Atlântico), transformações significativas em desenvolvimento socioespacial intrarregional ocorreram.

### **Uma América do Sul desintegrada “para dentro”**

É possível inferir que, desde a aliança entre povos e suas lutas por independência às múltiplas facetas de integração pautadas em ampliar potenciais geográfico-territoriais e relações políticas e econômicas, a articulação de centros de produção aos de consumo, a superação do subdesenvolvimento e as reverberações em maior velocidade de fluxos e competitividade comercial num mundo de elos cada vez mais globalizados dependem da integração física territorial para dilatar conexões, acessos e circulações na América do Sul.

Observando a condição infraestrutural da região em seus elementos histórico-estruturais até muito recentemente, Virga e Marques (2020, p. 152) atentam que:

[...] tanto os espaços quanto as redes logísticas de integração na América do Sul trazem consigo o fardo e a herança de economias historicamente caracterizadas por um perfil agroexportador, e, portanto, prioritariamente voltadas “para fora”.

Paz (2011) ainda ressalta dois aspectos que caracterizam, em grande parte, a situação infraestrutural no continente, além dos geográficos: o setorial de perfil agro e minero exportador e o macroeconômico:

A estruturação da escassa infraestrutura existente no continente foi norteada pelos interesses do setor e limitada pela sistemática falta de recursos e planejamento. Esse processo foi também condicionado pelos desafios naturais [...] do continente, sobretudo a Cordilheira dos Andes e a Amazônia, que raríssimas vezes foram superadas pela infraestrutura sul-americana. Condiçãoou-se assim uma infraestrutura capilarizada em torno dos portos de exportação, com baixíssimo nível de integração entre as economias nacionais. E essa ausência de infraestrutura de integração representou o maior impedimento para o comércio intrarregional durante séculos. (PAZ, 2011, p. 29)

Ademais da maior oferta de infraestrutura nas regiões costeiras e mais densamente povoadas dos países sul-americanos, outros galgalos carac-

terizam a situação da região, a partir dos diferentes modais de transportes. Sinteticamente, sob o ponto de vista setorial, além da concentração espacial, destacam-se, sobretudo: a ausência e/ou a fragilidade da integração inter e multimodal<sup>2</sup> e as amplas limitações operativas que rebatem da conectividade e acessibilidade perenes à competitividade comercial<sup>3</sup> (no que tange, por exemplo, à manutenção de vias – falta de pavimentação, diferença de bitolas na rede ferroviária e, no transporte fluvial, constantes interrupções nas épocas de vazante). O Quadro 1 resume alguns aspectos da oferta e principais obstáculos da rede de infraestrutura sul-americana.

**Quadro 1:** Oferta de infraestruturas na América do Sul: principais modais e obstáculos

Modal	Situação geral
Ferroviário	Segundo dados do Union Internationale des Chemins de Fer (UIC, [s.d.]), todo o continente americano em 2018 possuía um total de 363.061 km de comprimento total de linhas. Comparativamente, somadas as linhas dos países sul-americanos com maior oferta ferroviária (na sequência do maior para o menor: Brasil, Argentina, Chile, Bolívia e Peru), chega-se a cerca de 85,5 mil km, menos de 2,5% do total da América. Além da diferença de bitolas e manutenção de ferrovias, constam diversos trechos inativos nos países da região.

- 2 A integração intermodal diz respeito a ligações físicas entre diferentes modais dos transportes (rodo ou ferroviário, hidroviário – marítimo e fluvial – e/ou aéreo). Já a integração multimodal abrange outros segmentos infraestruturais além dos transportes, como a energia e as telecomunicações.
- 3 Quanto à competitividade inter-relacionada ao desenvolvimento, o estudo *Trade logistics in global economy*, do Banco Mundial (ARVIS *et al.*, 2018), relaciona o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ao denominado Índice de Infraestrutura Logistics Performance Index (LPI). Analisando diversos países do mundo e com escala de 1 a 5 – respectivamente, “muito baixo” e “muito alto” –, vemos que em 2018 a América do Sul alcançou um Índice LPI de 2,78, possuindo apenas dois países da região na chamada média alta (*upper middle*) – Chile e Brasil –, com todos os outros (excetuando a Guiana, que não entrou no estudo por ausência de dados) com notas bastante baixas, juntamente com países mais subdesenvolvidos da África e da Ásia.

Modal	Situação geral
Aeroviário	De acordo com o <i>World airport traffic report</i> (AIRPORTS COUNCIL INTERNATIONAL [ACI], 2015), no ano de 2015 havia mais de 7.500 aeroportos em funcionamento na América do Sul, sendo os do Brasil e Argentina, além de capitais de outros países, os de maior movimentação. Como principais problemas ressaltam-se: baixa conexão regional, oferta de assentos e capacidade de cargas concentradas em poucas empresas (devido à incidência de políticas protecionistas) e alto custo – um impeditivo para grande parte da população sul-americana.
Rodoviário	Segundo dados do relatório <i>The world factbook</i> (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY [CIA], [s.d.]), tem-se uma maior oferta de vias pavimentadas nos países do Cone Sul do que nos do Grupo Andino. No primeiro caso, temos cerca de 2,6 milhões de quilômetros de rodovias, com 2 milhões concentrados apenas no Brasil, e a taxa média de pavimentação chega a 78,3%. Já no segundo, de 577 mil km (concentrados na Colômbia e Peru), estima-se que apenas 20% das rodovias sejam pavimentadas. Entre outros entraves, destacam-se muitos trechos bloqueados e intransitáveis por causa de enormes buracos, afundamentos de pista e desmoronamentos, em especial na Amazônia e nas zonas de maior altitude da cordilheira andina.
Aquaviário (marítimo e fluvial)	No modal marítimo, conforme <i>ranking</i> da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2018), de 120 portos na América Latina e Caribe apenas dois apresentam profundo calado, permitindo o atracamento de navios de maior capacidade de carga e tonelagem: os de Santos (Brasil) e Buenos Aires (Argentina). Muitos terminais caracterizam-se como pivôs regionais ou sub-regionais, já que é o canal do Panamá que possui papel central nas principais rotas mundiais que fazem escalas em portos sul-americanos em ambas as costas (HANDABAKA, 2006). Quanto ao modal fluvial, apesar de uma ampla rede hidroviária abrangendo uma área próxima a 11 milhões de km <sup>2</sup> (conformada pelas bacias do Amazonas, do Prata e do Orinoco), muitas são as obstruções à navegabilidade ininterrupta, devido, principalmente, à ausência de serviços constantes de dragagem de canais de navegação, balizamento de cursos fluviais e canalização de meandros, e baixas sinalizações e limpeza de troncos e cascos submersos, além de priorização de investimentos pelo setor público. Tudo isso, segundo Nazaré (2001) sobre o caso amazônico, diferencia um rio de uma hidrovia.

**Fonte:** adaptado e atualizado a partir de Virga (2019).

Todavia, a despeito de relevantes possibilidades de integração intermodal num território marcado por muitas particularidades geográficas, ademais de recorrentes questões e fragilidades de âmbito macroeconômico, político e de planejamento, a América do Sul pareceu, apenas muito recentemente e por um período, atentar mais efetivamente à importância de maior integração física regional, como se apresenta a seguir.

### **Buscando uma ampla integração física: ascensão e queda de iniciativas recentes**

Neste século, em especial na primeira década e meia, a América do Sul vinha experimentando mudanças sociais, econômicas e políticas importantes, as quais alimentaram esperanças de avanços efetivos de integração continental. As ações voltadas para a integração no continente acabam por constituir no que W. Costa (2018, p. 17) denominou de um “notável laboratório para experiências de integração” no mundo contemporâneo.

Era agosto de 2000 quando, pela primeira vez no continente e de forma consensuada por todos os países da região, projetos de integração física foram planejados de forma conjunta e com um objetivo central: ampliar e modernizar a infraestrutura sul-americana quanto aos segmentos de comunicações, energia e transportes. Durante a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, na I Cúpula de Países da América do Sul, em Brasília (e numa iniciativa fortemente apoiada pelo Brasil e, em seguida, impulsionada por Peru e Argentina), foi lançada a IIRSA.

A América do Sul foi organizada em dez Eixos de Integração e Desenvolvimento, os EID, o que para Pares (2006) evidenciou certo planejamento territorial. Destacando o segmento dos transportes, o foco recaiu, sobretudo, na ampliação da oferta de aeroportos e malhas ferroviárias e rodoviárias e suas conexões intrarregionais; no impulso de fluxos e modernização portuária no modal fluvial; e no estabelecimento de maior e melhor regulação e fluidez no trânsito transfronteiriço.

No tocante aos altos aportes financeiros necessários, estimados em mais de US\$ 100 bilhões<sup>4</sup>, a iniciativa buscou estimular a articulação entre bancos

---

4 A carteira total de projetos organizadores do território sul-americano nos 10 EID contava, *a priori*, com mais de 500 projetos e investimentos previstos na ordem de US\$ 100 bilhões, uma meta considerada bastante robusta, tanto pelo número de projetos quanto pelos compromissos previstos de recursos, tendo em vista problemas econômicos, em especial a baixa disponibilidade de recursos públicos de origem fiscal no começo dos anos 2000 em boa parte dos países da América do Sul.

governamentais, instituições financeiras multilaterais<sup>5</sup>, governos e setor privado. A IIRSA receberia apoio organizacional em cada país e, como uma estratégia de *hub* (MOREIRA, 2007), orientava-se reforçar a capacidade de governos do planejamento à coordenação de investimentos e, assim, gerar uma carteira de projetos atrativos ao setor privado, priorizando, num primeiro momento, a formação de parcerias com o setor público.

Todavia, a agenda total da IIRSA apresentou-se, além de muito ampla, irrealista para países numa região marcada por dependência e crises econômicas típicas do subdesenvolvimento. Convém destacar que o início do novo século explicitava uma conjuntura de consolidação das políticas neoliberais no subcontinente, marcado por crises cambiais e na conta corrente, além de baixo crescimento<sup>6</sup>. Ademais, havia questões internas a resolver, perpassando de distintas perspectivas de projetos a conflitos de interesse entre agentes envolvidos no financiamento deles, em alinhamento com demandas sociais e impactos ambientais (QUINTANAR; LÓPEZ, 2003; VITTE, 2009, 2013).

Em 2004, na III Reunião dos Presidentes da América do Sul, em Cusco, os países definiram uma Agenda de Implementação Consensual (AIC) 2005-2010, formada por projetos prioritários de maior centralidade para a ampliação da integração física, resultando em 31 projetos e aportes estimados em US\$ 7 bilhões. Uma decisão que soara, segundo Araujo Junior (2013), como acertada diante de históricas e extensas tentativas de planejamento e integração regional, com diversos acordos não cumpridos na América do Sul.

Como repercussão da AIC e fortalecendo um passo adicional à integração regional, em 2004, acordada pelos 12 países sul-americanos em reunião dos respectivos chefes de Estado no Peru, foi fundada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), visando à expansão do diálogo político, ao revigoramento infraestrutural e à promoção da coesão socioambiental.

---

5 Visando “fugir” de fortes ajustes políticos e fiscais exigidos por fontes tradicionais de financiamento, como Banco Mundial, e focando em apoios técnicos às fases de estudo e viabilidade econômica e ambiental dos projetos, foram três as principais instituições multilaterais da região envolvidas mais diretamente com a agenda de integração da IIRSA, sendo essas o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA).

6 Segundo dados do CEPALSTAT, considerando os 11 países sul-americanos (excetuando o departamento ultramarino da Guiana Francesa), a preços constantes em US\$ de 2010, o Produto Interno Bruto (PIB) no quadriênio 2000-2003 apresentou um crescimento médio módico de 1,63% após crises ao final dos anos 1990. Comparativamente, no período seguinte (2004-2007), o PIB médio da região foi de 5,95%.

Seguindo, em 2007 e já num contexto de expansão econômica favorecida pelo que seria então chamado de *superboom* das *commodities* (favorecido pela alta demanda chinesa), somado a um forte alinhamento político regional com governos voltados ao campo progressista e à ampliação de políticas sociais e de distribuição de renda, a América do Sul viveria um novo período, inclusive em termos de avanços de sua integração física e regional.

A CASA se converteria na UNASUL, composta também pelos mesmos 12 países, tendo seu Tratado Constitutivo firmado em 2008 na Terceira Cúpula de Chefes de Estado, em Brasília. Fortalecendo a institucionalidade da integração, ali decidiu-se pela instalação da sede da UNASUL em Quito, além da criação do Parlamento Sul-Americano em Cochabamba e do Banco do Sul, em Caracas.

Com o objetivo central de desenvolver infraestruturas para a interconexão regional e ampliar a fluidez territorial, as ligações entre seus povos de acordo com critérios de desenvolvimento socioeconômico sustentável, a UNASUL focalizava em não apenas continuar fortalecendo o percurso recente de integração no continente, mas também em dirimir assimetrias entre os países. Quanto à sua estrutura organizacional, além de parlamento, banco e secretaria geral com presidências *pro-tempore* (troçadas anualmente), a União criaria dez conselhos ministeriais, entre eles o que aqui nos interessa, o COSIPLAN<sup>7</sup>.

### **Avanços na execução de projetos de integração física: o COSIPLAN**

Lançado em 2009 e tendo seu estatuto aprovado em junho de 2010, o COSIPLAN ampliaria a exequibilidade de projetos e obras voltados aos transportes e à logística no subcontinente. Da maior pormenorização de estudos de impactos ambientais a um maior detalhamento na identificação de atividades, obras e projetos de interesse comum entre dois ou mais países e na avaliação das formas de financiamento, o citado Conselho apresentou alguns avanços consideráveis quanto à integração física.

---

7 Os outros Conselhos foram os de Chefes de Estado e de Governo; Ministros de Relações Exteriores; Delegados; de Desenvolvimento Social; Combate ao Tráfico de Drogas; Saúde Sul-Americano; Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação; Economia e Finanças; e Conselho Energético Sul-Americano. Também nesse contexto e por iniciativa brasileira, foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano, voltado à elaboração de políticas de defesa, intercâmbio de pessoal entre Forças Armadas e realização de exercícios militares, ambos conjuntamente.

Primeiro, em 2011, os trabalhos de planejamento realizados no âmbito da IIRSA pelo seu Comitê de Direção Executiva (CDE)<sup>8</sup> foram passados ao COSIPLAN, com o CDE passando a constituir seu Foro Técnico. Também nesse ano, e orientando as decisões do Conselho, aprovou-se um Plano de Ação Estratégico (PAE) 2012-2022, o qual continha uma Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) que substituiria a AIC da IIRSA.

Com tais alterações e avanços organizacionais, tanto os EID quanto os projetos de integração física previstos em cada Eixo foram revistos, resultando num total de nove EID, já que o Andino do Sul fora incorporado ao Andino. Também, e não obstante a API ter mantido alguns parâmetros de planejamento territorial da AIC, foram levados em conta, mais pragmaticamente, caracterizações históricas e socioespaciais e estudos de conservação ambiental das regiões e localidades perpassadas pelos projetos.

Conforme o *Informe de la cartera de proyectos del COSIPLAN 2017*, último disponível e com dados fechados até 16 de agosto do referido ano, o Conselho possuía uma agenda total composta por 562 projetos e investimentos estimados em US\$ 198,9 bilhões, sendo que, setorialmente, cerca de 90% associavam-se aos transportes e 10% à energia, com os primeiros implicando 72% da inversão estimada. Desse total, 50 projetos eram considerados “âncora”, dando sentido à formação dos grupos em cada Eixo e viabilizando maiores sinergias e efeitos de desenvolvimento espacial, com uma maior parcela desses projetos concluídos e concentrados no Eixo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-Chile.

No que diz respeito à dimensão territorial dos projetos da carteira total, temos que 83% são nacionais, seguidos de 16% binacionais e 1% multinacionais (três ou mais países), resultado em muito explicado por maiores dificuldades de cooperação, na prática, para o avanço de projetos que envolvam mais de um país, fato que – conjuntamente a obstáculos do meio físico na factibilidade de obras nos modais inicialmente propostos – explicita considerável entrave à integração, de fato, em nível continental<sup>9</sup>.

Em relação às etapas dos projetos, os concluídos até 2017 somavam 153 (27,2%), demandando investimentos na ordem de US\$ 48,9 bilhões. O restante (409 projetos) se encontrava nas fases de perfil e pré-execução e cerca de

---

8 O CDE objetivava delinear estratégias de trabalho e aprovação de planos de ação, sendo, então, integrado por ministros de Infraestrutura ou Planejamento designados pelos governos dos países envolvidos.

9 Como amplamente discutido por Virga (2019) ao analisar o Eixo Amazonas.

um terço destes estava em execução (com obras em andamento naquele ano). Já quanto aos aspectos de financiamento, o financiamento da carteira total era feito, sobretudo, pelo setor público – quase 60% do investimento estimado –, seguido de 25% via parcerias público-privadas (PPP) e 15% pelo setor privado. Aqui, cabem alguns pontos de destaque.

Primeiramente, houve um papel relevante dos Tesouros Nacionais na execução dos projetos, em especial dos prioritários na API. Em segundo, quanto a fontes multilaterais e outros agentes, além de BID, CAF e FONPLATA, principalmente a partir da segunda década do século XXI, foram sendo agregadas outras fontes de financiamento em distintos graus de participação, como a União Europeia, o Japan Bank for International Cooperation e, mais recentemente, o governo chinês, por meio de importantes empresas de infraestrutura do país asiático<sup>10</sup>.

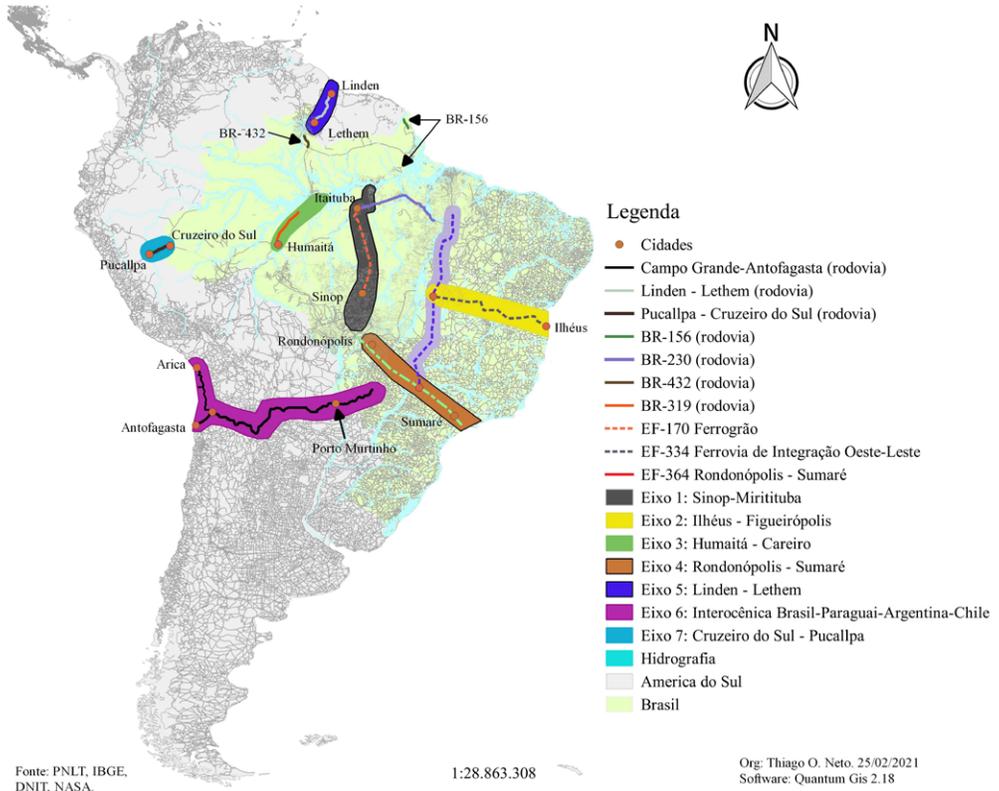
Com o aporte de recursos<sup>11</sup> para os diversos projetos das agendas de IIRSA e COSIPLAN, vários eixos de circulação foram concluídos<sup>12</sup>, ampliados ou ficaram inacabados. De acordo com Souza (2019, p. 120), no ano de 2017 o COSIPLAN tinha um portfólio com 562 obras, sendo apenas 153 concluídas (Figura 1), com uma respectiva concentração de projetos e de investimentos na porção sul da América do Sul.

---

10 No tocante ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com exceção de dois projetos rodoviários na Bolívia, num acordo bilateral, o banco não participou diretamente no financiamento de projetos das agendas IIRSA e COSIPLAN, pois, basicamente, financia apenas empresas brasileiras. Nesse caso, atua indiretamente por meio de aportes a grandes empreiteiras nacionais, que aí sim executaram diversos projetos nos países vizinhos. Como explica Neves (2018, p. 323), a atuação do banco em projetos infraestruturais no continente no período recente (a partir de 2000) ocorreu por meio de obras negociadas “a partir de relações bilaterais com os países sul-americanos, em uma relação direta com os governos vizinhos”.

11 A IIRSA e o COSIPLAN possuíam uma dependência de orçamentos públicos para continuidade dos projetos de infraestrutura (SOUZA, 2019).

12 Dos projetos concluídos, destacam-se, no Brasil, dois grandes eixos internacionais que receberam recursos: a ligação Manaus-Caracas, que passou por obras de repavimentação, e a rodovia interoceânica (concluída) que atravessou o Peru e o Acre. No Peru, em 2009, foi finalizada a rodovia entre o porto marítimo de Paíta na costa norte e Tarapoto e Yurimaguas, na região amazônica, com a ideia prospectiva de, posteriormente, favorecer a ligação interoceânica (Pacífico-Atlântico) e intermodal (rodo-fluvial) com o Brasil (VIRGA, 2019).

**Figura 1:** Projetos da IIRSA/COSIPLAN na América do Sul

**Fonte:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e *National Aeronautics and Space Administration* (NASA).

A IIRSA/COSIPLAN “deveria ter a função de ser uma articuladora dos blocos existentes na América do Sul, onde a infraestrutura iria servir para incentivar o desenvolvimento econômico dos países da região” (CARNEIRO; BRUHN, 2018, p. 76), com projetos que visavam potencializar a circulação transfronteiriça e uma interconexão energética.

As propostas dos eixos de integração das iniciativas contribuíram com a “ampliação da coesão e fluidez territorial sul-americana [...] para uma maior competitividade territorial e produtividade do capital no continente”, porém, “por tratar-se de um processo seletivo, também amplia as disparidades continentais existentes, assim como cria novas” (SOUZA, 2019, p. 36).

Destacando, então, a evolução de projetos da IIRSA ao COSIPLAN, assim como o interesse dos países na agenda de integração física sul-americana,

A carteira aumentou entre 2004 e 2017 para uma média de dezessete projetos e US \$ 12,42 bilhões por ano, o que indica o profundo compromisso que os países têm no longo prazo com a integração física da região. Em 2017, o investimento estimado cresceu 4% em relação ao ano anterior. (COSIPLAN, 2017, p. 12)<sup>13</sup>

Todavia, tal cenário apresentaria uma forte reversão nos últimos anos, como segue.

### **Reversão do processo de integração regional: o dismantelamento da UNASUL**

Em geral, e especialmente até 2015, planos e projetos relacionados aos transportes mostraram avanços alinhados a objetivos de integração física na América do Sul. E se os bons resultados econômicos, conjuntamente a uma maior coesão político-governamental na esfera progressista e um fortalecimento das relações denominadas “sul-sul” (em especial dos países sul-americanos com a Ásia – leia-se China – e, no caso brasileiro, com a África), ajudaram a explicar não apenas o compromisso, mas os avanços da integração regional a partir desse segmento de infraestrutura, seria uma reversão desses fatores, ademais de outros – que, diferentemente do “longo prazo” destacado no trecho citado anteriormente do COSIPLAN (2017) encerrariam, e, num curtíssimo prazo, as agendas aqui apresentadas.

No âmbito do PIB, e segundo os dados do CEPALSTAT, já a partir de 2014 os resultados do continente evidenciariam um baixo crescimento, com a média do quadriênio até 2019 chegando a negativos 0,46% (CEPAL, [s.d.]). Em 2016, a retração anual alcançou -2,77%. Além de um arrefecimento do então *superboom* puxado pela demanda chinesa, afetando o comércio exterior dos países da região, resultados negativos fiscais impactariam a capacidade de investimento do setor público e o próprio crescimento, com retração da produção industrial e, crescentemente, do consumo e da renda salarial (CERVO, 2016).

---

13 Tradução nossa ao original de: “La cartera se incrementó entre 2004 y 2017 a un promedio de diecisiete proyectos y US\$ 12.420 millones por año, lo que indica el profundo compromiso que tienen los países a largo plazo con la integración física de la región. En 2017 la inversión estimada creció en un 4% respecto del año anterior.” (COSIPLAN, 2017, p. 12).

A chamada “onda progressista”, iniciada com a eleição de Hugo Chávez na Venezuela (1999-2013) – seguida das de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), Evo Morales (2006-2019), Rafael Corrêa (2007-2017) e Fernando Lugo (2008-2012), respectivamente no Brasil, Bolívia, Equador e Paraguai –, daria lugar a uma onda de fortes crises político-institucionais no subcontinente.

Em linha temporal, destacam-se: a destituição, em 2012, de Lugo<sup>14</sup>; as instabilidades entre 2013 e 2015 no Brasil e na Venezuela; o escandaloso *impeachment* da então presidenta do Brasil Dilma Rousseff, em 2016; e o golpe cívico-militar na Bolívia. Recrudesceria, então, não apenas uma onda neoliberal na esfera econômica pautada em cortes econômicos e sociais, mas agora mais conservadora e politicamente mais subordinada aos Estados Unidos (CARNEIRO; BRUHN, 2018) do que voltada à conexão com os vizinhos ou qualquer interesse na continuidade da integração regional.

Somam-se a tais reviravoltas nessa conjuntura os efeitos diretos da então lançada Operação Lava-Jato no que tange à corrupção em obras, afetando grande parte das maiores empreiteiras brasileiras que atuavam na execução de projetos na América do Sul e, portanto, paralisando diversos projetos na região.

Como resultado de toda essa reversão, um a um os países da região foram saindo da UNASUL, formalmente esvaziada com a saída do Brasil em abril de 2019, portanto, encerrando-se todos os seus Conselhos, dentre eles o COSIPLAN. Mais recentemente, e conforme sintetizam Virga e Marques (2020, p. 176),

Com um cenário político e econômico cada vez mais instável e nebuloso na América do Sul, o futuro, ainda que apontando para enormes incertezas em termos prospectivos, evidencia que o tema infraestrutura física e cooperação política no subcontinente, parece, literalmente, ter sido desintegrado.

As mudanças e as crises que afetaram os países da América do Sul ocasionaram um arrefecimento das ações conjuntas voltadas à integração física continental baseada em infraestruturas de transportes entre países, ainda que algumas poucas obras concluídas tenham contribuído para a fluidez territo-

---

14 No que ficou denominado como golpe e com clara interferência norte-americana, como explica Altman (2012) sobre os documentos vazados do WikiLeaks.

rial de forma mais localizada ou intrarregional dentro de cada país. Assim, o que se destacou foi uma maior diversidade de projetos que sequer saiu do papel ou não foi finalizada, restando, então, esforços isolados ou nacionais de integração, como segue.

### **A continuidade da integração física na segunda década do século XXI**

Nas primeiras décadas do século XXI, transformações importantes ocorreram na América do Sul com as carteiras de projetos de infraestrutura, fossem de um grupo de países ou feitas de forma isolada. Notadamente, houve um avanço da integração física regional com a IIRSA e o COSIPLAN, tendo em vista que estes tiveram uma atuação expressiva na participação e na consolidação de eixos de circulação dentro de e entre países, favorecendo a circulação de pessoas, mercadorias e informações.

Entre os anos de 2000 e 2015, vários projetos foram iniciados, alguns concluídos e outros inconclusos, momento em que, segundo Martin (2010), havia um consenso ideológico e econômico da integração. A partir desse ponto, as eleições e crises econômicas que passaram a assolar os países sul-americanos acabaram por repercutir na redução da capacidade desses Estados em destinar recursos aos programas macrorregionais e aos nacionais voltados a obras infraestruturais.

O planejamento inicial da IIRSA consistia em eixos que atravessavam países ou grandes regiões da América do Sul com o objetivo de permitir uma fluidez segura para a circulação de pessoas, cargas e/ou informações, vislumbrando e justificando, para a maioria dos grandes eixos, a necessidade de escoamento de *commodities* agrícolas e minerais dos países para os portos marítimos.

Apesar dessa configuração, podemos notar que o arranjo espacial macrorregional era composto por eixos que atravessavam países e isso deveria potencializar a integração infraestrutural sul-americana que havia herdado um conjunto de objetos geográficos que possibilitava fluidez das áreas produtoras aos portos de um país; porém, com os acordos do MERCOSUL e a possibilidade de aumento de circulação internamente entre os países-membros, os projetos de integração com vias entre os países tomaram força.

Assim, é possível inferir que os eixos de infraestrutura foram pensados para permitir o escoamento das *commodities* e facilitar os fluxos de cargas e de

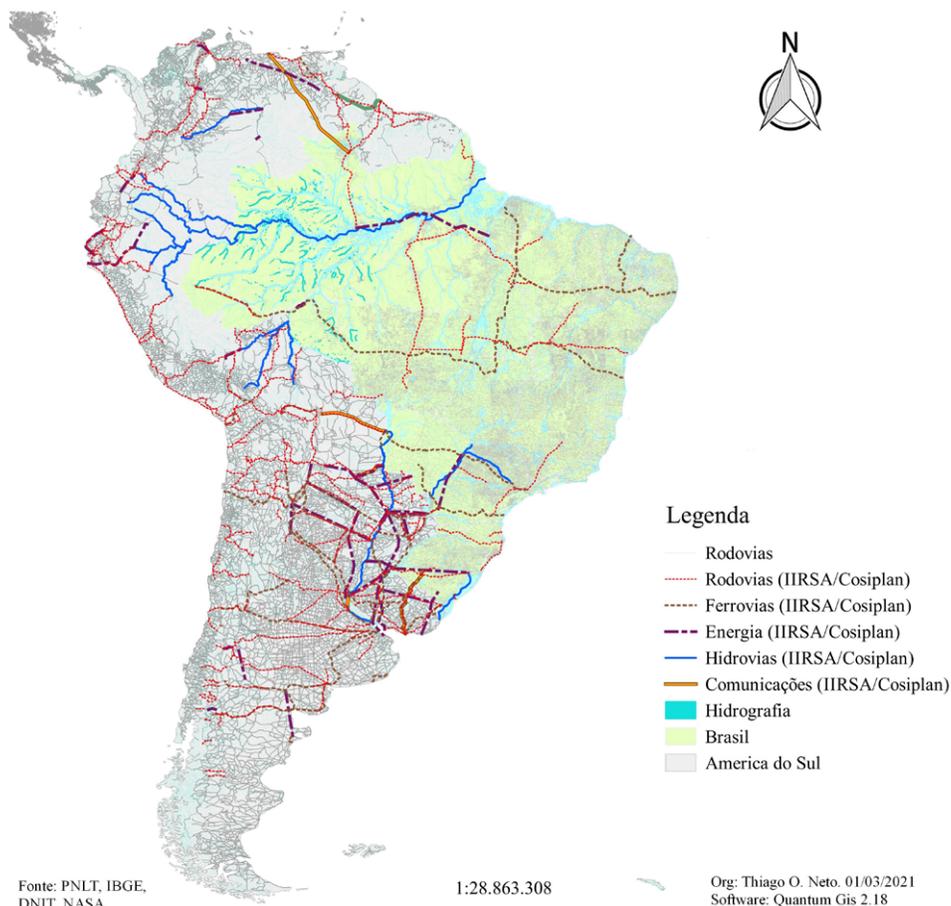
pessoas entre os países. No primeiro caso, ressalta-se que os eixos construídos na Pan-Amazônia foram pensados para a circulação de cargas, ou seja, grandes infraestruturas que possibilitariam a expansão de atividades agrícolas e a maior exploração de recursos minerais e vegetais na região.

Todavia, algumas dessas infraestruturas, como a construção da rodovia entre o Brasil e o Peru, tiveram como justificativa o escoamento de soja e milho de Mato Grosso e Rondônia aos portos peruanos, alegando-se que o percurso até os países asiáticos seria menor do que via navegação fluvial do rio Madeira e marítima com passagem pelo canal do Panamá.

Em 2009, a rodovia foi concluída e não houve empresa interessada em deslocar caminhões entre o Brasil e o Peru para o transporte de grãos em decorrência de o percurso possuir um acréscimo de mais de 2 mil km com subida nos Andes, impossibilitando o tipo de transporte praticado no Brasil com o uso de composições de 50 toneladas. Mas, apesar de não servir ao uso principal para o qual foi construída, a rodovia Interoceânica (Acre-Peru) acabou permitindo um conjunto de interações espaciais regionais com a maior circulação de veículos como automóveis, motocicletas e caminhões. Além disso, desde 2010 a linha rodoviária é operada, por exemplo, pela empresa Ormeños no percurso São Paulo-Lima (OLIVEIRA NETO, 2018).

Outro aspecto a se destacar é que outros projetos de integração continuam em curso mesmo com a descontinuidade da IIRSA e o desmantelamento do COSIPLAN, pois as necessidades econômicas calcadas na necessidade de potencializar as interconexões se mantêm independentemente de crise econômica ou de mudanças de projeto político de Estados.

Essa necessidade de aumento da fluidez possui algumas características relacionadas à continuidade de projetos e ao estabelecimento de novos eixos prioritários que atravessem um ou mais países, mas o que se nota é uma mudança no arranjo espacial desses projetos novos e daqueles em continuidade, mesmo fora da institucionalidade do COSIPLAN, já que as ligações no período atual passaram a centrar-se dentro de cada país, mais para acessar rios e o litoral do que para fazer a integração entre os países sul-americanos. Alguns dos principais projetos em andamento atualmente são apresentados na Figura 2.

**Figura 2:** Principais corredores projetados e em obras na América do Sul

**Fonte:** IBGE e NASA.

A atuação nos transportes na América do Sul não ocorre somente por parte dos Estados, com empresas e seus respectivos objetivos privados participando e atuando na própria gestão de projetos e obras infraestruturais. Silveira (2018, p. 9) pontua que a ação oriunda da logística de Estado refere-se à construção de sistemas de engenharia, estabelecimento e alteração de normas e tributação, enquanto a logística corporativa realiza uma otimização dos transportes com “o armazenamento e os serviços de logística (alfandegamento, consolidação de cargas, manuseio da mercadoria, embalagem, entre outros)” e ambos “estão presentes na recente reestruturação econômica no Brasil e potencializam as regiões mais competitivas no amparo das atuais premissas dos mercados externo e interno”.

A logística de Estado e a das corporações atuam mutuamente nos territórios para potencializar a fluidez e a competitividade, destacando-se o caso da linha férrea entre as cidades de Rondonópolis/MT e Sumaré/SP, com 1.400 km, que passou a operar trens com capacidade de deslocar dois contêineres empilhados (dois andares) a partir de 19 de julho de 2019, atendendo a demandas da circulação de grãos, minérios e produtos oriundos dos parques industriais de São Paulo e de Manaus, ou seja, uma circulação para o mercado doméstico (TEIXEIRA, 2019).

Depois de 2015, com as mudanças regionais internas na América do Sul, ressaltaram-se alterações nos investimentos e na prioridade atribuída aos eixos de circulação conforme a Figura 1, sendo possível observar, por exemplo, que o Brasil passou a destinar recursos para a conclusão e melhoria de alguns eixos rodoviários internos, como a BR-163, a BR-230 e a BR-319, e ferroviários<sup>15</sup>, como a Ferrovia de Integração Leste-Oeste (FIOL) e Norte-Sul; recentemente, tivemos o programa BR do Mar, com estímulo à navegação de cabotagem no litoral brasileiro. Ou seja, investimentos na costa atlântica sem maiores vinculações com os demais países sul-americanos.

Já o eixo rodoviário interoceânico Brasil-Argentina-Paraguai-Chile, que está passando por aumento de capacidade com a duplicação, além de construção de trechos e de ponte binacional, faz parte da estratégia de consolidação de uma rota para a circulação de mercadorias como minérios, grãos e produtos manufaturados para os portos de Santos, no Brasil, e de Antofagasta, no Chile (CARNEIRO; MATOSO; SANTOS, 2018). Esse corredor possui dois aspectos importantes: o primeiro deles é possibilitar a circulação de cargas entre esses países e o acesso aos portos; o segundo constitui o acesso seguro para escoamento e expansão das atividades agrícolas baseadas na produção de grãos – soja, milho e sorgo – entre o Paraguai e a Argentina, em que já se apresentam áreas com cultivos.

A reorganização territorial com infraestruturas de transporte ainda está em marcha, apesar da redução da participação das macroagendas de integração física sul-americana, evidenciando que cada país ou grupo continua construindo, ampliando e consolidando seus eixos de circulação. Esse contexto denota que, mesmo em período de crise econômica e/ou diplomática, se

---

15 Destaca-se recentemente apenas o fato de que, através da Lei Nº 14.273 de 23 de dezembro de 2021, foi instituída uma nova modalidade de concessão ferroviária em que as empresas se responsabilizam pela construção e operação, com o Estado Brasileiro apenas autorizando a realização do projeto. Para maiores informações, ver: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2021/lei-14273-23-dezembro-2021-792156-norma-pl.html>.

busca potencializar a fluidez territorial, pois cada vez mais se almeja reduzir as viscosidades nos eixos de circulação para diminuir o tempo de circulação e manter uma fluidez contínua de mercadorias, pessoas e informações.

Por fim, deve-se assinalar que, apesar dos esforços voltados a efetivar uma integração comercial e infraestrutural, os países do continente ainda possuem como principais parceiros comerciais nações de fora da América do Sul, com maior participação, atualmente, da China, que pretende aumentar sua atuação nas áreas de energia elétrica e de transporte (JAEGGER, 2015; SILVA, 2019), impactando no desenho do arranjo espacial sul-americano, como apresentado no caso particular das infraestruturas de transporte nesta última seção do texto.

### **Considerações finais**

Com o panorama apontando, devemos ressaltar que os eixos de circulação pensados para a América do Sul possuem como justificativa central o estabelecimento de corredores de exportação e a redução do percurso de deslocamento das cargas para a Ásia. No entanto, alguns eixos que foram concretizados com esse propósito ainda não atenderam à demanda prognosticada nos projetos no início de 2000; apesar disso, fica evidente que os eixos são utilizados e atendem às demandas da circulação local e regional.

As duas primeiras décadas do século XXI são marcadas por demandas de mercado interno e externo, além de necessidade de aumentar a competitividade entre os territórios e de integração econômica e física. Esses três aspectos estão presentes nas agendas dos governos e em ações, como ocorreu com a IIRSA e o COSIPLAN.

A Iniciativa e o Conselho focalizaram em ações coadunadas e mais discutidas interregionalmente, acabando por resultar na concretização de alguns projetos de infraestrutura concluídos, com muitos outros ficando inacabados ou mesmo abandonados. Apesar das ações realizadas para ampliar as redes de circulação e de transportes, as mudanças geopolíticas e de Executivo nos países, além de crises econômicas, acabaram por reduzir substancialmente o papel do arranjo político necessário à integração física continental.

Apesar da paralisação parcial das ações, convém destacar que diferentes movimentos centrífugos e centrípetos na escala da integração pelas redes físicas continuam, ou seja, fora do escopo da IIRSA e do COSIPLAN, o que denota que a necessidade de ampliar as infraestruturas para a circulação rápida e segura continua sendo uma demanda dos países sul-americanos.

## Referências

- AIRPORTS COUNCIL INTERNATIONAL. *World airport traffic report*, [S.l.], 2015.
- ALTMAN, B. Deposição de Fernando Lugo foi golpe contra o Brasil. *OperaMundi*, [S.l.], 12 jul. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3zk2a3N>. Acesso em: 8 jan. 2021.
- ARAUJO JUNIOR, J. T. Da IIRSA ao COSIPLAN: desafios da integração física da América do Sul. In: SORJ, B.; FAUSTO, S. (org.). *O Brasil e a governança da América Latina: que tipo de liderança é possível*. São Paulo: Instituto FHC, 2013. v. 1. p. 134-160.
- ARVIS, J.-F.; OJALA, A.; WIEDERER, C.; SHEPHERD, B.; RAJ, A.; DAIRABAYEVA, K.; KIISKI, T. Connecting to compete 2018: trade logistics in the global economy – The logistics performance index and its indicators. *Knowledge Economy Study*, Washington, 2018.
- BARAT, J. *Logística, transporte e desenvolvimento econômico*. São Paulo: CLA, 2007.
- BAUMANN, R. *Integração regional: teoria e experiência latino-americana*. São Paulo: LTC; Grupo GEN, 2013.
- CARNEIRO, C. P.; BRUHN, M. M. O Brasil e a integração sul-americana. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P.; SILVA, G. V. *Geografia Política, Geopolítica e gestão do território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Letra L, 2018. p. 68-84.
- CARNEIRO, C. P.; MATOSO, F. P.; SANTOS, K. Os impactos ambientais da IIRSA-COSIPLAN no Arco Central da fronteira brasileira. *Albuquerque: Revista de História*, Campo Grande, v. 10, n. 20, p. 189-211, 2018.
- CASTILLO, R.; FREDERICO, S. Espaço geográfico, produção e movimento: uma reflexão sobre o circuito espacial produtivo. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, v. 22, n. 3, p. 461- 474, 2010.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *The world factbook: guide to country comparisons*, [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/3eF6Vvb>. Acesso em: 7 jan. 2021.
- CERVO, A. A marcha lenta da América Latina no século XXI. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, Porto Alegre, v. 5, n. 9, p. 11-32, jan.-jun. 2016.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *CEPALSTAT: bases de datos y publicaciones estadísticas*, Santiago, [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/3sV3Srm>. Acesso em: 20 jan. 2021.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Ranking de portos: os top 20 na América Latina e no Caribe em 2017. *CEPAL*, Santiago, 6 jun. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3pSfwRy>. Acesso em: 7 jan. 2019.

CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO. *Cartera de projectos*, [S.l.], 2017. Disponível em: <https://bit.ly/32UOZKv>. Acesso em: 18 nov. 2019.

COSTA, D. *América do Sul: integração e infraestrutura*. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011.

COSTA, W. M. Crise da integração e tendências geopolíticas da América do Sul. In: COSTA, W. M.; VASCONCELOS, D. B. (org.). *Geografia e Geopolítica da América do Sul: integrações e conflitos*. São Paulo: Humanitas, 2018. p. 16-34.

COSTA, W. M.; VASCONCELOS, D. B. (org.). *Geografia e Geopolítica da América do Sul: integrações e conflitos*. São Paulo: Humanitas, 2018.

FIGUEIREDO, A. G. B. *Simón Bolívar: uma persistência latino-americana – Pensamento político e integração*. 2015. Tese (Doutorado em Ciências) – Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

HANDABAKA, A. R. *Corredores interoceânicos suramericanos: criterios logísticos de selección*. Lima: Fimart S.A.C., 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Logística de Transportes*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15793-logistica-dos-transportes.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 12 fev. 2021.

JAEGER, B. C. O papel da República Popular da China na construção de infraestrutura na América do Sul e os efeitos sobre a integração Sul-Americana. *Oikos*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 19-35, 2015.

MARTIN, A. R. Sopa de letrinhas: ALBA, ALCA, MERCOSUL, UNASUL, CAN... Para onde vai a integração latino-americana? In: ARROYO, M.; ZUSMAN, P. *Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial*. São Paulo: Humanitas, 2010. p. 37-57.

MOREIRA, J. B. B. A Nova Geopolítica Mundial e seus reflexos para o Brasil. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 48, p. 7-22, 2007.

NATIONAL AERONAUTICS AND SPACE ADMINISTRATION (NASA). *Geographic Information Systems (GIS)*. Disponível em: <https://earthdata.nasa.gov/learn/gis>. Acesso em: 10 fev. 2021.

NAZARÉ, R. F. *Globalização, o transporte e a Amazônia Brasileira*. Belém: CEJUP, 2001.

NEVES, B. C. Política externa brasileira, BNDES e a Integração da Infraestrutura Sul-Americana: uma análise da IIRSA/COSIPLAN (2000-2017). *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 7, n. 14, p. 312-351, 2018.

OLIVEIRA NETO, T. Geopolítica e a integração física da Amazônia. In: COSTA, W. M.; VASCONCELOS, D. B. (org.). *Geografia e Geopolítica da América do Sul: integrações e conflitos*. São Paulo: Humanitas, 2018. p. 67-84.

PARES A. *Uma América do Sul integrada e próspera: uma meta em andamento*. Salvador: SEPLAN, 2006.

PAZ, A. Em busca da integração interna: diagnóstico da matriz de transporte de integração sul-americana. In: COSTA, D. *América do Sul: integração e infraestrutura*. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011. p. 29-98.

QUINTANAR, S.; LÓPEZ, R. O Plano de Ação para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA): oportunidades e riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina. *Revista Brasileira de Política Internacional*, São Paulo, v. 46, n. 1, p. 213-221, 2003.

SILVA, L. C. M. A pressão chinesa sobre o setor elétrico brasileiro. *Confins*, [S.l.], n. 501, 2019.

SILVEIRA, M. R. Transportes e a logística frente a reestruturação econômica no Brasil. *Mercator*, Fortaleza, v. 17, p. 1-20, 2018.

SOUZA, V. H. P. *A política de transporte regional no século XXI: o caso da IIRSA/COSIPLAN na América do Sul*. 2019. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

TEIXEIRA, C. Do minério à TV de plasma: transporte de cargas sobre trilhos muda perfil. *CNT*, [S.l.], 16 jul. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/32ZtSqh>. Acesso em: 27 jan. 2021.

UNION INTERNATIONALE DES CHEMINS DE FER. *Statistics*, [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/3qHoUHb>. Acesso em: 7 jan. 2021.

VIRGA, T. *Integração física e desenvolvimento na América do Sul: transformações e perspectivas da infraestrutura de transportes na região do “Eixo Amazonas” na Amazônia Centro-Occidental (2000-2018)*. 2019. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

VIRGA, T.; MARQUES, T. C. A. A integração física sul-americana no período recente (2000-2020): situação, continuidade, inflexão e reversão. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, n. 23, p. 149-180, 2020. doi: <https://doi.org/10.38116/rtm23art6>.

VITTE, C. C. S. Desenvolvimento, planejamento territorial e integração transnacional: os antecedentes, a gênese e a consolidação da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA. In: ARAGÓN, L. E.; OLIVEIRA, J. A.

(org.). *Amazônia no cenário sul-Americano*. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2009. p. 191-215.

VITTE, C. C. S. Integração da infraestrutura produtiva na América do Sul: mudanças e permanências no modelo de integração com a institucionalidade do COSIPLAN da UNASUL. In: VITTE, C. C. S.; PIERI, V. S. G. (org.). *A América Latina no século XXI: Estado, economia, território e integração regional*. Rio de Janeiro: Cenegri, 2013. p. 191-215.

**PARTE II – GEOPOLÍTICA E  
TRAJETÓRIAS NACIONAIS  
NA AMÉRICA DO SUL**

**LAS REGIONES Y LA ARGENTINA:  
CIRCULACIÓN DE SABERES  
Y RELACIONES DE PODER EN  
LAS LECTURAS SOBRE LAS  
DIFERENCIAS GEOGRÁFICAS  
INTERNAS DEL PAÍS**

*Alejandro Benedetti*



# **Las regiones y la Argentina: circulación de saberes y relaciones de poder en las lecturas sobre las diferencias geográficas internas del país**

*Alejandro Benedetti*

## **Introducción**

*Región* es un concepto geográfico tallado desde múltiples prácticas y saberes. A partir de ese concepto, se formularon discursos disciplinares, a la vez que establecieron algunas premisas fundamentales para la emergencia de imaginarios nacionales, como para la puesta en marcha de políticas públicas. Es geográfico, no porque pertenezca a la disciplina rotulada con ese nombre, sino porque con mayor frecuencia se emplea para producir algún tipo de descripción o argumentación sobre la superficie terrestre. Asimismo, como ocurre con la mayoría de los conceptos, no se definió de una vez y para siempre, sino que ha estado sometido a permanentes revisiones y redefiniciones.

Como sostiene Ortiz (2004, p. 12), “Las ciencias sociales viven de los conceptos”. Y sigue diciendo que “Tallarlos es un arte. No necesariamente en el sentido artístico de la palabra, sino en cuanto artesanía, un hacer... No pueden producirse en serie, según la vieja ortodoxia fordista; es necesario tomarlos, uno a uno, en su idiosincrasia, en su integridad”. Claramente, la Geografía como disciplina científica en la Argentina se consolidó gracias al saber decir de las regiones y al saber hacer de la regionalización. Asimismo, circuló, aunque tal vez con menos insistencia y con menos repercusiones epistemológicas, en otros campos disciplinares, como la Economía o la Historia. Pero región, como buena parte de los conceptos de las Ciencias Sociales, no se nutre exclusivamente de la producción académica. Para continuar con la idea de Ortiz (2004), en el tallado de ese concepto han participado activamente otras disciplinas y saberes, como la planificación, el marketing y la administración pública.

Saber y poder son esferas íntimamente imbricadas. Como surge de la obra de Foucault, el poder se ejerce a partir de innumerables puntos, circula, atraviesa las cosas, está en las relaciones. El poder forma saberes y produce discursos; todo saber emerge en las relaciones de poder. La región como concepto y la regionalización como práctica expresan relaciones de poder de diversa índole. En el siglo XIX, muchos naturalistas europeos buscaron en el paisaje natural y en la intensidad de su control a través de las actividades productivas las claves para reconocer la superioridad de unas regiones frente a otras. Ya en el siglo XX, fueron geógrafas y geógrafos expertos quienes determinaron, en muchos casos, que a través de la lectura regional se lograría comprender mejor la estructura territorial de un país. Sobre el final de ese siglo, los planificadores lograron imponer nuevas divisiones regionales con el propósito de generar nuevos equilibrios en la distribución de los recursos fiscales. Así, diferentes corporaciones profesionales se apropiaron de la región, produjeron discursos que logran legitimar socialmente y, con ello, impusieron sus lecturas sobre las desigualdades geográficas en un determinado país.

Centrando la mirada en el caso de la Argentina, este capítulo se propone describir algunos campos de saber que fueron tallando el concepto de región y la práctica de la regionalización. Asimismo, se propone analizar algunas tramas de poder en las que emergieron regiones y regionalizaciones de la Argentina.

## **Regiones en el campo de la academia**

El discurso regional ha tenido una amplia difusión en la academia argentina, por lo menos, desde fines del siglo XIX. Disciplinas como Geografía, Historia y Economía fueron desarrollando, en diferentes momentos, programas de investigación total o parcialmente centrados en la identificación, localización, delimitación y caracterización de regiones. A continuación, se analizarán por separado.

### **Geografía**

Para la Geografía, *región* fue una categoría central en el proceso de su formación como campo disciplinar independiente, especialmente hacia la década de 1940, momento en que se crearon los departamentos de Geografía en varias universidades de la Argentina (SOUTO, 1996). En ese momento, la comunidad geográfica comenzaba a ampliarse y a tener a la cuestión regional como su caballo de batalla y a la escuela como el principal ámbito de transposición de

la producción académica (ROMERO, 2004). Pero las primeras propuestas de regionalización fueron producidas por naturalistas europeos ya desde mediados del siglo XIX. Desde entonces y a lo largo de un siglo y medio, se ensayaron diferentes regionalizaciones del país, que recogieron algunos de los giros epistemológicos que fue teniendo la disciplina. En todo ese proceso se construyó una voz que se pretendía experta sobre las regiones argentinas.

En Benedetti y Salizzi (2016) se describieron 12 obras representativas de ese devenir, publicadas entre las décadas de 1860 y 1980. Entre ellas se destacan las siguientes: (1) Martin de Moussy (1860), quien introdujo la mirada naturalista europea; (2) Khün (1922), que difundió el enfoque fisiográfico alemán; (3) Daus (1957), influenciado por la obra de este, consolidó la tradición regional en Argentina; y (4) Chiozza (1977), que combina la tradición francesa vidaliana con elementos procedentes de la planificación y de la emergente Geografía Crítica.

En esa tradición se pueden reconocer siete constantes: (1) todos los autores proponen su regionalización como una versión superadora, por ser más precisa que las anteriores; (2) las regiones tendieron a presentarse como realidades objetivas, para cuya determinación solo era necesaria la mirada especializada, experta y legitimada de geógrafos profesionales; (3) el ejercicio de regionalización era exhaustivo, todo el país era fraccionado en un número limitado de unidades (entre cuatro y 12); (4) esas regionalizaciones tuvieron amplia trascendencia en la interpretación sobre las diferencias sociales y ambientales internas del país, en clave fisiográfica; (5) las categorías propuestas, elaboradas y reelaboradas en esas obras nunca se abandonaron, como *región Pampeana* o Mesopotamia, entre otras; (6) el discurso regional tendió a obviar a las provincias en su individualidad como unidades geográficas significativas, inclusive fueron consideradas *artificiales*, frente a unidades fisiográficas, consideradas verdaderamente geográficas; y (7) esas regionalizaciones fueron confluyendo con intereses de la época: a mediados del siglo XX con la agenda geopolítica que sostenía discursos expansionistas, por ejemplo, hacia Malvinas o la Antártida. En la década de 1970, se utilizaban denominaciones surgidas de la planificación regional (ej.: Nordeste Argentino –NEA– o Región Metropolitana). Desde la de 1990, es más frecuente recuperar categorías de la ecología y de la narrativa ambientalista.

En la década de 1990 la Geografía Regional, al menos en las perspectivas críticas o radicales, tendió a perder presencia, frente al interés por los estudios sobre globalización o, más recientemente, por aquellos más acotados a espacios locales. Las escalas regionales o nacionales fueron cada vez menos trabajadas por las diferentes investigaciones.

## Historia

Con el giro espacial en Ciencias Sociales, muchas disciplinas han adoptado de manera sistemática categorías geográficas. En el caso de la Historia, eso se vio reflejado en el surgimiento de las perspectivas historiográficas local y regional, a partir de la década de 1970 en México, de 1980 en Brasil y de 1990 en la Argentina (VIALE HURTADO, 2010). En ese caso, los estudios regionales fueron desarrollados, especialmente, por historiadoras procedentes de universidades nacionales de lugares alejados de la capital nacional, como Viviana Conti (Universidad Nacional de Jujuy), Susana Bandieri (Universidad Nacional de Comahue, Neuquén) y María Silvia Leoni (Universidad Nacional del Nordeste, Resistencia).

Esa labor historiográfica se presentó como una alternativa para superar las visiones fuertemente centralistas de las historias nacionales construidas desde la región hegemónica, la ciudad-puerto de Buenos Aires y su entorno rural. Buscaron producir una historia nacional más compleja, superando la visión donde estados, mercados y sociedades nacionales eran procesos ya plenamente consolidados y coincidentes a fines del siglo XIX. En general, las regiones son definidas como ámbitos transnacionales o diferentes a las provincias, prestando atención sobre todo a las relaciones sociales de producción. Eso llevó a reconstruir las dinámicas transfronterizas que permanecieron durante el siglo XX, aún con la definición de fronteras interestatales. Un importante esfuerzo de compilación de la producción generada en ese campo fue realizado por Bandieri y Fernández (2017a, 2017b, 2017c).

Con frecuencia, esos trabajos recuperan regiones consagradas por la literatura geográfica, sin problematizarlas como entidad geohistórica. Vale decir, se suele reconstruir dinámicas materiales en las regiones sin cuestionar la emergencia misma de la región en su dimensión simbólica. Ejemplo de ello es el trabajo de Bandieri (2005).

## Economía

En paralelo al auge de la planificación regional que se dio en la Argentina durante las décadas de 1960 y 1970, diferentes economistas se interesaron por las regiones como cuestión medular para interpretar los problemas derivados de la concentración geográfica de los medios de producción. De allí surgió el interés por el estudio de las llamadas *economías regionales*.

Como sugiere Jong (2008), uno de los referentes de esa perspectiva es Alejandro Rofman, quien ha dedicado, junto a diferentes colaboradores, buena

parte de su producción a la conceptualización y al estudio empírico de las economías regionales (MANZANAL; ROFMAN, 1989; ROFMAN, 1974, 1999; ROFMAN; MARQUÉS, 1988), al igual que Jong (2008), quien lo hizo desde la Geografía. La obra de esos autores confluye, nutre y se nutre de los desarrollos teórico-metodológicos de la Geografía Crítica de las décadas de 1970 en adelante, que encara el estudio del espacio desde la transformación social, en su relación con el proceso de acumulación de capital y las relaciones de explotación y dominación, retomando algunos lineamientos teóricos del marxismo y del análisis estructuralista. Uno de los temas que atraviesa a esa bibliografía remite a los desequilibrios regionales. Para explicar esos desequilibrios, Rofman recupera la relación centro-periferia y la noción de colonialismo interno, según la cual la región hegemónica (pampeana) extrae recursos de las regiones subordinadas mediante mecanismos de exploración (ROFMAN; MARQUÉS, 1988).

El criterio de regionalización surge de observar, de manera central, las formas en que el capitalismo fragmenta el espacio y selecciona unos u otros de esos fragmentos: “De resultas de las desiguales formas de apropiación espacial que el capitalismo produjo en el devenir histórico, hoy pueden advertirse tres grandes áreas diferenciadas”, que son “un área de predominio de formas capitalistas avanzadas” (Pampa Húmeda y la provincia de Mendoza), “un área con predominio de condiciones de menor desarrollo capitalista relativo” (provincias del Norte y del Oeste, con exclusión de Mendoza, y a las provincias de Entre Ríos y La Pampa). Por último, identifican a la Patagonia “de más reciente ocupación y por eso con una definición más débil de su forma de desarrollo” (MANZANAL; ROFMAN, 1989, p. 11-12). Un concepto ordenador en esa producción es el *circuito productivo regional*, que “abarca un conjunto de unidades de producción, distribución y consumo que operan intervenciones entre sí a partir de una actividad común a todas ellas” (ROFMAN, 1999, p. 35).

En la Argentina, esas visiones críticas sobre el papel de las regiones en la organización nacional tuvieron cierta presencia en las políticas impulsadas por los gobiernos neodesarrollistas del período 2003-2015.

## **Enseñanza**

En la Argentina, el saber geográfico académico (enseñanza en las universidades) y el saber geográfico escolar (enseñanza en los colegios) han mantenido una estrecha relación por mucho tiempo (ROMERO, 2004). En esa relación, el discurso regional fue un punto de contacto fundamental, por lo menos, hasta fines de la década de 1980. Algunas propuestas de regionalizaci-

ón formuladas en clave científica tendieron a ser seleccionadas como contenido a enseñar en las escuelas, razón por la cual tuvieron una serie de recomposiciones para su adaptación didáctica (RODRÍGUEZ LESTEGÁS, 2002).

Hasta la década de 1920, los libros dedicados a la enseñanza de las características geográficas de la Argentina solían organizarse en dos secciones. La primera se concentraba en los rasgos geofísicos básicos, en una suerte de Geografía General de la Argentina. El itinerario narrativo continuaba con una recorrida comprensiva de los aspectos físicos, históricos, institucionales y económicos de las divisiones políticas de primer orden, es decir, las 14 provincias y los 10 territorios nacionales, más la Capital Federal, en que se organizaba el país de entonces. Vale decir, esas unidades políticas ofrecían las geografías particulares, mediante las cuales se expresaban, en esa lógica, las diferencias espaciales internas más importantes del país (cf. HERMANOS DE LAS ESCULAS CATÓLICAS [HEC], 1920; URIEN; COLOMBO 1905).

En 1926 se creó la Sociedad Argentina de Estudios Geográficos (GÆA), que fue la primera y más importante asociación profesional que nucleó a profesores y profesoras de Geografía de toda la Argentina. Desde su creación, esa institución tuvo una activa participación en el diseño de programas de estudio de Geografía. Entre los cambios introducidos más importantes, puede señalarse el reemplazo de la división provincial del territorio nacional, como criterio para el estudio de las geografías particulares, por la división en regiones fisiográficas. En la época, el profesor universitario Romualdo Ardissonne (1926, p. 15) se preguntaba: “¿por qué estudiar la Puna de Atacama después de la zona chaqueña tan diferente, en vez de agregarla a la zona de Jujuy, Salta y Catamarca?”. Tras referirse a diferentes obras destinadas a la enseñanza, entre ellas una de Vidal de la Blache, decía:

Ninguno de ellos comienza por la capital; ninguno de ellos presenta el estudio particular de provincias o departamentos, sino que todos se extienden en el estudio de las regiones, entidades de innegable y propia vitalidad... La similitud regional responde a una más completa realidad geográfica [...]. (ARDISSONE, 1926, p. 15)

Tiempo después, Daus (1969, p. 37) sostuvo que se había producido una importante reforma en la enseñanza de la Geografía, ya que se pasó a una “geografía de base científica, en sustitución de la puramente descriptiva”. Justamente, ese autor tuvo gran peso en la mencionada institución. En sus trabajos académicos, Daus (1957, 1969) produjo una regionalización

de la Argentina que fue ampliamente reconocida y recuperada. El país quedó dividido en ocho regiones geográficas: Noroeste, Chaco, Mesopotamia, Sierras Pampeanas, Cuyo, Pampa, Estepa y Patagonia. A su vez, produjo un libro de uso escolar (DAUS, 1953) que tuvo numerosas reediciones hasta la década de 1980 (DAUS; INSOGNA; GALARZA DE GARCÍA MIGUEL, 1981). Tres décadas después, Lorenzini y Rey Balmaceda (1992), con algunas variantes, seguían pregonando por una división del país en ocho regiones: Llanura Platense, Meseta Subtropical, El Noroeste, Cuyo, Sierras Pampeanas, Patagonia, Mar Argentino y Antártida Argentina. Todavía en la década de 2000 se siguieron produciendo importantes libros de enseñanza de Geografía de la Argentina que privilegiaban a las regiones por sobre las provincias. Un ejemplo lo proporcionan Reboratti *et al.* (2006), donde el país quedó dividido en seis regiones: Noroeste, Nordeste, Cuyo, Pampeana, Metropolitana y Patagónica.

Una de las claves que trasunta la geografía enseñada es que las regiones aglutinan lo humano a partir de la descripción de los rasgos físicos. Espacialmente, las regiones se implantan como polígonos definidos, que se visualizan cartográficamente como continuidades homogéneas expresadas en algún color, que encastran perfectamente, y que ninguna de ellas trasvasa los límites internacionales. Se trataba de un esfuerzo intelectual por entender a la Argentina como diversa internamente, a pesar de lo cual mantiene su unidad como nación, garantizada naturalmente por el territorio y sus fronteras.

### **Márquetin**

Las regiones se vuelven un producto de consumo. Eso ocurre, de modo corriente, a través del turismo y de las acciones que llevan a ofrecer determinada región como destino. En la construcción de la atraktividad regional participan actores públicos y privados. El márquetin regional consiste en ponderar ciertos bienes culturales, paisajes singulares, productos industriales u objetos patrimoniales. Uno de los organismos multilaterales que más ha contribuido al posicionamiento de las regiones como destino turístico es la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), gracias a sus declaraciones patrimoniales. Si bien el objetivo es la conservación de patrimonios tangibles e intangibles, con frecuencia acaban transformando a las regiones en productos para su consumo que se ven seriamente transformados ante la afluencia de turistas y la consecuente valorización inmobiliaria. Es lo que ocurrió, en el caso de la Argentina, con la región de la Quebrada de Humahuaca. Allí, poblados campesinos como Purmamarca devinieron

destinos turísticos muy apetecidos por sectores sociales urbanos de ingresos medios o altos, por lo que el capital patrimonial se vio definitivamente transformado (TOMMEI; BENEDETTI, 2014).

En otras ocasiones, a veces de manera complementaria con la anterior, la región y sus contenidos culturales son aprovechados para la valorización de determinados bienes de consumo. Eso ocurre cuando el nombre de una región deviene una marca, toda vez que (1) el producto es endógeno y se produce en una región de una manera singular, dando origen a algún tipo de certificación de origen geográfico; o (2) el producto es exógeno, pero una empresa toma el nombre de la región, sin importar su relación con el lugar: el producto se apropia de los sentidos positivos asociados a la región.

En el primer caso, el ejemplo más conocido es el de Champagne, en Francia, o de Gruyères, en Suiza, donde hay una identificación entre un producto, un saber hacer (un método de elaboración particular) y una región que le otorgó cualidades y la propia denominación. Con el tiempo, se sumó cierta normativa e intereses empresariales y políticos que buscaron fortalecer esa vinculación y lograr una distinción en el mercado internacional. Así, *champagne* o champaña es el vino espumante de la región de Champagne; y *gruyere* es el queso de la región de Gruyères. Esa tendencia puede entenderse como una de las tantas formas en que el capitalismo global selecciona y distingue a ciertos lugares, en la medida que pueden generarse condiciones propicias para la acumulación.

La tendencia al surgimiento de esas marcas basadas en regiones, que viene creciendo desde la década de 1970, responde al interés de muchos productores rurales por lograr diferenciar sus bienes con respecto a las *commodities*. Surgen así los bienes diferenciados (*specialities*), generalmente de alto valor y orientados a nichos consumidores urbanos, preocupados por las pautas alimentarias o interesados en acceder a bienes suntuosos. Incluye los productos con apelación o denominación de origen, los orgánicos y los de contra-estación, así como aquellos enmarcados en el comercio justo o equitativo (CASTRO; CINALLI, 2018). Para el caso de la Argentina, el Ministerio de Agricultura, mediante el programa Alimentos Argentinos, reconoce las siguientes indicaciones geográficas: Alcauciles Platenses, el Salame Típico de Colonia Caroya, Cordero Patagónico, Melón de Media Agua de San Juan, la Yerba Mate de las Provincias de Misiones y Corrientes, el Dulce de Membrillo Rubio de San Juan; y las siguientes denominaciones de origen: Salame de Tandil y Chivito Criollo del Norte Neuquino<sup>1</sup>.

---

1 Disponible em: <https://bit.ly/310sLGc>. Consulta en: 13 ene. 2022.

La denominación de origen geográfico reconoce la recuperación de ciertas formas tradicionales de elaboración, pero también lleva a la adecuación de las normas de producción ante las exigencias de calidad generadas por el mercado, en particular de los consumidores de países del Norte, para facilitar los circuitos de comercialización transnacional: los criterios de calidad local heredados ceden ante las exigencias globales. Otra forma de acción del capital se vincula con la presión que generan los sectores industriales más poderosos a escala global para controlar un determinado segmento de mercado. Esa cuestión es notoria en el caso de la industria vitivinícola, donde las empresas europeas, encabezadas por Francia, han logrado establecer diferentes restricciones al uso de determinadas expresiones, consideradas marcas regionales. Es el ejemplo ya dado del uso de la denominación *champagne* a los vinos espumantes (CASTRO; CINALLI, 2018; DIMITRIU, 2002).

La construcción exógena de la región surge por la adopción de su denominación como registro privado de una marca que allí no se produce. Ocurre con el caso de Patagonia. Al buscar la palabra *Patagonia* en internet, surgen tres registros:

- 1) *Banco Patagonia*: esa empresa surge de una sucesión de fusiones entre bancos. Su conexión con la región remite a una de las entidades que le dio origen, de la provincia de Río Negro. Sin embargo, hoy es controlada por capitales transnacionales. Su composición accionista es la siguiente: Banco do Brasil, 80,39%; Provincia de Río Negro, 3,17%; Market, 16,44%. Vale decir, solo el 3% de su composición accionaria es “patagónica”<sup>2</sup>.
- 2) *Patagonia*: es una empresa con sede en California dedicada a comercializar indumentaria deportiva. Basa su capacidad comercial en la asociación que hace de sus productos con un lugar libre de contaminación, alejado del cemento. Lo paradójico es que la producción de esas indumentarias se realiza en contextos que expresan todo lo opuesto: centros cementosos y contaminados, con condiciones laborales exigentes para las personas.
- 3) *Cerveza Patagonia*: como se informa en el sitio *web* de la marca, donde se incluyen numerosas y vistosas fotos con paisajes patagónicos, “Todo comenzó en el garage de una casa al sur de la ciudad de Buenos Aires cuando un Maestro Cervecerero [...] elaboraba una cerve-

---

2 Disponible en: <https://bit.ly/3fpeF4R>. Consulta en: 29 abr. 2019.

za con lúpulo patagónico para compartir con amigos. Aún sin darse cuenta, esta cerveza de suave sabor a caramelo, había marcado un nuevo rumbo”. En la actualidad forma parte de la empresa Quilmes, que actualmente integra el grupo Anheuser-Busch InBev, uno de los oligopolios cerveceros a nivel mundial<sup>3</sup>.

De esta manera, los rasgos positivos, casi idílicos de la región, son aprovechados para posicionar un producto y mejorar su performance comercial.

## **Administración pública nacional**

En el área ministerial de Economía, Haciendas y Finanzas (según el gobierno de turno, esas carteras se unen o separan) funciona el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), que es un ente desconcentrado, creado en 1968, que con anterioridad recibió otras denominaciones (INDEC, 2019). Antes y desde la creación del INDEC, el sistema estadístico nacional se estructuró con la realización de 10 censos generales de población (en 2021 no se pudo realizar el número 11).

A lo largo de esa serie censal, se ensayaron diferentes regionalizaciones del país que, en general, resultaban del agrupamiento de provincias, con criterios, número y denominaciones que variaron. Entre los censos de 1869 y 1914, se mantuvieron los mismos agrupamientos: Este, Oeste, Norte, Centro y Territorios Nacionales (denominación que luego desapareció, una vez que esos se provincializaron). La agrupación del Este recibía, alternativamente, la denominación Litoral. La del Oeste recibió otra denominación con larga presencia en el país: Andinas. Esos censos coinciden con un período donde las regionalizaciones no fueron sistemáticas ni tuvieron gran presencia en el sistema educativo. Asimismo, el censo de 1947 no presentó ninguna regionalización.

El principal cambio se produjo con el censo 1960, cuando los agrupamientos se aproximaron en su delimitación y denominación a las regiones geográficas que eran enseñadas en las escuelas. Dicho censo delimitó *zonas*. En cambio, desde 1980 el INDEC reconoció *regiones*. En la denominación de las zonas/regiones se observa la convivencia del vocabulario con el que se reconocían unidades fisiográficas (Pampeana, Mesopotámica, Patagónica, Chaqueña). Esas denominaciones, al igual que Cuyo, se utilizan en el país por lo menos desde el siglo XIX. Desde 1960, con el auge de la planificación regio-

---

3 Disponible en: <https://bit.ly/3FrXave>. Consulta en: 7 mayo 2021.

nal, emergieron nuevas denominaciones: Central –que desde 1980 se funde en la Pampeana–, Nordeste –reemplazando a Mesopotámica y Chaqueña desde 1980–, Noroeste y Metropolitana (Cuadro 1).

**Cuadro 1:** Agrupaciones o regiones según los censos nacionales

Provincia	1869	1895	1914	1960	1980
	Agrupación	Provincias	-	Zona	Región
Buenos Aires	Este	Este (o Litorales)	Este (o Litoral)	Pampeana	Pampeana
Catamarca	Oeste	Oeste (o Andinas)	Oeste	Nor-Oeste	Noroeste
Chaco	TN	TN	TN	Chaqueña	Nordeste
Chubut	TN	TN	TN	Patagónica	Patagónica
Ciudad de Buenos Aires	Este	Este (o Litorales)	Este (o Litoral)	Metropolitana*	Metropolitana*
Córdoba	Centro	Centro	Centro	Central	Pampeana
Corrientes	Este	Este (o Litorales)	Este (o Litoral)	Mesopotámica	Nordeste
Entre Ríos	Este	Este (o Litorales)	Este (o Litoral)	Mesopotámica	Nordeste
Formosa	TN	TN	TN	Chaqueña	Nordeste
Jujuy	Norte	Norte	Norte	Nor-Oeste	Noroeste
La Pampa	TN	TN	TN	Pampeana	Pampeana
La Rioja	Oeste	Oeste (o Andinas)	Oeste	Nor-Oeste	Noroeste
Mendoza	Oeste	Oeste (o Andinas)	Oeste	Cuyo	Cuyo
Misiones	TN	TN	TN	Mesopotámica	Nordeste
Neuquén	TN	TN	TN	Patagónica	Patagónica
Río Negro	TN	TN	TN	Patagónica	Patagónica
Salta	Norte	Norte	Norte	Nor-Oeste	Noroeste

Provincia	1869	1895	1914	1960	1980
	Agrupación	Provincias	-	Zona	Región
San Juan	Oeste	Oeste (o Andinas)	Oeste	Cuyo	Cuyo
San Luis	Centro	Centro	Centro	Cuyo	Cuyo
Santa Cruz	TN	TN	TN	Patagónica	Patagónica
Santa Fe	Este	Este (o Litorales)	Este (o Litoral)	Central	Pampeana
Santiago del Estero	Centro	Centro	Centro	Chaqueña	Noroeste
Tierra del Fuego	TN	TN	TN	Patagónica	Patagónica
Tucumán	Norte	Norte	Norte	Nor-Oeste	Noroeste

**Fuente:** elaboración propia.

\*Abarca parte de la provincia de Buenos Aires.

Desde la década de 1980, la división del país en seis regiones está presente en todo el sistema estadístico nacional. Se transformó en uno de los niveles de agregación de información del país, intermedio entre las provincias y la nación. El uso de la división del país en regiones es frecuente en numerosas dependencias de la administración pública nacional. Sin embargo, no hubo una estandarización para la regionalización del territorio nacional. Cada organismo crea la propia, que, inclusive, puede variar con un cambio de gobierno. Generalmente se utilizan denominaciones consagradas por la academia, la escuela, la planificación o el propio INDEC, como Cuyo, cuyo o cuyana, o Patagonia, patagonia o patagónica, pero no de manera estandarizada.

Asimismo, se pueden reconocer importantes superposiciones espaciales entre las regiones de los diferentes organismos, con denominaciones muy parecidas, pero no idénticas. Por ejemplo, la Administración de Parques Nacionales (APN), el Instituto Nacional de Semillas (INASE), la Secretaría de Turismo (ST) y el área de Salud en Emergencias y Desastres (SED) de la actual Secretaría de Salud dividen al país en diferentes regiones. Al considerar el conjunto de provincias ubicadas hacia el noroeste de la Argentina, se les otorga denominaciones similares –noroeste, NOA, Norte–, pero siempre con una cantidad de provincias distintas: tres a seis, según el caso (Cuadro 2).

**Cuadro 2:** Regiones en la administración pública nacional

	Institución	INDEC	APN	INASE	ST	SED
	Denominación	Noroeste	NOA	NOA	Norte	Región NOA
Provincia	Jujuy	1	1	1	1	1
	Salta	1	1	1	1	1
	Catamarca	1	0	1	1	1
	La Rioja	1	0	0	0	1
	Santiago del Estero	1	0	1	1	1
	Tucumán	1	1	1	1	1
	<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>6</b>

**Fuente:** Argentina (2016, 2018, 2019, [s.d.])

## Planificación

En la Argentina, los primeros intentos de planificación regional fueron formulados con los llamados Planes Quinquenales, durante la presidencia de Juan Perón. El primero abarcó el período de 1947 a 1952 y el segundo de 1952 a 1955 (año en que fue derrocado por un golpe militar). Este último, promulgado en 1953, se proponía, entre muchas otras cuestiones, promover “el desarrollo de las regiones infrapobladas, y en particular de la Patagonia” (ARGENTINA, 1953, p. 46). En varios tramos menciona a la Patagonia y hace referencias al crecimiento de las regiones, pero no proporciona una regionalización exhaustiva.

Desde la década de 1950 se fue generalizando la interpretación del desarrollo económico social latinoamericano que fuera formulado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), surgida en 1949, por entonces presidida por Raúl Presbich. En esa institución prevalecía la idea de que Latinoamérica se encontraba en una situación periférica dentro del capitalismo y que, para desarrollar sus fuerzas productivas, necesitaba generar cambios para transitar desde una sociedad tradicional hacia una moderna. El desarrollo económico, entendido como un proceso que abarca diferentes etapas, llevaría hacia esa situación de modernización. Para lograrlo, se veía como fundamental la intervención estatal, quien generase acciones para tecnificar la estructura agrícola, fortalecer la industrialización y capacitar a las elites tecnócratas para que puedan lograr una planificación racional de ese proceso.

En toda Latinoamérica se conformaron organismos de planificación. Asimismo, surgieron proyectos de regionalización o de creación de polos de crecimiento. Desde la década de 1960, la acción gubernamental comenzó a apelar más decididamente en la entidad *región*, con el propósito de determinar la funcionalidad de unidades geográficas diferentes a las provincias preexistentes (ARIAS BUCCIARELLI, 2006-2007). Ya no consistía en considerar a las regiones como realidades evidentes, aunque tampoco como construcciones que dieran cuenta de identidades sociales previas. Las regiones serían funcionales, a partir de la determinación de algunas variables para su creación, generalmente estadísticas.

En la Argentina, se creó en 1959 el Consejo Federal de Inversión (CFI) por acuerdo de las 23 provincias y la Capital Federal, con la finalidad de promover el desarrollo armónico e integral del país. Por el decreto 2.399 de 1962 se creó el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), organismo encargado de la planificación. Sus objetivos serían el perfeccionamiento de las estadísticas públicas y la realización de estudios de la economía nacional (JÁUREGUI, 2014-2015). Buena parte de los informes producidos en ese contexto –por ejemplo, CFI (1963)– tuvieron escaso impacto en la planificación. Como señala Jong (2008), los problemas que limitaron la potencialidad de esas instituciones fueron la concepción central de la planificación oportunamente adoptada y que el tipo de conocimiento descriptivo (aunque sofisticado) respondía a los paradigmas cientificistas del momento, que difícilmente podían desembocar con naturalidad en la toma de decisiones. En la misma época se publicaban, en paralelo, otras obras desde el ámbito académico, que tuvieron más repercusión a largo plazo, algunas ya mencionadas, como las de Alejandro Rofman.

El decreto 1.907 de 1967 reglamentó la ley nº 16.964, que el año previo había creado el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (B. O. 4/X/66). Se determinó por el artículo 11 que el territorio nacional quedaría dividido en ocho regiones de desarrollo, a saber: Patagonia, Comahue, Cuyo, Centro, Nor-oeste, Nor-este, Pampeana y Área Metropolitana. Se puede hacer notar que Noroeste, que también comenzó a conocerse como Noroeste Argentino (NOA), ya era identificada en regionalizaciones previas. Las novedades fueron la creación del NEA (que reemplaza a Chaco y parte de Mesopotamia, fusionándolas), el surgimiento del Área Metropolitana diferenciada de la Pampeana y la escisión de Comahue (que tuvo diferentes delimitaciones) del resto de la Patagonia, hoy también conocida como Norpatagonia. Otro rasgo fue la fragmentación de dos provincias: Santa Fe, donde una parte permanece como pampeana, como es tradicional, y la otra se incorpora al Nordeste; y la de Buenos Aires, donde el extremo austral se suma al Comahue.

Esas regiones alcanzaron procesos de modernización variables. El Comahue fue una región-plan definida en función de la política nacional para la generación de energía y puede considerarse una de las más exitosas experiencias en cuanto a gestión territorial. De todos modos, dicha política no promovió un proceso sostenido de descentralización de la gestión territorial hacia entidades intermedias entre nación y provincias, es decir, las regiones. En cambio, se transformaron en una división administrativa más, superpuesta al resto de las divisiones creadas por la administración pública nacional. Asimismo, esas regiones no llegaron a adquirir forma institucional y no pudieron consolidarse, entonces, como territorios diferenciados.

Las acciones impulsadas por el CONADE apuntaban a un desarrollo capitalista autónomo, con base en la industria nacional. La dictadura instaurada en 1976 dio por tierra con todos esos intentos de planificación y de construcción de una economía nacional, al imponer una política económica neoliberal, que todavía hasta el presente se debate con la posibilidad de un retorno a la economía planificada, mediante una fuerte intervención del estado (JONG, 2008).

Recién en la década de 2000, en la Argentina se ensayó una nueva tentativa de planificación integral del país. Eso se logró mediante el Plan Estratégico Territorial (PET), una iniciativa del Ministerio de Planificación Federal de la Nación que se desarrolló en distintas etapas (2008-2009, 2010, 2011 y 2015). El PET tiene tres componentes básicos: (1) un diagnóstico del modelo actual; (2) una proyección del modelo deseado; y (3) un listado de proyectos de infraestructura, siendo este último el componente al que se le otorgaba mayor énfasis (GARCÍA, 2018). En esta etapa *lo regional* es sustituido por *lo territorial*. Así, la planificación estratégica territorial se define como un proceso a través del cual se incrementan las capacidades de un determinado territorio en pos de hacerlo disponible para su uso social (ARGENTINA, 2011).

Una diferencia importante que introduce la mencionada propuesta de planificación es que la división del país en unidades intermedias (regiones) es ecléctica, al recuperar distintas referencias: se mencionan regiones del INDEC (como NOA y NEA), regiones del CONADE (como Comahue) y regiones ambientales clásicas (como Valles Calchaquíes o Quebrada de Humahuaca). También se utilizan expresiones genéricas (como regiones dinámicas), se recuperan regiones que surgieron de acuerdos interprovinciales (como Norte Grande) y una regionalización funcional ensayada por el organismo, que dio lugar a 25 divisiones, sin mayor trascendencia.

## Federalismo

Dos principios básicos que están presentes en la mayoría de las regionalizaciones son la separación y la integración. La separación se produce al considerar aisladamente cosas que estaban juntas o fundidas. De allí surge la noción de separatismo, que es una forma de regionalismo, donde un grupo social asociado a un ámbito geográfico particular se diferencia dentro de un colectivo. Nacionalismo, provincialismo y regionalismo son expresiones que pueden remitir a esa tendencia. En sentido opuesto, integrar es juntar elementos que antes estaban separados que, desde entonces, forman una nueva entidad, una unión o una fusión.

La Argentina es un estado multinivel, donde conviven tres estratos o capas territorialmente superpuestas, entre los cuales se distribuyen los poderes y funciones estatales: nacional o federal (global); estadual o provincial (intermedia); municipal (local) (RINALDI, 2018). En la formación de ese esquema se pueden reconocer diferentes acciones que engendraron episodios de separación y de unión. Desde 1810, en el ámbito geográfico del Virreinato del Río de la Plata, con el que la Corona Española había organizado su colonización del extremo sur del continente americano, ocurrió una suerte de balcanización: surgieron diferentes entidades que se fueron separando de aquella mayor que las contenía. De allí surgieron Paraguay (1811), Bolivia (1825) y el Uruguay (1830). Las tierras restantes se organizaron como Provincias Unidas de Río de la Plata, que también se fueron disgregando entre 1820 y 1834, llegando a conformar 14 cuasi-estados independientes. Esas entidades se llamaron provincias, trece de las cuales finalmente se unieron en una confederación en 1853, inicialmente sin Buenos Aires, luego con esta.

Más tarde, se suscitó un proceso de integración al país de tierras conquistadas desde la década de 1870 en una sucesión de empresas militares y diplomáticas. Los ámbitos geográficos incorporados fueron llamados, genéricamente, Territorios Nacionales, que se dividieron en 10 gobernaciones, que se organizaron con un esquema político-administrativo centralizado y carente de autonomía, controladas directamente por el Poder Ejecutivo Nacional. Con el tiempo, diferentes movimientos locales y negociaciones con el Ejecutivo nacional dieron impulso, desde la década de 1940, a una suerte de procesos de separación de las gobernaciones de ese esquema: dejaron de ser gobernaciones y se transformaron en provincias autónomas, como las 14 originales. Con esa condición, se integraron de manera plena al estado federal, dictaron sus propias constituciones y obtuvieron representación parlamentaria.

Así, las provincias argentinas pueden considerarse regiones en el sentido clásico del término, vinculado a la noción de *regir*. Por un lado, son entidades geohistóricas con casi dos siglos de existencia, cuyos límites se consolidaron a partir de la resolución de querellas jurídicas, políticas y militares. Cuentan en su mayoría con ciudades fundadas tras la conquista hispana, que, finalmente, se convirtieron en capitales provinciales. Las 23 provincias argentinas cumplen una función regional, diferenciándose unas de otras, pero son partes de un todo nacional. Hay heterogeneidad entre ellas, y cierta homogeneidad interior por la acción de los gobiernos provinciales. Son espacios experimentados y vividos, referenciados por colectivos sociales con una fuerte pertenencia al territorio, con poderosos argumentos para la construcción de identidades/alteridades, presentes en la literatura, en el cancionero folklórico, en la iconografía y la toponimia, entre otros recursos narrativos surgidos en esas *regiones* llamadas provincias.

Pero, en la Argentina, cuando se utiliza la expresión *región* no es para dar cuenta de alguna división político-administrativa, sino para denominar cualquier clase de entes espaciales que en su delimitación tienden a no coincidir con los de las provincias, que contienen la totalidad o partes de provincias, y que recortan porciones de la naturaleza o ámbitos para el despliegue de planes de desarrollo (RINALDI, 2018).

Hay otras unidades espaciales vinculadas a la noción de *región*. Surgen cuando determinadas actividades llevan a la interacción entre unidades gubernamentales de la misma o de diferentes clases y niveles; se trata de relaciones intergubernamentales (ASTARITA; BONIFACIO; DEL COGLIANO, 2012). Esa interdependencia ocurre en la medida que las responsabilidades sobre la administración de un mismo asunto suelen estar distribuidas entre distintos niveles de gobierno. Por ejemplo, la gestión de regiones hidrográficas se tradujo en la creación de organismos intergubernamentales, como la Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE), creada en 1981, cuyos miembros son el estado argentino y las provincias de Jujuy, Chaco, Formosa, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero<sup>4</sup>. Otro caso es la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), un ente autónomo, autárquico e interjurisdiccional que conjuga el trabajo de Nación, provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

Otra forma de integración posible fue introducida por la Constitución de 1994. Según el art. 124, las provincias podrán “crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento

---

4 Disponible en: <https://bit.ly/3KcDmQr>. Consulta en: 13 ene. 2022.

de sus fines [...]” (ARGENTINA, 1994). La finalidad de las regiones, entonces, está vinculada al desarrollo económico y social, como así también a la necesidad de compatibilizar y armonizar facultades interjurisdiccionales. Las regiones no suponen un nuevo nivel político de gobierno. La provincia sigue siendo el centro de redistribución territorial del poder. En cambio, la región deviene un modo de descentralización administrativa del poder en el territorio. En la actualidad existen cuatro: Nuevo Cuyo (1988), Patagónica (1996), Centro (1998) y Norte Grande Argentino (1999). Los objetivos de esos bloques interprovinciales fueron, básicamente, negociar inversiones con el estado nacional y coordinar algunas políticas sectoriales. No se trata de un regionalismo asociado a la construcción de identidades desde la sociedad civil, sino, más bien, de acuerdos a nivel de las gobernaciones, una suerte de alianza estratégica, con el propósito de negociar la distribución de recursos con el estado nacional. La provincia de Buenos Aires y la CABA no integraron ninguna de esas regiones. Aunque es muy frecuente hacer referencia al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que supone la sumatoria de la CABA y de unos 40 municipios adyacentes de la provincia de Buenos Aires, no se ha institucionalizado como región de integración para este caso.

## **Conclusiones**

El discurso regional y la práctica de la regionalización en la Argentina tuvieron un gran desarrollo durante la mayor parte del siglo XX, en diferentes contextos profesionales, académicos y de gestión. Las regionalizaciones fueron institucionalizadas por el accionar de ciertas comunidades profesionales o sociales, y contribuyeron a crear algunos sentidos sobre la nación argentina y sobre sus diferencias internas. Al respecto, se quieren destacar cuatro conclusiones.

Las regionalizaciones han sido clave para comprender la complejidad interior del país, sin poner en duda la unidad territorial de la nación. La Geografía Escolar, la Geografía Académica y otras disciplinas en tendencias clásicas y nacionalistas contribuyeron a gestar esa concepción. Las regionalizaciones del país más exitosas y prevalentes fueron las que se ensayaron y difundieron a través de algunas obras de Geografía Nacional o de libros producidos para el sistema educativo. Allí se fueron institucionalizando algunas definiciones, como Patagonia, Cuyo y Mesopotamia, que muchas veces ya estaban presentes en el lugar (como Andes o Andina) y otras fueron introducidas (como Mesopotamia). El conjunto de regiones expresa, al mismo tiempo, en esa perspectiva, la diversidad de la naturaleza (de ahí el dicho popular que sentencia que la “Argentina tiene todos los

climas”) y los modos característicos de transformarla, pero también la unidad nacional. Eso queda representado a través de un mapa de unidades regionales que, a pesar de estar naturalmente dadas, nunca rebasaban los límites políticos. Eso llevó a naturalizar esos límites y a institucionalizar las regiones por sobre las provincias como las entidades más apropiadas para dar cuenta de las geografías particulares del país.

El estudio de las regiones, desde diferentes estrategias epistemológicas, puso en cuestión la relación entre el centro y la periferia del país. Durante los siglos XIX y XX se consolidó la dicotomía entre el centro (localizado en torno a la ciudad-puerto de Buenos Aires, junto a su entorno rural pampeano) y la periferia (generalmente llamado “el interior”). La natural centralidad otorgada a la región pampeana fue una constante en la literatura regional clásica. Desde mediados del siglo XIX, la expresión “pampa” se transformó en la forma de mencionar, por excelencia, a la zona agroindustrial más rica del país. La idea de lo pampeano, con frecuencia, se asoció a moderno, mientras que lo restante fue catalogado como extrapampeano, y esto como atrasado. Las políticas de planificación supusieron la creación de regiones como entidades que vendrían a resolver los desequilibrios generados por la concentración espacial de la riqueza en favor de la región pampeana, lo que no ocurrió. Asimismo, la historiografía regional buscó complejizar la lectura del pasado nacional, proponiendo narraciones alternativas o complementarias a las generadas desde el centro y a la visión del territorio nacional como ámbito de clausura. Asimismo, la economía regional sugirió líneas de acción tendientes a reducir los desequilibrios entre el centro y el resto del territorio.

Ciertas regiones evocan ideas ligadas a la armonía y al placer. Es predominante en el discurso regional la descripción de las poblaciones desprovista de conflictividad, en una mirada a veces romántica y folklórica. Eso ocurre, por ejemplo, cuando se describe la forma en que la sociedad vence los obstáculos que impondría la naturaleza. Esa lógica es recuperada y potenciada por el discurso del máquetin, que a su vez está presente en la producción narrativa turística de los lugares. La Patagonia ha tendido a construirse como sinónimo de algo puro, a veces prístino, habitado por paisajes bucólicos y formas auténticas de conectarse con la naturaleza.

La región se ubicó durante todo el siglo XX como un punto de tensión entre la nación y las provincias. Si bien la entidad provincial tiene gran peso en la arquitectura política y social del país, lo que se expresa en diferentes formas de organización interna del territorio, el discurso regional clásico tendió a descartar cualquier connotación política y social en la definición de regiones,

haciendo prevalecer ciertas cuestiones culturales (en clave folklórica) y sobre todo ambientales, a la hora de reconocerlas.

## Referencias

ARDISSONE, R. *El concepto de región y las divisiones administrativas*. Buenos Aires: Talleres Gráficos Argentinos de L. J. Rosso, 1926.

ARGENTINA. Presidencia de la Nación. *Segundo Plan Quinquenal*. Buenos Aires: Subsecretaría de Informaciones, 1953.

ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina, de 22 de agosto de 1994. *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 23 ago. 1994. Disponible en: <https://bit.ly/3Gt7aG8>. Consulta en: 13 ene. 2022.

ARGENTINA. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Plan Estratégico Territorial Avance II: planificación estratégica territorial*, v. 1. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2011.

ARGENTINA. *Ministerio de Salud*, [S.l.], 1 jul. 2016. Disponible en: <https://bit.ly/3f-na6YV>. Consulta en: 13 ene. 2022.

ARGENTINA. *Descentralización del INASE*, [S.l.], 12 dic. 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3I4lwwZ>. Consulta en: 13 ene. 2022.

ARGENTINA. *Parques nacionales: región Noroeste*, [S.l.], 20 set. 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3Gs1BYL>. Consulta en: 13 ene. 2022.

ARGENTINA. *VisitArgentina*, [S.l.], [s.d.]. Disponible en: <https://bit.ly/33vLgDu>. Consulta en: 13 ene. 2021.

ARIAS BUCCIARELLI, M. Identidades en disputa: las “regiones” del Comahue y los poderes provinciales. *Cuadernos del Sur*, Bahía Blanca, n. 35-36, p. 151-174, 2006-2007.

ASTARITA, M.; BONIFACIO, S.; DEL COGLIANO, N. Relaciones intergubernamentales (RIGs) en la Administración Pública argentina. In: ABAL MEDINA, J.; CAO, H. (comp.). *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel, 2012.

BANDIERI, S. *Historia de la Patagonia*. Buenos Aires: Sudamericana, 2005.

BANDIERI, S. La historia en perspectiva regional. Aportes conceptuales y avances empíricos. *Revista de Historia Americana y Argentina*, Mendoza, v. 52, n. 1, p. 11-30, 2017.

BANDIERI, S.; FERNÁNDEZ, S. *La historia argentina en perspectiva local y regional: nuevas miradas para viejos problemas*. Buenos Aires: Tesseo, 2017a. t. I. p. 440.

BANDIERI, S.; FERNÁNDEZ, S. *La historia argentina en perspectiva local y regional: nuevas miradas para viejos problemas*. Buenos Aires: Tesseo, 2017b. t. II. p. 440.

BANDIERI, S.; FERNÁNDEZ, S. *La historia argentina en perspectiva local y regional: nuevas miradas para viejos problemas*. Buenos Aires: Tesseo, 2017c. t. III. p. 497.

BENEDETTI, A.; SALIZZI, E. 150 años de Geografía Regional en Argentina: cambios y continuidades en las propuestas de regionalización del territorio nacional (1839 a 1988). *Folia Histórica del Nordeste*, Corrientes, n. 25, p. 11-34, 2016. Disponible en: <https://bit.ly/34KRSi1>. Consulta en: 10 ene. 2022.

CASTRO, H.; CINALLI, F. Lo rural como distinción: procesos y debates en torno a la promoción de Indicaciones Geográficas. In: CASTRO, H.; ARZENO, M., *Lo rural en redefinición: aproximaciones y estrategias desde la Geografía*. Buenos Aires: Biblos, 2018. p. 281-300.

CHIOZZA, E. ¿Qué es la Argentina? In: CHIOZZA, E. (dir.). *El país de los argentinos*. Buenos Aires: CEAL, 1977. p. x-x. (Informe técnico, fasc. 1).

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES. *Bases para el desarrollo regional argentino*. Buenos Aires, 1963.

DAUS, F. *Geografía de la República Argentina II: parte humana*. Buenos Aires: Angel Estrada Editores, 1953.

DAUS, F. *Geografía y unidad argentina*. Buenos Aires: Editorial Nova, 1957.

DAUS, F. *El desarrollo argentino: visión retrospectiva – Apreciación actual. Programa de futuro*. Buenos Aires: Eudeba, 1969.

DAUS, F.; INSOGNA, E.; GALARZA DE GARCÍA MIGUEL, C. *Geografía de la República Argentina II: parte humana*. 23. ed. Buenos Aires: Angel Estrada Editores, 1981.

DIMITRIU, A. M. Producir y consumir lugares: reflexiones sobre la Patagonia como mercancía. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, [S.l.], v. IV, n. 3, p. 68-99, sep.-dic. 2002.

GARCÍA, A. Auge y caída de la planificación regional en Argentina: entre la búsqueda de una autonomía enraizada y el escenario económico del capitalismo periférico (1965-2015). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, Bogotá, v. 27, n. 1, p. 180-194, ene.-jun. 2018.

HERMANOS DE LAS ESCUELAS CATÓLICAS. *La Argentina: estudio físico, etnográfico y económico*. 9. ed. Buenos Aires: Librería José Moly, 1920.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. Historia. INDEC, Buenos Aires, 2 mar. 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3nkQjxt>. Consulta en: 12 ene. 2022.

JÁUREGUI, A. El CONADE: organización y resultados (1961-1971). *Anuario IEHS*, [S.l.], n. 29-30, p. 141-158, 2014-2015.

JONG, G. M. *Análisis regional, estructuras agrarias y estrategias de desarrollo regional en la fruticultura del Alto Valle de la Cuenca del Río Negro*. 2008. Tesis (Doctorado en Geografía) – Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, 2008. Disponible en: <https://bit.ly/3Fm4uc1>. Consulta en: 12 ene. 2022.

KÜHN, F. *Fundamentos de fisiografía Argentina*. Buenos Aires: Talleres Gráficos P. Preusche, 1922. (Biblioteca del Oficial, edición especial).

LORENZINI, H.; REY BALMACEDA, R. *Geografía de la Argentina*. Buenos Aires: AZ Editora, 1992.

LUZÓN MARCO, M. J. Intertextualidad e interpretación del discurso. *Epos*, Madrid, v. XIII, p. 134-149, 1997.

MANZANAL, M.; ROFMAN, A. *Las economías regionales de la Argentina: crisis y políticas de desarrollo*. Buenos Aires: CEAL-CEUR, 1989.

MARTIN DE MOUSSY, V. *Description géographique et statistique de la Confédération Argentine*: tome premier. París: Librairie de Firmin Didot Frères, 1860.

MARTIN DE MOUSSY, V. *Descripción geográfica y estadística de la Confederación Argentina*: tomo I. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia, 2005.

ORTIZ, R. *Taquigrafiando lo social*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2004.

REBORATTI, C.; ENSABELLA, B.; HOLLMAN, V.; VALDÉS, E. (coord.). *G2 Geografía: la Argentina, el territorio y su gente*. Buenos Aires: Tinta Fresca, 2006.

RINALDI, F. J. La región en el Federalismo Argentino. *Cuadernos de Territorio*, p. 154, v. 18, 2018.

ROFMAN, A. *Desigualdades regionales y concentración económica: el caso argentino*. Buenos Aires: Ediciones SIAP – Planteos, 1974.

ROFMAN, A. *Las economías regionales a fines del siglo XX: los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*. Buenos Aires: Ariel, 1999.

ROFMAN, A.; MARQUÉS, N. Desigualdades regionales en la Argentina: su evaluación desde 1970. *Cuadernos del CEUR*, Buenos Aires, v. 22, 1988.

RODRÍGUEZ LESTEGÁS, F. Concebir la geografía escolar desde una nueva perspectiva: una disciplina al servicio de la cultura escolar. *Boletín de la AGE*, Madrid, n. 33, p. 173-186, 2002.

ROMERO, L. A. (coord.). *La Argentina en la escuela: la idea de nación en los textos escolares*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2004.

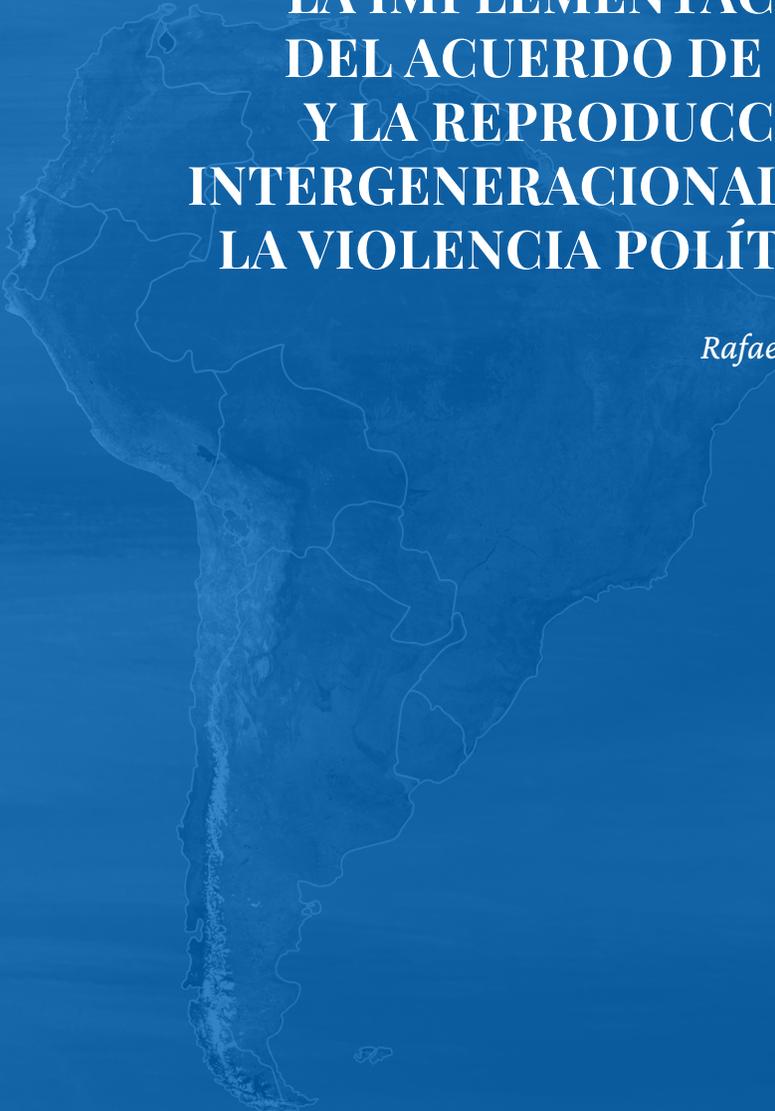
SALIZZI, E. Continuidades y rupturas en el discurso regional argentino: el proceso de construcción conceptual de la Pampa. *Mundo Agrario*, La Plata, v. 12, n. 24, 2012.

SOUTO, P. Geografía y universidad: institucionalización académica y legitimación científica del discurso territorial en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. *Territorio*, Buenos Aires, n. 8, 1996.

TOMMEI, C.; BENEDETTI, A. De ciudad-huerta a pueblo boutique: turismo y transformaciones materiales en Purmamarca. *Revista de Geografía*, Norte Grande, n. 58, p. 179-199, 2014.

URIEN, C.; COLOMBO, E. *Geografía argentina: estudio histórico, físico, político, social y económico de la República Argentina*. Buenos Aires: Talleres Tipográficos de la Penitenciaría Nacional, 1905.

VIALES HURTADO, R. J. La región como construcción social, espacial, política, histórica y subjetiva: hacia un modelo conceptual/relacional de historia regional en América Latina. *Geopolítica(s)*, Madrid, v. 1, n. 1, p. 157-172, 2010.



**LA GEOPOLÍTICA ACTUAL  
Y FUTURA EN COLOMBIA:  
ENTRE LA NUEVA GEOPOLÍTICA,  
LA IMPLEMENTACIÓN  
DEL ACUERDO DE PAZ  
Y LA REPRODUCCIÓN  
INTERGENERACIONAL DE  
LA VIOLENCIA POLÍTICA**

*Rafael Grasa*

# **La geopolítica actual y futura en Colombia: entre la nueva geopolítica, la implementación del Acuerdo de Paz y la reproducción intergeneracional de la violencia política<sup>1</sup>**

*Rafael Grasa*

Este texto, elaborado en la fase final del libro, parte de una premisa: aunque la nueva geopolítica afecte a toda la región suramericana, y en particular a Colombia, en el caso colombiano a medio plazo el principal determinante geopolítico sigue siendo la implementación del Acuerdo de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), firmado hace cinco años, en agosto de 2016, y, por tanto, la posibilidad de acabar con el problema endémico que afecta la política interna y exterior de Colombia desde casi la Independencia de forma crucial: la reproducción intergeneracional de la violencia política.

A resultas de ello, el presente texto está estructurado en dos grandes secciones, la primera dedicada, de manera muy sucinta, a la nueva geopolítica en la posguerra fría y su impacto en América Latina y Colombia. La segunda, la central y derivada de un texto publicado por Fundación Carolina a finales de 2020, al estado de la implementación del Acuerdo de Paz cuatro años después de su segunda firma tras la nueva negociación, derivada de la victoria del “no” en el plebiscito de octubre de 2016. El texto acaba, en un tercer apartado, con tres recomendaciones.

---

1 La segunda parte de este texto, la dedicada a cuatro años de implementación del Acuerdo de Paz, reproduce casi íntegramente el documento *Colombia cuatro años después de los Acuerdos de Paz: un análisis prospectivo*, documento de trabajo 39/2020, Madrid, Fundación Carolina, 2020. Agradecemos a la Fundación su permiso para el uso.

## **La nueva geopolítica y su impacto en América Latina y Colombia**

Empecemos recordando en el mundo en que estamos, dejando de lado, para otra ocasión, la pandemia originada por el COVID-19.

### **El nuevo contexto internacional de posguerra fría y la desoccidentalización: constricciones y condicionantes para la geopolítica**

El mundo está cambiando aceleradamente: observamos desde 1990 una desoccidentalización, subjetiva y objetiva, de la política internacional y de las reglas de juego del sistema. De aquí a cinco años, el mundo va a ser cada vez menos occidental, y que sea menos occidental no quiere decir que pierda centralidad el Pacífico. Desde hace años, el Pacífico está en el centro. Por decirlo con lógica comparativa, así como desde el punto de vista de la evolución de los grandes órdenes internacionales hubo los momentos del Mediterráneo, los momentos del Atlántico, estamos desde hace años en el momento del Pacífico. O mejor, de los Pacíficos, porque empieza a haber varios desde el punto de vista geopolítico y geoeconómico, y muchos de ellos con más presencia de potencias emergentes y/o no occidentales que las occidentales.

Observamos cambios significativos en la geoeconomía mundial: Oriente Próximo y Oriente Medio siguen siendo temas preocupantes, pero Estados Unidos está saliendo de allá. ¿Por qué? Porque hay un cambio clave: *el fracking* aplicado a la extracción de petróleo ha logrado lo que parecía imposible, que Estados Unidos esté cambiando (bueno, abandonando progresivamente) su alianza desde los años 1940 con la dinastía saudí, porque en este momento dispone de más petróleo del que necesita, cosa absolutamente inaudita, incluso sin explotar totalmente sus reservas de Alaska, aunque el futuro del recurso al *fracking* debe afrontar retos y dudas a mediados de 2021.

Por tanto, la geoeconomía es un elemento clave del mundo presente, aunque no el único relevante en geopolítica. Hay que considerar los cambios en la naturaleza, ubicación y forma de librar los conflictos armados partiendo de un dato: los conflictos armados en concreto sólo ocasionan el 20% de las muertes que se producen en el mundo por armas de fuego. Están apareciendo otras formas de violencia directa que generan muertes. El Estado ha perdido por doquier, al menos parcialmente, el monopolio de los medios masivos de violencia, lo que según Weber definía al Estado. Y eso vale incluso para Estados Unidos,

aunque quiera, no puede. Al mismo tiempo, proliferan los actores privados de seguridad; se está produciendo una privatización de la seguridad, tanto legal como ilegal. Respecto de la legal, basta con recordar los casos de Afganistán e Irak, donde, como sucede en otros lugares, las intervenciones militares y conflictos armados muestran la participación de combinaciones de actores privado-públicos. En cuanto a la privatización ilegal de la seguridad, basta recordar el papel central de los actores ilegales armados, como narcotraficantes y delincuencia transnacional, vinculados al mercado ilegal y gris de armas.

Adicionalmente, ha surgido una nueva concepción de la seguridad y una nueva concepción del poder, que ha afectado a las fuerzas armadas. Por ejemplo, en las tres últimas décadas, las fuerzas armadas en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han evolucionado en una cuádruple dirección, al menos hasta hace dos o tres años: (1) profesionalización de las fuerzas armadas, con eliminación o reducción sensible de la conscripción obligatoria; (2) reducción del número de efectivos; (3) reducción del presupuesto de defensa, algo que, pese a que no suele gustar a los interesados, es una realidad creciente, incluso en Estados Unidos, que por sí sólo significa más del 46% del gasto mundial en defensa; y, finalmente, (4) centralidad de las fuerzas de despliegue rápido, preparadas para actuar de forma presta muy lejos de las propias fronteras. En suma, no sólo ha cambiado la seguridad, que ya no sigue modelos de seguridad nacional restringida, sino que se concibe de forma multidimensional y con referentes a proteger como personas, comunidades e ideas, sino también el lugar donde protegerla, a veces muy lejos del territorio propio.

Sin insistir en los cambios generales del sistema, hay que mencionar que, en ese contexto, y ya desde los años 1980, la geopolítica ha reaparecido, sobre todo desde el fin de la guerra fría. El resurgimiento de la geopolítica ha venido acompañado de una cierta depuración de la geopolítica clásica, sobre todo de los determinismos, y de los usos malintencionados que el poder político —en particular los nazis— hicieron de ese determinismo y sus “leyes de hierro” como el “espacio vital” (*lebensraum*). Hoy por hoy, Haushofer y Ratzel<sup>2</sup> han de ser leídos con mucho cuidado, porque, incluso si mucho de lo que dicen literalmente no resiste plenamente el análisis y la contrastación con los hechos, lo cierto es que muchos políticos y autores posteriores los malinterpretaron

---

2 Karl Ernst Haushofer (1869-1946) fue un militar y geógrafo alemán muy influyente antes y durante la segunda guerra mundial. Friedrich Ratzel (1844-1904) fue un geógrafo alemán, uno de los padres de la geografía política y, por ende, de la geopolítica.

voluntaria o involuntariamente. Y, como sucede con todo clásico, vale la pena leerlos, pero por favor, leamos, lean al clásico, no a los que lo interpretaron o a los que pergeñaron una serie de generalizaciones acerca de ellos en los manuales al uso.

Además, está cambiando enormemente la geopolítica en América Latina, que está teniendo un *boom* de libros de expertos; desgraciadamente, todavía, muy centrado en expertos anglosajones, pero cada vez más en autores de países de la región. Para acabar, mi tesis central es la siguiente: **la geopolítica no es y nunca fue una ciencia, en sentido de disciplina específica, pero es, naturalmente, conocimiento científico.**

Y como sucede en todo conocimiento científico, en geopolítica hay que empezar por hacerse preguntas, por buscar complicidades y vínculos analíticos entre diferentes autores y enfoques, por esforzarse en contrastar los enunciados propios con lo que dijeron otros (es decir, asegurar la intersubjetividad, clave en el conocimiento científico). Unos enunciados que deben ser falsables –en sentido popperiano, es decir, susceptibles de ser refutados– y, por último, deben buscarse elementos de argumentación, de plausibilidad.

Por todo ello, la geopolítica actual no es útil sólo para los gobiernos, las políticas exteriores, las fuerzas armadas o los estrategas, también resulta útil, crucial, para entender el mundo en el que estamos. Sin ánimo de exhaustividad, han aparecido recientemente libros enormemente importantes, como los de M. Sicker<sup>3</sup> o H. Starr<sup>4</sup>, por hablar de dos muy influyentes.

### **Una cata de la nueva geopolítica: tres enfoques actuales**

En términos analíticos, desde los años 1970, estamos asistiendo a un proceso de cambio de la geopolítica derivado de la nueva concepción del poder: el poder ya no se ejerce sólo o básicamente con poder duro (mediante medios materiales como las armas), sino mediante influencia. En suma, se ejerce sobre todo estableciendo las reglas de juego y ello se hace en gran medida persuadiendo a otros, es decir, practicando eso que Joseph Nye (1990) llamó poder suave (*soft power*). Pero, pese a todo, lo cierto es que el poder fundamental en nuestro mundo no es ni el poder duro, el clásico, ni el suave, sino el poder estructural, por usar la formulación de Susan Strange (1988): el poder de quién establece el contexto y las reglas de juego.

---

3 Cf. Sicker (2010).

4 Cf. Starr (2013).

El cambio del poder, el cambio del sistema y los cambios en los últimos 20 años derivados de los estudios estratégicos, del análisis de políticas exteriores y de esa depuración que les decía de los excesos deterministas de la geopolítica clásica se han combinado en el renacimiento de la geopolítica, de una nueva geopolítica. Concretamente, podemos ver diferenciar tres grandes corrientes de la geopolítica, a saber.

La primera, la **“geopolítica clásica pero depurada”**, que básicamente intenta averiguar qué impacto tienen en las políticas exteriores las características geográficas (como insularidad o no, lugar, posición y vecinos, topografía, entre otros), los recursos materiales (ahora en sentido más amplio) y, también en tiempos recientes, un nuevo factor, el elemento económico. Se trata de una geopolítica todavía bastante anclada en la idea de distinguir potencias de tierra o de mar, el impacto de la estabilidad y cambio de fronteras, por ejemplo. Sigue siendo útil, generando estudios de interés, pero con límites, como explica el siguiente ejemplo. Concretamente, para el caso de América Latina, hoy las fronteras importantes y en disputa no son las terrestres, sino las marítimas, las realmente cruciales. ¿Por qué? Porque las fronteras marítimas están relacionadas con el acceso a recursos naturales, como los nódulos polimetálicos (ya cruciales en la gestación del derecho del mar), que están situados en diferentes puntos de los a 2.000, 3.000 metros de profundidad, o, también, todo lo relativo a los recursos pesqueros. Efectivamente, hoy vuelve a haber interés por ello, algo que ya fue clave, como acabo de decir, en la principal iniciativa de normatividad internacional impulsada por América Latina, el derecho del mar. Por tanto, sigue habiendo cosas importantes en ese enfoque clásico, remozado y depurado de la geopolítica.

En **segundo lugar**, ha aparecido también –o mejor, sigue teniendo importancia– una **geopolítica más ideologizada**, es decir, muy vinculada a los procesos de legitimación y la creación de políticas exteriores de los Estados. Recuerden, los que inventaron eso fueron los estadounidenses, como muestra una lectura no inocente de Spykman y su noción tierras de orillas, una variación de la idea de tierras centrales (Eurasia) de Mackinder, con una mirada y una intencionalidad nuevas. Pero también serviría de ejemplo el artículo y luego libro sobre la guerra de civilizaciones de Huntington, que fue un intento de establecer política exterior tan influyente como la política de contención de la Unión Soviética de George Kennan, durante los años iniciales (1947 en adelante) de la guerra fría.

Quiero llamar la atención sobre una **tercera corriente, la geopolítica crítica**, con el trabajo en particular de Gearóid Ó Tuathail<sup>5</sup>, un geopolítico y geógrafo de la Universidad de Virginia Tech, pero también con los trabajos de Simon Dalby<sup>6</sup>, Timothy Lake o Klaus Dodds. Todos ellos parten de una concepción cercana a la Escuela de Frankfurt e intentan develar o deconstruir lo que hay detrás de ciertos enunciados de la geopolítica.

Las tres corrientes debaten entre sí y están siendo productivas y, en mi opinión, no son incompatibles. ¿Qué les quiero decir con eso? Pues que la geopolítica nos da pistas interesantes para conocer, para investigar, nos ayuda a formular preguntas. Pero, a diferencia de los que hacían la geopolítica clásica y la geopolítica ideologizada (usarla para prescribir, para decir qué hacer en estrategia o política exterior con certeza casi total), el enfoque crítico hace prácticamente imposible, o, al menos discutible, esos usos fuertemente prescriptivos y a menudo ajenos a los datos contrastados.

Les pondré un ejemplo muy sencillo: el influyente libro de Kissinger (2014) sobre el orden mundial y la diplomacia. Cuando lo leemos, nos encontramos con que su análisis es enormemente interesante y, sin embargo, su prescripción de lo que hay que hacer en el nuevo orden mundial, totalmente discutible, porque ese señor no ha cambiado las tesis sobre el modelo ideal de orden internacional desde su tesis doctoral, hace bastantes décadas, dedicada al congreso de Viena. Sigue proponiendo en esencia lo mismo. E incluso, siendo una persona bastante comedida en sus juicios, deja que se le escapen afirmaciones absolutamente valorativas y descabelladas, que muestran que no ha entendido el rol innovador de cosas cruciales del sistema internacional (como, por ejemplo, el mundo árabe y el Islam político, o el ascenso del Sur), cambios que modifican muchas cosas. Muchas de las prescripciones de Kissinger (2014), como de tantos otros, son prescripciones que se aferran a lo viejo, olvidando que mucho de lo viejo ya no existe. Por ejemplo, de aquí a cinco años tal vez siga existiendo el G8, pero o le cambian el nombre o cambian los componentes, porque en cinco años del G8 sólo dos o tres de sus actuales miembros seguirán siendo parte, en el mejor de los casos, de los ocho países económicamente más poderosos del mundo. Muchos de los integrantes actuales habrán sido superados por países que forman parte ahora del G20, aunque el impacto de la pandemia puede cambiar a medio plazo la tendencia en curso.

---

5 Cf. Tuathail (1996).

6 Cf. Dalby e Tuathail (1998).

Por tanto, para concluir, los tres enfoques predominantes actualmente en geopolítica nos muestran que estamos en proceso de cambio, que la certeza es historia, y que lo que se precisan son definiciones operativas, no doctrinales, para asegurar la intersubjetividad. Los conceptos en ciencias sociales son lábiles, cambian, pero si uno no define operativamente los conceptos, la transmisión de conocimientos resulta imposible. Por eso una de las tareas del presente en geopolítica es hacer un buen glosario, para saber cómo vamos a entender y cómo entienden otros cada uno de los conceptos.

### **América Latina y la geopolítica en la posguerra fría**

Veamos ahora para acabar, miremos hacia la región latinoamericana y caribeña. La geopolítica en América Latina ha gozado siempre de buena salud, la cantidad de libros y revistas que existen y que han existido es supremamente importante. Y, aunque no soy un gran experto, conozco suficientes cosas de la geopolítica en Colombia para saber que también tiene una larga tradición desde décadas, desde posiciones y desde trabajos muy diversos. En Suramérica, la geopolítica siempre ha estado ligada a un hecho, a la complicada topografía, que nos retrotrae a una pregunta cíclica: ¿por qué ha habido pocas guerras entre países en Suramérica y muchas dentro de los países? Entre otras cosas, porque la topografía dificulta los canales de comunicación, pero también, en determinados momentos, las guerras interestatales, en modo alguno fáciles.

Sin embargo, está habiendo cambios claves. Recordemos algunos, ligados a los canales de comunicación y tránsito: primero fue el canal de Panamá; luego la ampliación del canal de Panamá que recién se inauguró; luego el enésimo intento del nuevo canal húmedo por Nicaragua, que se cayó porque el multimillonario chino que tenía que financiarlo se arruinó con la crisis económica iniciada en 2008; ahora se vuelve a hablar de los canales secos, que se van a construir en los próximos 50 años, en Nicaragua probablemente uno, pero quizás también en Colombia. Es decir, canales que conectarían el Atlántico al Pacífico y el Pacífico a través de trenes rápidos que cargarían los contenedores llegados en buques, sin exclusas ni vía acuática.

Una muestra de los cambios se da en lo académico: se percibe ya una cierta distancia con respecto a la geopolítica estadounidense. Y eso es bueno, no por ningún *a priori* antiestadounidense, porque hay excelente geopolítica en Estados Unidos, sino porque tras la geopolítica más ideologizada suele haber intereses prescriptivos y, obviamente, los estadounidenses no son los mismos que los de los países latinoamericanos.

Podemos ver claramente los cambios si miramos con atención incluso a fenómenos antiguos: lean con ojos de geopolítica los acuerdos entre Perú, Ecuador y Chile de 1952 y de 1954. No sólo fueron acuerdos sobre fronteras límites marítimos, un gran problema en toda América Latina desde la independencia, sino que tuvieron también mucho que ver con elementos económicos. Dicho de otra forma, en perspectiva, esos acuerdos muestran que ya desde los años 1950 se tenía en mente lo que luego será el problema de las doscientas millas, cómo asegurar el control sobre áreas básicas.

Por decirlo de forma sucinta, a mi parecer, hay **cinco cambios básicos que van a marcar la geopolítica en América Latina y, por tanto, en Colombia** en el futuro, a saber:

- 1) América Latina es menos marginal en las relaciones internacionales hoy que hace diez años y va a ser más importante en los próximos años, crecientemente importante. Hay mayor demanda de cosas a América Latina y más espacio de maniobra, eso puede aprovecharse.
- 2) La geopolítica en América Latina ha dejado de ser nacional para empezar a ser regional y continental. Ello significa que la mayor parte de la geopolítica tiene que ver con espacios de integración del Pacífico u otros. Por ejemplo, cerrado el conflicto armado con las FARC-EP en Colombia, se incrementa objetivamente la capacidad de trabajar con los cinco países con los que Colombia comparte fronteras.
- 3) Suramérica se ha convertido en una región geopolítica, Brasil es el *hegemon*. Pero Brasil está en decadencia temporal, primero económica y ahora política y socialmente, vive momentos delicados, por lo que a medio plazo no es imposible que surja una nueva potencia hegemónica en Sudamérica, que ya es una región geopolítica clave.
- 4) El impacto de los cambios en Estados Unidos, con el mandato de Biden, y la presencia de nuevos actores, crecientemente importantes en América del Sur, también plantean grandes factores de cambio. Respecto de nuevos actores, casi todo el mundo cita China, pero no se olviden de analizar la creciente presencia de Rusia en los diez últimos años en la zona. Adicionalmente, hay que prestar atención a la centralidad del Pacífico y a la dinámica siempre compleja entre Pacífico y Atlántico Sur. En mi opinión, el Atlántico Sur es básicamente la visión geopolítica dominante de Brasil, que se esfuerza en ampliar el Atlántico Sur porque el 90% de sus mercancías vienen por ahí. Por el contrario, el Pacífico es más un interés de la Alianza creada en

2012, aunque Colombia debe ver como se suma a ese carro, un tema de interés geopolítico, relacionado con la economía, con el conflicto armado y con otro tipo de cuestiones.

- 5) El gran cambio en la geopolítica de América Latina, empero, son los **recursos naturales, la nueva concepción de la seguridad y las disputas fronterizas en el mar**. Ahí está el meollo del asunto. Piensen desde esa perspectiva de recursos, el Atlántico Sur es básicamente geopolítica antigua, proyección de fuerza. Por el contrario, el Pacífico –o mejor, los Pacíficos–, por su diversidad, es hoy en la geopolítica de América Latina agenda y enfoque esencialmente de recursos naturales, desarrollo, economía, integración. Dicho de otra forma, el elemento de proyección de fuerza no es tan importante como en el Atlántico Sur porque América Latina comparte con África una cosa que ya no tiene ningún continente más: tierra cultivable. Ya se ha agotado la reserva de tierra cultivable en los otros países y Colombia tiene mucho que ofrecer en ese sentido. Un ejemplo, leamos la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) de otra manera: UNASUR se puede ver como un intento de creación básicamente izquierdista y bolivariano, pero hay otra lectura. ¿Dónde se crea UNASUR? UNASUR se crea en una cumbre en la Isla de Margarita en el 2007, dedicada a seguridad energética: mi tesis es que detrás de la creación de UNASUR está básicamente el gran tema del futuro, recursos naturales, desarrollo.

¿Todo eso va a tener impacto en Colombia? Claro que sí, si nos atrevemos a realizar lecturas nuevas. Veamos ejemplos: ¿qué impacto ha tenido o tuvo el precio del café en la aparición de la droga en ciertas zonas de Colombia? Es decir, a partir del momento que dejó de cultivarse café en ciertas zonas, cuando cayó fuertemente el precio de la mercancía. ¿Se pueden encontrar coincidencias entre esos dos fenómenos aparentemente aislados? Al menos generan preguntas heurísticas para hacer investigación. ¿Qué mecanismos o qué nos daría hablar de Colombia ahora que va a entrar el Estado donde hace mucho tiempo que no está? ¿Cómo se crea Estado?

Les dejo con una última pregunta, la que a mí más me interesa: ¿por qué los bananeros de Urabá hoy son en Antioquia, aparte del sector industrial, los menos opuestos a las posibilidades de la construcción de paz tras el acuerdo de paz? ¿No tendrá nada que ver con el hecho de que se produjo una sinergia extraña, dentro de los procesos de descentralización de hace un par de

décadas, entre la convergencia de los narcoparamilitares, las estrategias de contrainsurgencia y la reforma territorial que el Estado hizo en zonas como Urabá? Urabá hoy no tiene nada que ver ya con la Urabá de antaño, ni siquiera con la Urabá de los años 1990 o principios de los años 2000.

Dicho claramente, geopolíticamente la manera de crear Estado puede cambiar en ciertas cosas. Y la implementación del Acuerdo de Paz de 2016 es una gran oportunidad para crear más y mejor Estado.

## **Colombia, cuatro años después de los Acuerdos de Paz: un análisis prospectivo**

Durante un período entre 50 y 60 años, Colombia tuvo activos en su territorio diversos conflictos armados internos, que implicaron a decenas de grupos guerrilleros, a decenas de estructuras paramilitares y a las instituciones de seguridad del Estado en enfrentamientos localizados en diferentes lugares del país. Los enfrentamientos se debían básicamente a dos causas, incompatibilidades o motivos: uso y posesión de la tierra y un sistema político no incluyente.

### **Introducción**

Se trataba de enfrentamientos y hostilidades diferentes, pero a la vez parcialmente vinculados, que, en su conjunto, pusieron de manifiesto el que es, en mi opinión, el principal problema estructural de Colombia, incluso superior a la persistente –aunque en proceso de reducción– desigualdad e inequidad entre personas y territorios: la reproducción intergeneracional de la violencia política, que hunde sus raíces en la guerra de los mil días (1899-1902) e, incluso, en el período inicial de la independencia. El impacto de esos enfrentamientos motivados por esa doble incompatibilidad se refleja en un rasgo algo sorprendente: en Colombia, suele hablarse de tales conflictos, o de sus episodios concretos, en singular, es decir, con expresiones como “el período de la violencia”, para referirse a la década de los 1950 o, para esos 50 o 60 años, como “el conflicto armado interno”. Lo cierto es que ese uso del singular, muy presente en el imaginario nacional, ha dificultado y dificulta la comprensión de lo ocurrido, porque, como veremos, ha habido y hay diversos conflictos armados y muy diversos tipos de violencia directa, con un impacto muy significativo y persistente de formas de violencia

que no pueden considerarse directamente motivadas por razones políticas (GRASA, 2016, 2018)<sup>7</sup>.

Sea como fuere, lo relevante es que esos conflictos armados internos con diversas confrontaciones han producido al menos, dado que faltan datos definitivos, ocho millones de víctimas (entre ellas al menos siete millones de personas desplazadas), 230.000 muertes y homicidios, 32.000 secuestros y al menos 80.000 desapariciones forzadas, sin olvidar el uso masivo de minas contrapersona en gran parte del territorio<sup>8</sup>. Al mismo tiempo, durante esas décadas han menudeado las negociaciones y acuerdos de paz, sobre todo en los años 1990, con grupos guerrilleros insurgentes y grupos paramilitares, así como también ha habido diversos procesos de desarme, desmovilización y reinserción (DDR), hasta el punto de que Colombia es el país del mundo que, antes del acuerdo de 2016, más experiencia cuantitativa atesoraba en procesos de reintegración y reincorporación<sup>9</sup>.

Con respecto al principal grupo insurgente en términos cuantitativos y cualitativos, las FARC-EP, el gobierno colombiano había mantenido hasta el 2012 tres procesos de negociación formales, además de muchas interlocuciones y exploraciones previas. Se trata, en orden cronológico de negociaciones, de: La Uribe (presidente Betancur); Caracas y Tlaxcala (presidente Gaviria); y El Caguán (presidente Pastrana), procesos que, aunque no lograron acuerdos finales, supusieron un aprendizaje significativo para ambas partes<sup>10</sup>.

---

7 La violencia directa política suele limitarse a dos tipos: conflictos armados (internos, interestatales o internacionalizados) y terrorismo. Ello no significa que otras formas de violencia directa (delincuencia transnacional, por ejemplo) no persigan objetivos vinculados a la vida política, pero no de forma nuclear (es decir, intentando cambios de régimen político o buscando la toma del poder), sino, simplemente, persiguiendo influencia en el Estado y en la vida política para evitar que se compliquen sus negocios.

8 Para profundizar en los datos, se puede remitir a la Unidad de Víctimas del Estado Colombiano, o el informe *Basta Ya* del Centro Nacional de Memoria Histórica.

9 Hasta 2016 se contabilizan unas 60.000 personas desmovilizadas y sujetas a procesos de reintegración, con rutas individuales en general. De ellos, la mitad son aproximadamente combatientes vinculados a grupos paramilitares (Autodefensas Unidas de Colombia – AUC) y la otra mitad, combatientes sobre todo de las FARC-EP y del ELN que abandonaron individualmente sus organizaciones.

10 Por el contrario, no hubo negociaciones formales con el ELN, el segundo grupo guerrillero en importancia, hasta las que se celebraron en Quito y La Habana, coincidiendo en parte con las negociaciones con las FARC y tras el Acuerdo de 2016, aunque acabaron rotas y sin acuerdo.

Posteriormente, los dos períodos presidenciales de Alvaro Uribe estuvieron marcados por una política gubernamental denominada de “seguridad democrática”, con fuerte presencia de la fuerza pública en los territorios con presencia insurgente, consideración de la guerrilla como grupo terrorista y rechazo de la consideración del enfrentamiento como conflicto armado interno. El resultado de esa política fue reducir casi a la mitad los efectivos humanos de las FARC, un reacomodo y recomposición de los escenarios de hostilidades y del tipo de acciones usadas por la guerrilla, creando progresivamente la percepción en ambas partes de que debía buscarse un pacto para finalizar los enfrentamientos armados en la mesa de negociaciones al ser imposible una victoria en el campo de batalla.

Tras la victoria electoral del presidente Santos en 2010, se reemprenden, casi inmediatamente, los contactos exploratorios. Ya en su discurso de toma de posesión, el presidente Santos (2010) declaró:

[...] la puerta del diálogo no está cerrada con llave. Yo aspiro, durante mi gobierno, a sembrar las bases de una verdadera reconciliación entre los colombianos. [...] A los grupos armados ilegales que invocan razones políticas y hoy hablan otra vez de diálogo y negociación, les digo que mi gobierno estará abierto a cualquier conversación que busque la erradicación de la violencia, y la construcción de una sociedad más próspera, equitativa y justa. Eso sí –insisto– sobre premisas inalterables: la renuncia a las armas, al secuestro, al narcotráfico, a la extorsión, a la intimidación.

Así las cosas, en agosto de 2012 se anuncia un Acuerdo Marco sobre los puntos de la agenda, los principios del diálogo y los procedimientos convenidos: en octubre de 2012 se inicia la fase de diálogo formal, en Oslo, para continuar luego en La Habana. Tras casi cuatro años de negociaciones, el 24 de agosto de 2016 se firma solemnemente en La Habana el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (COLOMBIA; FARC-EP, 2016), a partir de ahora el “Acuerdo Final”. El Acuerdo Final es sometido a plebiscito el 2 de octubre de 2016, y al triunfar el “no” por 50.000 votos, con ya el proceso de traslado de los combatientes de las FARC a los puntos de acantonamiento acordados ya en marcha, se inicia un proceso de renegociación, que introduce varias decenas de cambios y, finalmente, se firma un nuevo Acuerdo Final el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón, Bogotá.

Tras ese Acuerdo y el inicio de su proceso de implementación, la parte cuantitativa y cualitativamente más importante de los conflictos armados existentes en Colombia llega a su fin, aunque siguen existiendo enfrentamientos con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), con grupos disidentes y reincidentes de las FARC-EP, con diferentes conformaciones y objetivos, y con heterogéneos grupos ilegales con motivaciones no directamente políticas. Se habían hecho las paces y se iniciaba el proceso de construcción de paz, orientado a hacer altamente improbable la recidiva de la violencia política, al menos la vinculada a las FARC-EP y su enfrentamiento con el Estado colombiano (GRASA; MATEOS, 2014). Ello se plasmó en un texto, prolijo (310 páginas), que, pese a que era ambicioso y complejo técnicamente (570 compromisos a ejecutar, casi todos ellos necesitados de concreciones ulteriores), respondía al realismo pragmático y no al realismo mágico.

Por ello, parece claro que el principal problema geopolítico de Colombia siga siendo la implementación de lo acordado y el futuro de la violencia política. De ahí el interés de aquilatar el estado del proceso de construcción de paz, al cumplirse cuatro años de la firma del Acuerdo de La Habana/Teatro Colón, así como explorar su impacto en la situación social, económica y política del país. Hay que recordar al respecto que en la fase final del proceso negociador se celebraron elecciones territoriales (gubernaciones y alcaldías) y, tras el inicio de la implementación, elecciones legislativas (marzo de 2018), presidenciales (mayo de 2018) y nuevamente territoriales (2019). Las elecciones presidenciales dieron la victoria al presidente Iván Duque, de Centro Democrático, el partido liderado por el presidente Uribe, que se había opuesto al Acuerdo intensa y activamente, que hizo campaña por el “no” en el plebiscito y que, pese al blindaje y las clarificaciones de la Corte Constitucional sobre la vigencia del Acuerdo –con las reglas y directrices de interpretación de la propia Corte–, por doce años manifestó que intentaría renegociar lo acordado, como hizo tras ser ya presidente.

Tras la toma de posesión del presidente Duque en agosto de 2018 y el progresivo funcionamiento de su administración, para analizar los resultados del proceso de implementación y de construcción de paz conviene distinguir, aunque haya datos acumulados de los cuatro años ya transcurridos, entre el período de ejecución del mandato del presidente Santos y el período del presidente Duque. No se trata de un informe pormenorizado del proce-

so de implementación, puesto que ya existen y muy detallados<sup>11</sup>, sino una mirada global pero selectiva a los retos de la implementación, en un contexto de creciente polarización social y política, de fuerte impacto aún inacabado de la pandemia del COVID-19, y con la persistencia de la crisis económica y de la caída de los precios del petróleo. Y, de acuerdo con la práctica al uso en Geopolítica, se prima el enfoque prospectivo, es decir, pensando en cómo aprovechar el Acuerdo para la transformación del país, y en particular cómo abordar el reto básico: la progresiva eliminación del recurso constante a la reproducción intergeneracional de la violencia política.

De ello deriva la estructura de esta sección, articulada en cinco apartados, además de la introducción. El primero se ocupa del punto de partida, sintéticamente, es decir, de las negociaciones, el contenido del Acuerdo y el proceso de refrendación. El segundo analiza, de forma general y comparada, el proceso de implementación. El tercero, en clave más de construcción de paz (es decir, de transformación del contexto y de las relaciones sociales para minimizar el riesgo de violencia directa en el futuro), se focaliza en algunas dimensiones y aspectos concretos. El cuarto se dedica a la agenda del presente y del futuro próximo, marcada por la polarización, la confrontación social y política, y, sobre todo, la pandemia, un factor que lo está cambiando casi todo, complicando y resignificando. Finalmente, se acaba con unas recomendaciones y propuestas.

---

11 Los más importantes y detallados son los informes presentados por el Kroc Institute de la Universidad de Notre Dame (conocidos por su sobre *Matriz de Acuerdos de Paz y la Iniciativa Barómetro*), al que las partes, con mención explícita en el Acuerdo Final, encargaron la elaboración de informes periódicos sobre los compromisos de corto, mediano y largo alcance presentes en el Acuerdo y en las concreciones del Plan Marco de Implementación (PMI), usando la metodología de la Matriz de Acuerdos de Paz. Los informes son públicos y pueden consultarse en la *web* del Instituto. Concretamente, nos referiremos al último, *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. Diciembre 2018 a noviembre 2019* (KROC INSTITUTE, 2020). También el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a través del secretario general, emite un utilísimo informe trimestral, que también usaremos. Existen también, aunque con menor sistematicidad, otros informes, entre los que se destacan los de la Fundación Paz y Reconciliación, de la Fundación de Investigaciones para la Paz, e informes de misiones internacionales y de organismos de seguimiento de derechos humanos, así como de grupos de la sociedad civil. Finalmente, hay que recordar que existen también diversos informes gubernamentales y de los organismos derivados del Acuerdo, como la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Agencia de Reconstrucción Nacional etcétera.

## **El punto de partida: negociaciones, Acuerdo y procesos de refrendación**

A la cuarta, fue la vencida, pues las negociaciones iniciadas en octubre de 2012, las cuartas con las FARC, concluyeron, cuatro años después, en un Acuerdo Final. Esas negociaciones fueron precedidas y guiadas por un Acuerdo Marco hecho público en agosto de 2012, tras convencerse las partes de que había espacio y oportunidad para un fin del conflicto armado negociado tras casi 18 meses de contactos exploratorios y negociaciones sobre cómo negociar. Recordemos lo esencial de lo acordado en ese primer texto de 2012.

Primero, se fija un objetivo explícito e inequívoco: poner fin al enfrentamiento armado, con vocación duradera, con una agenda corta y reglas procedimentales explicitadas. Segundo, exclusión explícita en los puntos de la agenda de temas como el modelo de Estado o de desarrollo e, incluso, de otros habituales en acuerdos para poner fin a conflictos armados internos en la posguerra fría, como la reforma del sector de seguridad. Tercero, una agenda centrada en seis puntos: (1) las dos causas iniciales del conflicto armado, tierra (desarrollo rural) y sistema político excluyente (participación política); (2) como tercer punto, una causa sobrevenida a partir de mediados de los años 1980, el narcotráfico y las drogas (sustitución de cultivos ilícitos); (3) un cuarto punto dedicado a consecuencias del conflicto armado (víctimas); y (4) dos puntos aparentemente técnicos pero con gran enjundia política: fin del conflicto armado (con provisiones sobre acantonamiento, seguridad, desarme, desmovilización, reintegración, entre otros) y un sexto sobre implementación, verificación y refrendación. Los seis puntos de la agenda contaban con epígrafes aclaratorios sobre contenidos a tratar, aunque eran casi inexistentes en el apartado de víctimas.

Cuarto, reglas procedimentales que recogían continuidades y novedades, para el caso colombiano y también en clave comparada: uso del principio típico de las negociaciones multilaterales (“nada está acordado hasta que todo está acordado”), que permitía avanzar dejando “salvedades” para ulteriores lecturas y debates; orden libre de la agenda a decidir por las partes, con la única obligación de empezar por el punto de desarrollo rural; aislamiento de los negociadores de Colombia, con negociaciones en La Habana y “cierre comunicativo”, puesto que, hasta finales de 2014 y con tres puntos ya acordados, lo único que se conocía, además de las declaraciones de cada parte, eran los comunicados conjuntos tras cada ronda; negociación bilateral sin terceras partes, aunque con auxilio explícito de cuatro países (Noruega y Cuba, como garantes; Chile y Venezuela, como acompañantes) y posterior acom-

pañamiento de otros países y organizaciones, como Estados Unidos, Unión Europea (UE), Organización de las Naciones Unidas (ONU) y Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), por ejemplo; y, principal novedad, negociación sin tregua o alto el fuego, es decir, con actividades militares persistentes en Colombia (“nada de lo que suceda en Colombia afecta a lo que se discute en La Habana”), aunque hubo ceses de fuego unilaterales en bastantes ocasiones y una tregua tácita en la fase final.

Las negociaciones, en clave comparada, no tuvieron una duración exagerada. En un año se acordaron, con salvedades, los puntos dedicados a las causas, por este orden: desarrollo rural, participación política y sustitución de cultivos ilícitos. El cuarto punto, consecuencias, es decir, víctimas, fue largo y complejo: se debatió durante dos años y medio prácticamente, creando un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). El punto de “fin del conflicto armado” no fue excesivamente complejo, dado el trabajo previo de subcomisiones con representantes militares de ambas partes; más dificultades presentó el de implementación, verificación y refrendación, con fuertes debates sobre el carácter jurídico (nacional e internacional) del Acuerdo y la necesidad o no de refrendación social (consulta a la ciudadanía), además de la refrendación institucional (GRASA, 2016; GRASA; CARVAJALINO; DUQUE; 2019). Conviene señalar también el impacto muy positivo que tuvieron en las negociaciones dos presencias no previstas explícitamente en 2012: el papel clave de las víctimas (60 personas, víctimas de las FARC y del Estado, se reunieron durante cinco encuentros con los negociadores, con su previa selección consensuada por parte de la Universidad Nacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD); y el rol crucial de los movimientos de mujeres durante todo el proceso, y, en particular, la tarea fundamental de la subcomisión de género formada por mujeres de las dos partes negociadoras.

El resultado fue un acuerdo que, como todo acuerdo de paz, tiene dos componentes diferenciados: transacciones entre las partes (cuantitativamente suelen ser la parte principal) y compromisos futuros para transformaciones (cualitativos, vinculados a las causas del conflicto), normalmente orientados a resolver las incompatibilidades o motivos de la disputa. En mi opinión, el componente transformador del Acuerdo Final es limitado y, sobre todo, está presente en la dimensión política.

Sea como fuere, el conjunto del Acuerdo ha sido señalado por los responsables de la Matriz de Paz del Kroc Institute, la base de datos más extensa de acuerdos globales sobre conflictos armados internos durante la posguerra fría, como probablemente el más comprehensivo del mundo, por lo que va a re-

querir más de una década para su implementación (KROC INSTITUTE, 2020, p. 15). Comprende al menos, como he dicho, 578 compromisos y medidas observables y mesurables, y al menos un 70% de esas implica reformas políticas que se focalizan en las causas originarias del enfrentamiento, un porcentaje muy superior al habitual en otros acuerdos. Incluye, además en clave comparada, un sistema robusto y reforzado, al menos en teoría, de garantías para la implementación de lo acordado.

Destaca también el ambicioso sistema orientado a satisfacer los derechos de las víctimas del conflicto, que forma parte del mencionado Sistema Integral o SIVJRNR, que incluye la creación de tres entidades con mandatos específicos y autonomía: la JEP, encargada de juzgar conductas realizadas hasta diciembre de 2016 que se puedan considerar infracciones graves del derecho internacional humanitario o violaciones significativas de los derechos humanos; la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), un mecanismo extrajudicial para investigar y contar la(s) verdad(es) sobre el conflicto armado; y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD), mecanismo extrajudicial encargado de buscar a dichas personas y, de ser posible, entregar sus restos. Además, el Acuerdo establece un complejo y articulado Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV) y la obligación de fortalecer la política de reparación integral, liderada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

El proceso de refrendación institucional y de alistamiento para la implementación (recepción y aprobación por el Legislativo y el Ejecutivo, elaboración y aprobación/ratificación de un sistema de implementación legislativa rápido, simplificando los trámites bicamerales vigentes durante seis meses<sup>12</sup>) no tuvo demasiados problemas. Sí que los hubo durante la refrendación social, recomendada por expertos en procesos de paz para mejorar la legitimación de lo acordado y facilitar el pase de las negociaciones (hacer las paces) a la construcción de paz. Además, la refrendación social era un compromiso ante la ciudadanía del presidente Santos desde el inicio de las negociaciones. De las posibilidades contempladas en la Constitución para dicha refrendación, se optó, considerando una sentencia previa de la Corte Constitucional, por el plebiscito

---

12 Normalmente, los textos legislativos se discuten ocho veces en Colombia, durante el paso por ambas cámaras legislativas. El circuito de tramitación rápida (conocido como “*fast track*”) las redujo a cuatro durante el período en que estuvo vigente, seis meses. Se usó de forma incompleta y el Ejecutivo vio como el Poder Judicial denegó la autorización para algunos proyectos legislativos por considerar que no formaban parte de temas del Acuerdo.

con convocatoria *ad hoc*, con cambios en el umbral de participación y aprobación. El resultado, como se ha dicho, fue negativo y condujo a una situación de interinidad, con evidentes riesgos securitarios, que, afortunadamente, por la contención y prudencia de todas las partes (incluidos los que abogaron por el “no”), se saldó sin problemas, con una renegociación y casi 40 cambios en el Acuerdo sometido a votación y una nueva firma el 24 de noviembre.

A partir de entonces, se iniciaba formalmente el proceso de implementación, que estuvo a cargo de la administración Santos hasta agosto de 2018, año en que tomó posesión el presidente Duque.

Más allá de la refrendación social, lo cierto es que el Acuerdo fue acogido de forma muy diferente en la esfera internacional (gubernamental, intergubernamental, sociedad civil y comunidades de expertos) y en Colombia. El Acuerdo fue saludado y elogiado una y otra vez en la esfera internacional, al constituir la única buena noticia en un momento en que escaseaban los éxitos en gestión de conflictos y cuando la agenda sobre el consenso de la paz liberal surgida en los años 1990 en NNUU recibía cada vez más críticas, tanto por su carácter demasiado occidentalocéntrico y reduccionista como por los escasos resultados constatables obtenidos a la luz de la evaluación de dos décadas de resultados. Ello explica también el apoyo unánime recibido del Consejo de Seguridad para la creación, seguimiento y renovación periódica de la misión de verificación y, en otro orden de cosas, los numerosos e importantes apoyos económicos y técnicos recibidos para la implementación, con especial significación de los procedentes de la Unión Europea. Y, naturalmente, ese prestigio está también detrás del reconocimiento, y espaldarazo en un momento difícil al producirse poco después de la victoria del “no” en el plebiscito, que supuso el Premio Nobel de la Paz de 2016 al presidente Santos. Sin embargo, a nivel colombiano, en contraste la incredulidad y el escepticismo, junto con actores con conducta saboteadores, fueron la tónica dominante durante la fase de refrendación y lo han seguido siendo en esos cuatro años.

A modo de conclusión, el Acuerdo mostraba desde el principio algunas pautas que iban a condicionar su aplicación. Primero, el monitoreo y verificación de la implementación no iba a ser sólo responsabilidad de los firmantes y de sus diversos espacios de interlocución (especial importancia tiene la Comisión de Verificación y Seguimiento), sino que se encargaba en el propio Acuerdo a una entidad académica, el Instituto Kroc de la universidad estadounidense de Notre Dame, la confección de informes regulares. Segundo, el conflicto armado entre las FARC y el gobierno/Estado colombiano quedaba finiquitado con el Acuerdo, con un proceso de DDR a realizar particularmente en los dos

primeros años de aplicación, aunque, naturalmente, se preveían disidencias y reincidencias, como ha sucedido en todos los procesos de acuerdos previos desde el fin de la guerra fría.

Tercero, la ambición del Acuerdo y el hecho que de muchos de los compromisos requirieran de acuerdos adicionales detallados para su puesta en marcha, sin olvidar la fuerte polarización social y política, auguraban ya desde el principio disputas, reinterpretaciones y tensiones, algo, por lo demás, habitual en procesos de implementación, pese a la presumible resiliencia y compromiso de los firmantes. Cuarto, la legitimidad, apoyo y prestigio internacional que el Acuerdo significó para Colombia, que influyó en la finalización, por ejemplo, del proceso iniciado años antes de la negociación y adecuación para el ingreso en la OCDE. Y, quinto y último, pero no por ello menos importante: la capacidad insuficiente del Acuerdo de transformar las dinámicas que habían acelerado y complicado los conflictos armados desde finales de los años 1980, es decir, sus vínculos crecientes con las economías ilegales de drogas y narcotráfico, minería ilegal y contrabando.

### **La implementación: una breve visión comparada y de conjunto**

Para saber qué ha pasado en la implementación del Acuerdo de Paz, nos ocuparemos, primero, de recordar algunas conclusiones comparadas de la implementación de los otros 34 acuerdos de paz sobre conflictos armados internos presentes en la Matriz de Paz del Kroc Institute y en sus informes sobre los resultados de la primera década de implementación de acuerdos previos durante la posguerra fría. Esos datos permiten extraer conclusiones claras.

Primero, ningún acuerdo de paz se ha implementado en su totalidad y a plena cabalidad, de forma que los niveles máximos alcanzados suelen estar entre el 70% y el 75% de lo acordado. Segundo, el porcentaje de éxito en la implementación varía notoriamente en las diferentes dimensiones de los acuerdos, siendo relativamente alto en lo relacionado con desarme y desmovilización y con participación política, intermedio en temas de justicia en períodos de transición y reconciliación o derechos humanos y, finalmente, bajo en cuestiones relativas a derechos de las minorías indígenas. Tercero, la implementación es siempre más larga de lo previsto y reflejado en los cronogramas, de forma que, en general, el punto máximo se logra, incluso en temas sensibles como desarme y desmovilización, tras ocho o nueve años. Cuarto, los acuerdos deben ser reinterpretados y renegociados diversas veces, por los órganos de seguimiento de las partes, dadas las discrepancias profundas en la interpre-

tación de lo escrito. Quinto, aunque los acuerdos prevén una implementación de diversas dimensiones a la vez, en la práctica la implementación tiene un fuerte carácter secuencial. Y sexto, la robustez de la implementación depende en gran medida del consenso social y político amplio sobre la importancia del Acuerdo y cómo aplicarlo; igualmente, esa robustez suele ser un prerrequisito para facilitar el proceso de construir la paz, es decir, asegurar que se producen transformaciones diversas que hagan poco probable el surgimiento de nuevas conductas de violencia directa en futuros conflictos sociales en el país (GRASA, 2015; GRASA; CARVAJALINO; DUQUE; 2019).

Así las cosas, no parece extraño que la implementación del Acuerdo Final en Colombia a los cuatro años de su firma ofrezca bastantes sombras y claros oscuros. Ya he señalado que, en lo relativo a la implementación, hemos de tomar en consideración un claro punto de inflexión entre la implementación atribuible a la administración Santos (hasta agosto de 2018) y la implementación de responsabilidad de la administración Duque. También hay que tener en cuenta que, siguiendo los informes y documentos previos del Kroc Institute, la implementación tiene un horizonte de largo aliento, 15 años.

Respecto del primer período, de un año y medio aproximadamente, pueden extraerse las siguientes conclusiones, basadas sobre todo en los informes del Kroc de 2017 y 2018. Primero, el resultado global fue exitoso, pero menos de lo que cabría esperar: el 19% de las 578 medidas se cumplieron plenamente, el 9% con un nivel intermedio y el 25% con un nivel bajo o mínimo (KROC INSTITUTE, 2017, 2018). Segundo, de largo, la dimensión con mayor nivel de éxito, en prácticamente sólo 12 meses, fue lo relativo al proceso de dejación de armas (el porcentaje es el más importante logrado en todos los acuerdos de la posguerra fría, con un promedio de 1,3 armas por combatiente, mucho mayor que el de las AUC o grupos paramilitares), con un nivel de disidencia inferior a lo esperable incluso en clave comparativa (en torno al 10%). Junto a ello, hay la correlación entre desmovilización de las FARC y su conversión en partido político, aunque con resultados muy escasos en las legislativas y renuncia a presentar candidato presidencial. Tercero, cumplimiento muy escaso o casi nulo en temas centrales del Acuerdo, como desarrollo rural integral o sustitución de cultivos ilícitos, donde debían ponerse en marcha y dotar de contenido presupuestos y proyectos de planes de desarrollo territorial (PDETS) y un plan nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos (PNIS).

Cuarto, una escasa capacidad implementadora por parte del gobierno, en particular por la fragmentación de la toma de decisiones sobre la aplicación entre diversos ministerios, comisionados y consejerías e instituciones con

cierta autonomía. Dicha debilidad o escasa capacidad se concreta en múltiples retrasos, en la incapacidad de acomodar y preparar los espacios de acantonamiento antes de la llegada de los excombatientes, en el uso escaso de la vía rápida en la legislación y, sobre todo, en la insuficiente aplicación práctica y descentralizada del punto central más publicitado del Acuerdo, el enfoque territorial y diferenciado.

Por último, conviene señalar que aunque las cifras de violencia directa fueron, en general, buenas, ya en esa fase se constataron dos rasgos que iban a agudizarse en la segunda: escasa presencia del Estado en los territorios y zonas que las FARC abandonaron (con 80 municipios con carencias muy importantes), aparición de violencia selectiva y homicida contra líderes sociales y, junto a una escalada importante de los cultivos de coca (ya iniciada, como luego veremos, en 2013), luchas entre grupos armados ilegales por el control de las exitosas economías ilegales (KROC INSTITUTE, 2017, 2018).

En resumen, la administración Santos, con criterios objetivos y analíticos, aprovechó poco los 18 meses de implementación en sus manos, dando una impresión de haber llegado al final de las negociaciones con poca preparación y/o con fatiga estructural. La aplicación se centró básicamente en compromisos de corto plazo (cese al fuego, dejación de armas, creación de la arquitectura institucional y de los programas y planes de largo aliento) según muestra el último informe del Kroc Institute (2020). Concretamente, el PMI, una herramienta esencial de planificación y seguimiento que establece fechas de inicio y final para cada compromiso, estableció tres fases de aplicación del Acuerdo: corto plazo (2017-2019), mediano plazo (2020-2022) y largo plazo (2023-2031).

La segunda fase de la implementación es la que corresponde a la administración Duque y, en términos de Informes del Kroc, cubre el período que va de diciembre de 2018 (con la casi totalidad de la nueva administración desplegada) a noviembre de 2019, por consiguiente, la que cierra la fase de corto plazo del PMI. El resultado global, cuantitativamente, presenta un avance lento, menor que en los años anteriores, el 6%. No obstante, el Kroc Institute precisa que para entender el resultado hay que examinar los contenidos y los tiempos de las disposiciones:

[...] en 2019, la dinámica de la implementación transitó hacia disposiciones de mediano y largo plazo que se enfocan en los territorios más afectados por el conflicto armado. Esta nueva fase requiere de mayor coordinación interinstitucional y un intenso despliegue a nivel local. Por ello, necesita más tiempo para completarse. (KROC INSTITUTE, 2020, p. 11)

La metodología cuantitativa derivada del Barómetro muestra que al final del tercer año completo de implementación los resultados son los siguientes: un 25% de las disposiciones se ha completado totalmente; un 15% tiene un nivel de avance intermedio; un 36% está en fase mínima o muy inicial; y el 24% restante ha de empezar a ejecutarse. No son noticias muy halagüeñas y menos cuando se pasa al análisis desagregado, por puntos. Veámoslo.

El punto 1, desarrollo rural, presenta pocos avances en el 2019, sobre todo en acceso y uso de la tierra, aunque los planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET) se han completado en un 50%. El punto 2, participación política, crucial en el conjunto del Acuerdo al centrarse en como eliminar la exclusión política, sólo ha presentado avances mayoritariamente técnicos (KROC INSTITUTE, 2020, p. 52), sin progresos en temas cruciales como circunscripciones especiales transitorias de paz, reforma política y ajustes normativos para garantizar la movilización y la protesta pacífica, un tema de gran importancia y presencia creciente en la vida colombiana y en general latinoamericana.

El punto 3, fin del conflicto armado, sigue siendo de elevado cumplimiento en lo relativo a dejación de cese al fuego y fin de hostilidades o dejación de armas, de cumplimiento medio en lo relacionado con la reincorporación de excombatientes (con proyectos productivos en marcha sólo para un 24% de la población potencialmente beneficiaria) y en parte en minas contrapersona, pero con niveles muy débiles de cumplimiento en garantías de seguridad. No hay que olvidar que en 2019 fueron asesinados 77 excombatientes, una tasa 23 veces más alta que la de homicidios a nivel nacional (KROC INSTITUTE, 2020, p. 14).

El punto 4, sustitución de cultivos, fue una de las dos principales fuentes de controversia entre las partes, sobre todo por los atrasos durante el primer semestre del PNIS, un aspecto clave de la transformación de los territorios por fomentar el paso del campesinado de la economía ilegal a la legal, con un 54% de no cumplimiento o nivel bajo y con niveles de cumplimiento total o intermedio aún más bajos en los otros dos componentes claves, los programas de prevención del consumo y de salud pública y de solución para la producción y comercialización de narcóticos.

El punto 5, dedicado a las víctimas, es el que ha registrado mayores avances en esa segunda fase, al estar ya operativas las instituciones que conforman el SIVJNR, con un apoyo fundamental (y no sólo económico) de la comunidad internacional, aunque con dificultades significativas en la coordinación del SNARIV. También ha sido, empero, la segunda fuente de enfrentamiento, dado el interés del Ejecutivo en modificar aspectos significativos de la JEP y los re-

trasos en la aprobación de su Ley Estatutaria. Adicionalmente, los avances en los componentes de reparación y de garantías de no repetición fueron escasos.

Para finalizar, el punto 6, dedicado a implementación, verificación y re-frendación, presenta un panorama diferenciado, con alto o total nivel de cumplimiento desde el principio en acompañamiento y verificación internacional, derivados de los dos primeros años, pero escaso nivel de desarrollo durante 2019 –algo a corregir puesto que, como señala el Kroc Institute (2020, p. 15), la centralidad articuladora de ese punto hace que su promedio de cumplimiento en clave comparada supere en 40% el porcentaje de cumplimiento de los otros.

Como conclusiones, el Informe sugiere fortalecer la implementación recordando la necesidad de avanzar de forma coherente y respetando la integridad e interdependencia de todas las disposiciones, la necesidad de fomentar la participación transversal para mejorar la legitimidad y la sostenibilidad, y la necesidad de priorizar la articulación interinstitucional acerca de los compromisos para garantizar la eficacia de la implementación (KROC INSTITUTE, 2020, p. 83). Por mi parte, añadiré que la inercia parece debilitar la centralidad de dos ideas muy presentes en el Acuerdo y en las narrativas que lo publicitaron: la centralidad de las víctimas en todo el proceso de implementación y de construcción de paz y un enfoque decidido por una paz territorial, es decir, procesos con enfoque diferenciado y con descentralización real de capacidades decisionales y recursos económicos y humanos hacia las comunidades, municipios y departamentos.

Sea como fuere, y vistos los resultados y complejidades de los 10 primeros meses de 2020, los resultados ya contrastables no son totalmente tranquilizadores, en particular vistos desde la óptica de construir la paz, es decir, de garantizarla por 15 o 20 años, visto que el riesgo de reproducción de la violencia política es bajo, merced a un trabajo exitoso en las tres “Rs” que conforman la transformación estratégica de conflictos: (1) resolver las causas e incompatibilidades básicas del conflicto; (2) reconstruir todo lo que, material e inmaterial, dañaron las fases con conductas violentas; y (3) reconciliar a las parte enfrentadas para que puedan convivir y compartir algún proyecto en común (GRASA, 2015 2017b).

### **La implementación y el proceso de construcción de paz: el impacto de las economías ilegales y de otros conflictos armados**

Como ya he señalado, los retrasos, disputas y reinterpretaciones son habituales en procesos de implementación, pero, si esos acaban erosionando

la solidez de los consensos y deslegitiman la confianza social, el proceso de construcción de paz –con actores, agenda y tiempo diferentes, más amplios y más largos que la negociación e implementación de los acuerdos de paz– se ve debilitado. Veamos eso brevemente prestando atención, mediante breves referencias, a la doctrina comparada y algunas catas seleccionadas del caso colombiano.

El posacuerdo, es decir, los primeros años de implementación de un acuerdo de paz, está marcado siempre por la incertidumbre política, el escepticismo y los intentos de sabotaje de diversos actores<sup>13</sup>, elementos y conductas inevitables en todo proceso de tránsito de hacer las paces a construir la paz. A ello hay que añadir otros factores que complican la implementación, como la debilidad de la presencia del Estado en parte o en la totalidad del territorio y –dado que en los dos primeros años resulta crucial el proceso de aplicación de políticas de DDR para los excombatientes–, además, los obstáculos y dificultades para la provisión de seguridad en los territorios más afectados por el conflicto armado. Es decir, provisión de seguridad vital para dos colectivos vulnerables, los excombatientes y las poblaciones de los territorios más afectados por la violencia directa durante las confrontaciones.

Dicho de otra forma, en clave comparada, es conocido que durante la implementación del acuerdo y el inicio de la construcción de paz sigue siempre habiendo violencia directa, tanto de tipo político como delincencial o criminal, es decir, hay que partir de que la violencia directa disminuye, si todo fluye bien, pero no desaparece. De la misma manera, la bibliografía muestra que en los primeros años de un posacuerdo la conflictividad social, no necesariamente acompañada de conductas violentas, se incrementa, puesto que el conflicto armado ya no sirve de tapadera a disputas entre diversos grupos sociales o de pretexto estigmatizador de la acción colectiva con afán de cambio para el gobierno o las élites afectadas por la agenda de cambio de dicha acción.

Concretamente, la bibliografía comparada sobre procesos de implementación de acuerdos de paz ha insistido, tanto en estudios teóricos como en estudios de caso, que la salida de un conflicto armado interno mediante un acuerdo negociado no implica que desaparezca totalmente la violencia directa, nunca, y todavía menos, en particular, cuando algunas de sus manifestaciones están vinculadas a intereses políticos y económicos, en particular cuando hay presencia de economías ilegales sustantivas (COLLIER *et al.*, 2003; DARBY, 2001; MCQUIN; OLIVA, 2014) a las que diversos grupos armados,

---

13 Aludo a lo que la bibliografía denominó “*spoilers*”, saboteadores. Véase en concreto el trabajo de Stedman (1997).

o parte de ellos, no quieren renunciar, habida cuenta de que existen mercados consolidados, corredores estratégicos para el tráfico y comercio e incentivos importantes para el negocio.

Dicho de otra forma, en análisis comparado y en particular y con fuerza en el caso colombiano, existía evidencia acumulada para predecir lo que iba a pasar tras la firma del Acuerdo y el inicio de la implementación: a medida que los combatientes desmovilizados se fueran desplazando desde las diversas zonas que las FARC controlaban territorialmente hacia los espacios de acantonamiento acordados para iniciar el proceso de DDR, se iba a desencadenar una lucha por el control territorial de dichos espacios (con sus corredores y mercados) entre diversos grupos armados y grupos delincuenciales, incluyendo las disidencias y en algún momento reincidencias de las FARC. Todo espacio vacío tiende a ser ocupado por alguien, sea el Estado o nuevos actores, con los consiguientes reacomodos de las organizaciones armadas ilegales.

Adicionalmente, sabemos también que en las zonas y territorios donde coexisten grupos armados ilegales y economías ilegales prósperas, por tanto, con control territorial importante de dichos grupos, se produce una simbiosis parcial y asimétrica de esos grupos con la población local. En esa simbiosis se dan procesos a la vez de dominio y de explotación, pero también de satisfacción de demandas sociales básicas, a falta de actores estatales, por parte de los grupos armados que controlan el territorio, a saber: protección, generación de ingresos y bienestar económico y, finalmente, formas de manejo de conflictos y de justicia (DUNCAN, 2014; MOORE, 1978).

Por tanto, cuando un actor armado ilegal que controla un territorio con rasgos como los descritos marcha de allí, de no producirse durante o justo después de la salida un incremento de la presencia de actores estatales que pueda satisfacer de forma diferente esas tres necesidades sociales básicas, habrá grandes incentivos para que otros grupos armados ilegales, ya presentes en el territorio o en zonas colindantes, intenten hacerse con dicho control y todo lo que lleva implícito, incluyendo el recurso a violencia directa. Ello, naturalmente, complicará la provisión de seguridad a los líderes sociales, como ha ocurrido, al ponerlos en el punto de mira de masacres y asesinatos, por ser los principales defensores del Acuerdo y de la promesa y semilla de transformación que posibilita.

Ello nos lleva a uno de los principales obstáculos para el tránsito de la implementación del Acuerdo a la construcción de paz: ni el texto firmado, ni la implementación lenta y desigual en cuanto a los compromisos de los seis puntos hecha hasta ahora parecen ser fuerzas motrices suficientes para transformar

las economías ilícitas y abrir paso a la transformación de los territorios en las que funcionan. Para lograrlo, es decir, para que realmente lo fueran, habría que empeñarse decididamente en hacerlo: empezando por una implementación sólida de lo acordado y siguiendo por transformar las causas del conflicto armado y de las manifestaciones de violencia directa; y, no obstante y como se ha visto, tanto el desarrollo rural como la sustitución de cultivos ilícitos son dos de los puntos con menores desempeños logrados (GRASA, 2017 b).

Dicho de otra forma, una implementación débil y desbalanceada de un Acuerdo que se concibió como un proceso integral al entrar en el quinto año de aplicación, una tercera parte de la duración prevista en el PMI, no permitirá que el Estado sea realmente en el territorio un proveedor de bienes públicos como la seguridad, el bienestar, las infraestructuras y la justicia.

Por consiguiente, a finales de octubre de 2020 sigue existiendo en las zonas más afectadas por el conflicto armado un fuerte atractivo a favor de las economías ilícitas, que, en el caso colombiano, fue una de las razones explicativas de la larga duración de los conflictos armados. En efecto, desde mediados de los años 1980 los grupos armados ilegales se financiaron, en mayor o menor medida, aprovechando diversas economías ilegales en los territorios que controlaban, total o parcialmente. Actualmente, el atractivo a favor de dichas economías explica la persistencia del control territorial y de las actividades delincuenciales, con un impacto muy negativo en la provisión de seguridad, en la confianza en un futuro mejor y en el papel del Estado.

Concretamente, tres actividades ilegales tienen especial importancia en dichas economías: la droga; la minería ilegal y criminal; y el contrabando. Veamos brevemente los tres casos.

En cuanto a la droga, tanto a nivel macro (conjunto del territorio) como a nivel regional, entre 2013 (inicio de la etapa de La Habana de las negociaciones) y 2016 (acuerdos, La Habana/Teatro Colón) se produjo un incremento significativo, pasando, con datos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) de 48.000 a 146.000 hectáreas cultivadas, con consiguiente aumento de las formas primarias de explotación de la cosecha<sup>14</sup>. Las razones que se han aducido para explicar ese notorio incremento combinan los incentivos derivados del proceso de paz, la menor erradicación de cultivos y el incremento de la productividad de las cosechas. Sea como fuere, la retirada de las FARC

---

14 Concretamente: a) venta de las hojas cosechadas en “arrobos” de 25 libras; b) pasta de coca o pasta base, obtenida mediante maceración de las hojas; y c) clorhidrato de cocaína, que exige procesos químicos adicionales, pequeños laboratorios.

tras el Acuerdo de las zonas productoras ha producido cambios importantes en la economía de la droga, que obligan a tener una mirada “local”, con enfoque diferencial, para entender la situación cuando empezó a aplicarse en PNIS. Por ejemplo, en el caso de Catatumbo (Norte de Santander), los datos muestran que al principio de las conversaciones de La Habana ya habían empezado a crecer los cultivos, con un incremento muy acentuado en 2013, coincidiendo con el paro nacional, y una escalada importante en 2016, por lo que al iniciarse el PNIS la cantidad de hectáreas cultivadas ya era muy grande.

Vale la pena señalar una observación importante del International Crisis Group (ICG): no puede demostrarse académicamente, frente a la posición habitual del mundo político y de la opinión pública, un vínculo causal directo entre volumen de cultivos de coca y niveles de violencia directa en ninguna región colombiana (ICG, 2017, p. 14). En general, antes y después del Acuerdo, cuando el control hegemónico sobre un territorio (cultivo o zona de tránsito) lo tiene un solo grupo, la violencia directa contra la población civil es baja, como sucede en Meta. Sin embargo, cuando existe una disputa abierta o una reconfiguración disputada del poder o control territorial entre grupos armados ilegales, como en el caso de Tumaco (Nariño, costa del Pacífico), o se resquebrajan colaboraciones por intereses de negocio (Catatumbo, entre ELN y Ejército Popular de Liberación, EPL), el nivel de violencia sube, como ha sucedido en Colombia.

El segundo gran vector de economía ilegal es todo lo relacionado con la minería y actividades extractivas por parte de grupos delincuenciales. Aunque la minería ilegal está relacionada con diversos productos, el más importante era y sigue siendo el oro. En las zonas que los combatientes de las FARC han dejado a causa del Acuerdo de Paz, se ha incrementado la violencia directa, como en Chocó, Antioquia, Córdoba, Bolívar, Cauca y Nariño. La extracción de oro ilegal rinde beneficios de diversas maneras a los grupos ilegales, mediante “impuestos” a la minería artesanal irregular, porcentajes sustantivos de la minería ilegal a gran escala (con uso de maquinaria pesada), por cobro de servicios de “protección” y, además, por su utilidad en el blanqueo de dinero y activos (ICG, 2017, p. 15-16).

Conviene recordar al respecto que Colombia es el sexto productor latinoamericano de oro y el veintavo a nivel mundial, alcanzando en 2012 las 65 toneladas. En términos macroeconómicos, la importancia del oro para la economía de Colombia es baja (un 5% de la producción minera global, que en su conjunto representa poco más del 2,5% del Producto Interior Bruto, PIB), pero, en términos relativos, es el tercer producto de exportación colombiano, por encima del café,

aunque por debajo del petróleo y del carbón. Y su extracción, con métodos diversos, se localiza en diversos departamentos: Antioquia, Bolívar, Cauca, Caldas, Córdoba, Chocó, Nariño, Valle del Cauca y Santander (MASSÉ, 2017, p. 259).

Por último, el contrabando, con fuerte presencia en Colombia desde mediados del siglo XIX por la porosidad y falta de control suficiente de las fronteras, tiene larga tradición, que potencia e incentiva la asimetría entre Colombia y los dos países fronterizos con mayor tráfico, Venezuela y Ecuador. En el caso de Venezuela, destaca el contrabando de gasolina, un negocio en el que participan desde personas humildes con microtráfico a grandes grupos delincuenciales transnacionales, con vínculos con las fuerzas armadas de Venezuela. Pero también es importante el contrabando de armas, puesto que grupos como las FARC, EPL y ELN adquirieron tradicionalmente armas en ese país. Por su parte, la frontera con Ecuador es lugar tradicional de contrabando de drogas, productos falsificados y tabaco (ICG, 2017, p. 17). Está ganando también peso el contrabando de especies animales protegidas, es decir, las que figuran en el anexo de mayor protección por su riesgo de desaparición en el Convenio Cites. Se observa una tendencia creciente, la progresiva importancia de las actividades de minería ilegal y delincuencia, así como en contrabando.

Un segundo factor que pone en riesgo una transición sólida de la implementación a la construcción de la paz es la persistencia de serios problemas de seguridad para los excombatientes –297 ataques desde el inicio de la implementación hasta el 25 de septiembre de 2020, con 224 asesinatos, 20 desapariciones y 53 intentos de homicidio (NNUU, 2020) –, con la continuidad de las masacres y asesinatos de niños, jóvenes y líderes sociales en las regiones más afectadas por el conflicto armado y entre las comunidades de población originaria y afrodescendiente, frente al descenso de los homicidios a nivel nacional.

Como dije ya, el análisis de la situación se ve lastrado por la costumbre de hablar de un solo conflicto armado. Frente a ello, el delegado en Colombia del Comité Internacional de la Cruz Roja, Christoph Harnisch, insiste, con tino y pedagogía, en hablar de que su organización presta atención a cinco conflictos armados diferentes: (1) el conflicto con el ELN, importante en Chocó, Nariño, Cauca y Catatumbo; (2) el conflicto con la estructura del llamado Clan del Golfo, sin motivación política o ideológica; (3) el conflicto con el EPL, un grupo que tras un debilitamiento en 2016 se ha fortalecido a partir del 2017; (4) el conflicto con disidencias y reincidencias de las FARC, como los Frentes 1, 7 y 40; y (5) los enfrentamientos recurrentes entre el ELN y EPL (HARNISCH, 2019). En todos los casos, las economías ilegales, en particular la droga, tienen un papel determinante.

En suma, un gran obstáculo para la construcción de la paz procede de los grupos armados presentes a nivel local en las zonas rurales, muy heterogéneos en su organización interna, capacidad militar, recursos económicos y humanos y forma de proceder. Podemos diferenciar (ICG, 2017) tres grandes agrupaciones: (1) grupos disidentes de las FARC, presentes en Colombia y en Venezuela, que operan movidos por su implicación en el negocio del narcotráfico, aunque a veces critiquen el Acuerdo Final y su implementación; (2) el ELN, que ha incrementado sus efectivos por encima de los 2.000 combatientes y ha expandido su presencia geográfica, por ejemplo, en el norte del Chocó, norte del Cauca, costa pacífica de Nariño, Buenaventura y el sur de Córdoba; y (3) los llamados (gobierno) grupos armados organizados (GAOs), concretamente tres grupos que cumplirían los estándares internacionales para ser considerados partes en un conflicto armado interno, los Gaitanistas, el EPL y los Puntilleros.

Recapitulando, el impacto combinado de los problemas de seguridad, la persistencia de varios conflictos armados, la escasa eficiencia y legitimación de la intervención del Estado en zonas fuertemente afectadas por el conflicto armado con las FARC, el retraso en la implementación de los puntos del Acuerdo sobre desarrollo rural y sustitución de cultivos ilícitos y, finalmente, la influencia y atracción de las economías ilegales (más diversificadas y con muchos más actores presentes) se combinan para obstaculizar el tránsito hacia la construcción de la paz. A ello hay que añadir el impacto negativo, en el análisis y en la intervención mediante políticas públicas, de la insistencia en seguir pensando en un solo conflicto y en narrativas explicativas sencillas y monocausales.

Lo cierto es que hay múltiples conflictos, con actores, motivaciones y afectaciones en los territorios y la población muy diversos, así como problemas de seguridad multidimensionales. Y lo cierto también es que las manifestaciones de violencia directa de diversos tipos que persisten en los territorios más afectados por el conflicto con las FARC tienen causas estructurales, aceleradores y desencadenantes que sólo muy parcialmente, y a través de mediaciones de causalidad complejas e indirectas, están vinculados a las causas que explicaron las conductas violentas de naturaleza indiscutiblemente política.

De ello se deriva que deben cambiar los análisis y las políticas y actuaciones, puesto que no existe una sola causa explicativa de las diversas formas de violencia directa, en su mayoría sin intencionalidad política muy significativa. En suma, puesto que no puede reducirse la causa de la violencia directa que persiste a las drogas, como ya hemos argumentado, tampoco puede reducirse la política de seguridad a política de narcóticos.

De ahí la centralidad en la agenda real, aunque siga sin estar presente en la oficial y explícita de los diversos actores del país, de acometer la reforma o transformación del sector de seguridad (GRASA, 2018, 2019) y dejar de pensar que basta con modificaciones técnicas o procedimentales. Y de ahí, también, como veremos en el siguiente apartado, de tomar en consideración la agenda presente y del futuro a corto y medio plazo para la prospectiva.

### **La agenda presente y a corto plazo: la polarización y la confrontación social y política y el impacto de la pandemia**

La agenda presente –y, a corto y medio plazo, la futura–, relacionada con las expectativas de mayores éxitos en construcción de paz, está marcada por la confrontación social y política, la consolidación de la polarización y, sobre todo, por el impacto social sanitario y económico de la pandemia, tanto en Colombia como en toda la región latinoamericana.

Los tres factores no parecen mostrar perspectivas halagüeñas para los dos próximos años, horizonte del mandato de la actual administración, y el ciclo electoral posterior (legislativas, presidenciales y territoriales, en 2022 y 2023). Especialmente preocupante es el agravamiento de la polarización social y política, un rasgo casi estructural y constante de la vida colombiana en la última década, pero con gran incidencia durante 2019 y 2020. Esa polarización dificulta enormemente no sólo la generación de consensos, sino también el manejo razonable de los disensos y, en perspectiva comparada, ningún acuerdo de paz y ningún proceso de construcción de paz logra éxitos importantes con una fuerte división y polarización de la población, del sector empresarial, de la sociedad civil y de los actores políticos.

Lo cierto es que la polarización acerca del Acuerdo de Paz está presente desde el 2012 en la vida colombiana y en los dos últimos años parece incluso haber aumentado, llegando hasta el sector académico, como mostró la acritud del debate sobre el nombramiento del nuevo director del Centro Nacional de Memoria Histórica, Darío Acevedo, un historiador que en diversas ocasiones había suscrito tesis negacionistas sobre la caracterización de las hostilidades en Colombia como conflicto armado interno. Calmar esa polarización es y será un requisito crucial para mejorar la implementación del Acuerdo y el proceso de construcción de paz.

Un segundo factor es la aparición de grandes movilizaciones sociales durante el 2019, derivadas del malestar y del descontento social con presencia masiva en las calles y episodios de violencia directa esporádica, movilizacio-

nes que, en pleno proceso de expansión, fueron frenadas por la pandemia. Ellas se dieron en toda América Latina y en particular en América del Sur. Colombia también las vivió de forma intensa, incluyendo paros intermitentes de amplios sectores. En dichas movilizaciones y en otros sucesos recientes (septiembre de 2020) se han producido muertes de civiles que han puesto en el centro del debate la reforma de la policía, con propuestas que van desde revisar los procesos de selección y formación, los protocolos sobre uso proporcional de la fuerza y la actuación de los cuerpos antidisturbios (Escuadrón Móvil Antidisturbios –ESMAD–, en el caso colombiano) hasta propuestas que han cuestionado que se pueda mantener su naturaleza de institución pública de seguridad civil mientras persista su vinculación al Ministerio de Defensa<sup>15</sup>.

Pero, sin duda, el factor con mayor impacto ha sido, y sigue siendo, la pandemia. Su impacto en Colombia ha sido realmente intenso: según datos del Ministerio de Salud, el 24 de octubre de 2020 Colombia alcanzó el millón de contagios (1.007.711) y las 30.000 muertes<sup>16</sup>. Esas cifras la situaron en el puesto número octavo de la lista de países con mayor incidencia de infecciones<sup>17</sup>, superado en América Latina y el Caribe por Brasil y Argentina. En términos comparativos, en la región suele usarse la *ratio* de casos por millón de habitantes, que el 22 de octubre de 2020 se situaba en 19.461 por millón, el quinto lugar regional.

No obstante, y como sucede en general en el mundo, el impacto es heterogéneo: entre mayo y septiembre ha afectado sobre todo a los departamentos amazónicos, a Villavicencio (Meta), Barranquilla y, con diferencia, a Bogotá, auténtico epicentro de la pandemia. Concretamente, Bogotá y los departamentos amazónicos tienen tasas de contagios superiores a las 3.000 personas por cada 100.000 habitantes. Entre mediados de agosto y el momento de escribir este texto, se ha producido un incremento significativo en San Andrés, que ya presentaba una situación compleja y fuertemente afectada por la insularidad y la enorme dependencia del turismo, además de un fuerte incremento en el departamento de Antioquia.

El análisis desagregado del impacto muestra semejanzas y diferencias con otros países. Entre las semejanzas, destacaremos que el exceso de mortali-

---

15 El tema ha sido incluso objeto de artículos de *The Economist*.

16 Las previsiones sobre la evolución hasta el final de año señalan una horquilla entre 35.000 y 40.000.

17 Por este orden: Estados Unidos, India, Brasil, Rusia, Argentina, España, Francia y luego Colombia.

dad, comparada con los promedios de los últimos cinco años, es del 20%, y que un 64% de los fallecidos se ha producido en la población con más de 60 años, con preponderancia de varones y con heterogeneidad regional<sup>18</sup>. Un dato parcialmente diferente deriva del análisis sociodemográfico: el 89,6% de las muertes pertenecen a los estratos<sup>19</sup> más desfavorecidos de la población, del uno al tres (un 67%, concretamente, a los estratos uno y dos), y sólo un 0,18% al estrato más alto, el seis.

Adicionalmente, el porcentaje de muertes es relativamente alto, comparativamente, en poblaciones indígenas o pueblos originarios (2,3% del total) y en la población afrodescendiente (5,7%)<sup>20</sup>. Un dato diferente de otros países deriva de comparar las muertes por la pandemia con otras causas de mortalidad, habida cuenta de las altas cifras de violencia directa intencional: lo más relevante es que el número de defunciones ha superado ya las causadas por violencia directa (27.770 en 2020, contando homicidios, suicidios y accidentes), cifras altas *per se*, como en toda la región latinoamericana.

En lo relativo al impacto a población directamente afectada por la implementación del Acuerdo de Paz, la pandemia muestra afectación significativa en el colectivo de desmovilizados y en sus procesos y proyectos de reintegración. Concretamente, el último *Informe trimestral del secretario general de Naciones Unidas ante el Consejo de Seguridad* (NNUU, 2020) e informaciones de prensa de la Misión recogen que hasta el 1º de octubre de 2020 al menos 88 excombatientes, 33 de ellos mujeres, dieron positivo de COVID-19, registrándose dos muertes. Señalan también que el riesgo e inseguridad, vinculado a factores como seguridad física, está incrementando la vulnerabilidad. También el Instituto Kroc (2020), en su último informe reconoce que la pandemia está afectando a las poblaciones más vulnerables de los territorios más afectados por el conflicto armado, a la implementación del Acuerdo e, incluso, a su seguimiento y monitoreo, por razones logísticas y operativas.

Puesto que, como se ha visto, el Acuerdo Final apostó por un enfoque de paz territorial, conviene prestar atención al impacto directo de la pandemia en la implementación del Acuerdo, y por tanto a medio plazo en las tareas de cons-

---

18 El 24% de las muertes se dieron en Bogotá, el 11% en el Atlántico, el 9% en Antioquía y el 8,7% en el Valle del Cauca.

19 En Colombia, la población, a efectos de censo y de pago de servicios como fluidos energéticos, agua, umbral de alquileres etcétera, se divide en seis segmentos o estratos, del 1 al 6.

20 Véase *El Tiempo*, 25/10/2020, y datos consultados en el Departamento Nacional de Estadística (DANE).

trucción de paz, en algunas regiones muy significativas, a saber: Catatumbo (Norte de Santander), Sur de Córdoba, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño<sup>21</sup>. Hacerlo es significativo en un análisis prospectivo por al menos cuatro factores, previamente mencionados.

Primero, el hecho de que, pese a la costumbre de hablar del conflicto armado colombiano, las fuentes de violencia directa en Colombia exceden de largo los diversos conflictos armados, en particular durante los últimos 10 años (en los últimos años de conflicto armado con las FARC-EP, los homicidios atribuibles a los conflictos armados nunca superaron el 12-15% del total). Segundo, porque las situaciones derivadas del largo estado de alerta y las diversas restricciones vinculadas a este para luchar contra la pandemia han empeorado las condiciones de seguridad en algunos territorios y han dificultado la implementación, ya retrasada, como se ha mostrado en muchos casos. Tercero, por la alta vulnerabilidad de parte del territorio y de la sociedad colombiana, asociada a diversas formas de desigualdad y de pobreza (FIP, 2020a, 2020b; ICG, 2020). Y cuarto, por la ya constatable desaceleración e impacto negativo de la pandemia, y de las medidas conexas para luchar contra ella, en los esfuerzos de transformación territorial, parte central de los acuerdos y de la construcción de la paz.

Las diversas subregiones enumeradas comparten algunos rasgos y comportamientos respecto del impacto de la pandemia, a saber: a) recrudecimiento de la violencia directa, habida cuenta que los diferentes grupos armados ilegales que operan en ellas aprovechan la pandemia para reacomodarse y ganar mayor influencia; b) mayores retrasos en la implementación de los PDETS, del PNIS y de la ruta de reincorporación colectiva de los excombatientes; y c) efectos colaterales sobre educación, empleo y ocupación. A continuación, resumiremos los principales datos, derivados del mencionado informe de la FIP, en cinco rasgos básicos.

Respecto del número de contagios y muertes, es decir, acerca de la dimensión epidemiológica y asistencial, bastará con señalar que las cuatro subregiones presentan deficiencias en la capacidad asistencial de los centros rurales, con protocolos de seguridad y distanciamiento más severos y un significativo nivel de contagio también entre el personal sanitario (FIP, 2020c, p. 10).

---

21 La fuente fundamental de datos es el informe de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), *Los impactos del COVID-19 en la seguridad y en la implementación del Acuerdo de Paz: los casos de Catatumbo, Sur de Córdoba, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño* (FIP, 2020c). Puede consultarse en la *web* de la FIP.

En segundo lugar, y como algo muy preocupante, pese a la cuarentena (o mejor, quizás, aprovechándola) se observa un incremento importante de la violencia armada directa derivado del crecimiento de la presencia de grupos armados y de su ejercicio de control e influencia sobre el territorio, y, a la vez, del incremento de los operativos de fuerza pública orientados a combatir dicho aumento. Lo demuestran datos, como el hecho de que Antioquia y Norte de Santander concentran, de enero a abril de 2020, el 72% de los combates entre fuerza pública y grupos armados delincuenciales, y el 87% de los incidentes con minas contrapersona, un instrumento para proteger los cultivos de coca frente a la erradicación forzada (FIP, 2020b).

En cuanto a masacres y homicidios, desplazamientos o reclutamiento forzado y coacciones, se observa un incremento en el sur de Córdoba, a manos del “Clan del Golfo” (AUC, como se denominan), los “Carrapapos” y la disidencia del Frente 18 de las antiguas FARC. En el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, se presenta una disminución de homicidios, pero se han detectado asesinatos de líderes sociales, desplazamientos forzados, emboscadas a fuerza pública e instalación de minas contrapersona por parte del Clan del Golfo, los Carrapapos, el ELN y las disidencias de los frentes 18 y 36 de las FARC. En Catatumbo, pese al período de cese al fuego unilateral del ELN, se registran episodios de violencia directa contra la población, sobre todo en la zona de Norte de Santander, con una afectación significativa derivada de los enfrentamientos entre el ELN y el EPL.

En tercer lugar, hay que señalar que, como ya había sucedido al desplazarse a finales de 2016 los excombatientes hacia las zonas de acantonamiento, durante los primeros meses de restricciones derivadas de la pandemia se han multiplicado nuevamente las acciones de grupos ilegales para incrementar su control social y territorial, siguiendo el patrón de opresión, coacción y, a la vez, de “prestación” de bienes y servicios que antes hemos analizado. En el Sur de Córdoba, tales grupos han actuado otorgándose el papel de “controladores y reguladores del orden”, imponiendo sanciones y multas por no respetar la cuarentena o aislamiento.

En el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, el informe de la FIP (2020c) señala dos dinámicas diferenciadas: algunos grupos como el Clan del Golfo suspendieron temporalmente sus extorsiones como “medidas de alivio”, una manera de intentar ganar apoyo social con incentivos positivos, y, adicionalmente, han establecido “puntos de inteligencia” o informativos en las comunidades para controlar sus movimientos y seguir controlando el desarrollo de las economías ilícitas. Por su parte, en Catatumbo también se han detectado tareas

de control de movimientos y regulación para evitar propagación, que se han presentado como “tareas humanitarias” por parte de los grupos ilegales, así como diversas tareas coactivas y violentas de limpieza social (FIP, 2020c, p. 13-14).

En cuarto lugar, el impacto conjunto de las acciones de los grupos ilegales y la reacción y conductas de control de la fuerza pública, con despliegues de efectivos en todas las áreas consideradas, han desembocado en una fuerte militarización adicional del territorio, que se ha convertido en un factor de tensión con impacto directo sobre las comunidades, al estar en medio de dichas tensiones y enfrentamientos.

En quinto y último lugar, hay que destacar que todo ello ha repercutido, directa e indirectamente, en diferentes aspectos del desarrollo territorial, punto clave de la implementación del Acuerdo y de la construcción de paz. Por un lado, el Informe de la FIP que usamos como referencia destaca que, pese a la alta participación de las comunidades en la primera fase de alistamiento de los PDET y los esfuerzos de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) para mantener el ritmo, el ritmo real se ha ralentizado y ha aumentado la desconfianza y pesimismo de la población. Ello afecta tanto a programas estatales como a los derivados de iniciativas filantrópicas<sup>22</sup>. También es significativo y contrastable el impacto en la ralentización de sustitución de cultivos ilícitos de forma voluntaria, vinculada al PNIS, donde, según los millares de familias implicadas en las regiones que contemplamos, no se han producido avances en la implementación de oportunidades económicas alternativas, nuevos proyectos productivos y auxilio a la comercialización de sus productos derivados. Muchas familias han manifestado estar convencidas de que la pandemia está sirviendo para justificar rezagos que, sin embargo, se deben a debilidades y falencias estructurales, previas a la pandemia (FIP, 2020c, p. 18).

También se percibe una repercusión negativa en los procesos de reincorporación, liderados por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), pese a que dicha Agencia manifestó que mantendría ayudas económicas, acompañamiento a los proyectos de los excombatientes y suministros alimentarios a los antiguos espacios de acantonamiento (Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, ETCR) y a las llamadas Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR). Además, algunos espacios, en particular el de Ituango, han vivido episodios de amenazas importantes y desplazamientos de

---

22 Donación del empresario estadounidense Howard Buffet para infraestructuras, proyectos productivos y titulación de tierras en Catatumbo, por valor de 46 millones de dólares (FIP, 2020c, p. 17).

antiguos combatientes por precaución (FIP, 2020c, p. 19-20). Por último, hay que señalar también que se han producido impactos indirectos también constatables, como incremento del desempleo en las regiones, deserción escolar y, en el caso del Norte de Santander, sinergia con los movimientos migratorios desde y hacia Venezuela.

Hasta aquí, un recuento del impacto ya constatable de la pandemia, que, como se ha visto, ha agudizado y empeorado tendencias ya existentes. Y, además, dado que los expertos señalan que seguirá activa durante uno o dos años hasta que se convierta en una enfermedad estacional y controlable, a través de la generación de tasas altas de inmunidad de grupo, su incidencia –a falta de tratamientos farmacológicos y de vacunas fiables y utilizables de forma generalizada durante 2020 – será muy notoria y afectará casi con toda seguridad a los procesos electorales futuros<sup>23</sup>. Colombia, a diferencia del resto de América Latina y el Caribe, no tiene horizonte electoral inmediato.

En concreto, el impacto social y económico de la pandemia, que ha puesto al descubierto de forma sin precedentes la desigualdad regional, ya se ha reflejado en la vida política. La pandemia, según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), agravará la desigualdad y la pobreza en un continente que ya era el más desigual del mundo, con más de 45 millones de personas en riesgo de pobreza por la crisis económica vinculada a la pandemia. Así, el FMI calcula que el PIB caerá en la región un 9,4% y que el crecimiento para 2021 rondará el 3,7%.

Valorando ese impacto en la vida política, expertos como Daniel Zovatto (IDEA Internacional) y Cynthia Arnson (Wilson Center)<sup>24</sup> han señalado que la pandemia provocará mayor polarización y fragmentación de la vida política, lo que dificultará generar consensos y manejar disensos, un mal ya endémico en la vida política de la región, que dificulta acometer reformas estructurales profundas. Ambos expertos han señalado también el impacto de la percepción de la corrupción y el riesgo de que tengan atractivos populismos autoritarios por la combinación de enojo, incertidumbre y fragilidad económica, lo que permite medrar visiones y programas mesiánicos. Adicionalmente, se reforzará el descontento social que, desde el 2020, ha generado grandes movilizaciones.

---

23 Sin ánimo de exhaustividad, el ciclo se inició el 18 de octubre en Bolivia y le siguen el plebiscito sobre la Constitución en Chile, las presidenciales en 2021 en Chile, Ecuador, Perú, Honduras y, probablemente, en Nicaragua, así como las legislativas en México, Argentina y El Salvador.

24 Véase *El País*, 6/10/2020.

ciones, como han mostrado los casos de Argentina, Chile, México y Colombia. En resumen, la región parece estarse preparando, en un año 2021 que seguirá marcado por la incidencia de la pandemia, para alternancias y apariciones de nuevos liderazgos.

Y, aunque el horizonte electoral colombiano se sitúe en el 2022 y 2023, la pandemia está reforzando la polarización y confrontación social y política, y deteriorando los indicadores económicos y de bienestar; ha incrementado la centralización y el recurso a la toma de decisiones por decreto y, adicionalmente, se traducirá presumiblemente también en serias constricciones para dedicar mayores recursos económicos y humanos a la implementación del Acuerdo y la construcción de paz.

Así las cosas, ¿qué puede hacerse?

## **Recomendaciones y propuestas finales**

En función del análisis prospectivo realizado en los apartados posteriores, y habida cuenta de que objetivamente ya en 2019 se había producido una ralentización clara del progreso de la implementación, así como un claro desequilibrio selectivo en la manera de abordar unos compromisos que fueron diseñados para ser aplicados de forma integral, y dado el impacto disruptivo de la creciente movilización social, polarización y consecuencias a media y largo plazo de la pandemia, parece necesario poner en marcha iniciativas plurales y con recorrido a medio y largo plazo (el PMI, recordemos, planifica acciones hasta el 2031) para reforzar y consolidar el potencial transformador del Acuerdo y de la construcción de paz.

De ahí las tres grandes recomendaciones, en forma de propuestas plurales y alejadas del debate partidista y de las agendas cortoplacistas.

- 1) Poner en marcha iniciativas, diversas y descentralizadas, para recuperar confianza y establecer o mejorar canales de diálogo en todas las dimensiones de la vida social y política, así como infraestructuras de paz y de gobernanza.**

La polarización estructural y creciente en la vida social y política colombiana, así como la alta y heterogénea conflictividad social, socava los requisitos básicos para el diálogo y la reconciliación, en particular el crucial, la confianza. Además, ello obstaculiza la capacidad de escucha activa, de forma que al ver o escuchar a alguien, lo primero que se busca es “reconocer” su ideario y afiliaci-

ón, en función de nuestros *a priori* y catalogación previa. Por decirlo de manera metafórica, como suelen decir los expertos, la fuerte polarización social hace que “escuchemos por los ojos, no por los oídos”, por lo que “identificamos” antes de escuchar y atribuimos significado a partir de prejuicios y *a priori*.

En transformación de conflictos y construcción de paz, se suele decir que la dinámica descrita refuerza la polarización, ya altísima en Colombia, al agravar tres dinámicas potencialmente destructivas: (1) juzgar, en lugar de escuchar; (2) culpar, en lugar de reconocer y aceptar la propia responsabilidad, por pequeña que sea; y (3) demonizar al otro en lugar de humanizarlo y buscar una nueva relación con él. De ahí que sea clave buscar formas de recuperar confianza, para mejorar las relaciones, incluyendo, en particular, formas y canales de diálogo eficaces, tanto en la vida social y política como, incluso, en la económica y académico-cultural.

En ese sentido, resulta muy útil, como primera propuesta, recurrir a diálogos improbables, es decir, a fomentar y facilitar diálogos entre personas y/o grupos que en condiciones normales no hablarían o no se escucharían. La técnica fue sugerida por John Paul Lederach (2005) y se puede resumir así. Para erradicar la violencia directa en países que salen de conflictos armados, hay que abordar las causas estructurales de los conflictos, y no sólo las causas aceleradoras y los desencadenantes. Ello exige promover un cambio social sustantivo y duradero en las relaciones entre personas y en las relaciones sociales, algo que no puede surgir sólo de interacciones entre personas que piensan igual. Por el contrario, ese tipo de transformación orientada a minimizar el riesgo de recidiva de la violencia directa sólo puede gestarse creando espacios de interacción improbables, es decir, espacios en que se encuentren y dialoguen personas o grupos que ni siquiera suelen ser capaces normalmente de estar juntos de forma pacífica, habida cuenta de las limitantes que derivan de condiciones de fuerte polarización que agravan las diferencias y dejan de lado eventuales intereses compartidos, como acabamos de mencionar.

Se trata, en suma, de establecer las condiciones para juntar y poner a dialogar en condiciones favorables a grupos y personas con formas de entender, percibir, ver el mundo muy distintas. O sea, alejarse de la forma habitual en que tendemos a conversar y debatir los seres humanos: haciéndolo con quienes piensan y sienten en forma parecida a nosotros. Esas conversaciones entre semejantes son agradables, pero suelen ser improductivas si se trata de acercar puntos de vista y posiciones de partida, habida cuenta de que refuerzan nuestros prejuicios y asunciones que damos por descontadas. De ahí la propuesta de Lederach (2005): el cambio democrático sustantivo y duradero no surge de

espacios de personas o grupos que piensan igual, sino que exige que logremos crear espacios de encuentro y diálogo de personas o grupos no muy probables en condiciones al uso, esto es, de personas que tienen formas de entender, percibir y ver el mundo muy distintas.

Esos diálogos entre personas distintas o de encuentro improbable son difíciles, sin duda, y exigen una planificación y una metodología cuidadosa, no en vano pueden –casi habría que decir deben– llevarnos a dudar de nuestras convicciones más profundas. Pero no debemos eludirlos, quedándonos en la zona de confort, sino que, en pro de ese cambio anhelado, debemos promoverlos. Dicho de forma rotunda, ¿qué valor tiene una convicción que no nos atrevemos a someter a discusión? Por otro lado, aunque tales diálogos entre diversos no son probables, no son imposibles, e incluso existen ejemplos históricos<sup>25</sup>.

Volviendo al tiempo actual, en la construcción de paz en las últimas décadas, en diversas regiones, se ha recurrido a formas de esos diálogos genuinos entre actores tan distanciados y de encuentro improbable en condiciones normales, como políticos, funcionarios de seguridad pública, guerrilleros, paramilitares, entre victimarios de diferentes víctimas, entre víctimas y victimarios etcétera. Una técnica que ya se ha utilizado en los dos últimos años en Colombia, auspiciada por la Plataforma Diálogos Improbables, y que debería generalizarse.

Una segunda propuesta, complementaria, es fomentar la creación (o consolidación) de infraestructuras de paz y de gobernanza, es decir, de espacios de interacción regular, (formales o no formales) entre diferentes actores de los tres sectores de la vida social (administraciones, emprendedores y ciudadanos). Dichos espacios o infraestructuras constituyen un requisito básico para fomentar y sostener esa red interconectada de instituciones, recursos, valores, procedimientos y habilidades que promuevan el diálogo, las consultas y la concertación, permitan analizar desde diferentes perspectivas los conflictos y favorezcan la intervención en ellos. Son, en suma, sistemas dinámicos y cambiantes de apoyo a la construcción de la paz (GRASA, 2019, 2021).

**2) Abordar los problemas de fondo, tanto en el mundo académico como en el político, con análisis basados en evidencias y que atiendan a las causas últimas de los problemas y no sólo a sus desencadenantes o a los factores aceleradores o multiplicadores.**

---

25 Por ejemplo, Amartya Sen ha aludido en varias ocasiones, al ejemplo del emperador mogol Akbar I, que gobernó la India en la segunda mitad del siglo XVI.

A menudo se alientan polémicas estériles, que un juicio basado en evidencias objetivas permitiría evitarlas y lograr consensos operativos sobre muchos puntos de la agenda. Un ejemplo que se reproduce una y otra vez en Colombia desde hace 20 años es la consideración o no de las hostilidades con grupos insurgentes como conflicto armado interno o, en el lenguaje del Derecho Internacional Humanitario, un conflicto armado no internacional. Como ya he señalado, el debate podría zanjarse recurriendo a una doctrina consolidada del mencionado derecho humanitario, en particular mediante el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra, del que Colombia es parte. Existe, por tanto, una definición clara y criterios objetivos para aplicarla, analizando la organización de las partes enfrentadas (cadena de mando, estructura, capacidad para entrenar personal y sostener temporalmente operaciones militares, capacidad de controlar y administrar territorio etcétera) y la intensidad de las hostilidades (gravedad, frecuencia y duración de los enfrentamientos, equipamiento utilizado, número de heridos y muertos, implicación o no de fuerzas armadas etcétera). Así las cosas, no hay dudas que hubo conflicto armado interno y sigue habiendo conflictos armados internos, algo que, por lo demás, hace años que reconoce y acepta el *Manual Operacional de las Fuerzas Militares* colombianas.

Otro ejemplo permite entender la necesidad de abordar los análisis de fenómenos vinculados con la seguridad y la violencia directa con herramientas más sofisticadas y que atiendan a causas de largo aliento (estructurales), de temporalidad media (aceleradores y multiplicadores) y simples desencadenantes o “gatillos”, sin confundir los unos con los otros. Veamos un ejemplo de uso erróneo de herramientas de análisis que genera elección de actuaciones y políticas inadecuadas.

Así, el gobierno ha insistido, ante las crecientes masacres y hechos de violencia en territorios muy afectados por el conflicto armado, que la razón básica de esas era el narcotráfico, por lo que, en coherencia, la solución pasaba por reactivar la aspersión aérea con glifosato e intensificar la erradicación forzosa de los cultivos. Se trata de un análisis reduccionista. Como señalaron sagazmente María Victoria Llorente y Juan Carlos Garzón (2020), el problema es más complejo: las masacres tienen diferentes causas, motivos, perpetradores y víctimas, razón por la que explicarlas con una simple lucha entre actores ilegales por el control territorial en zonas con economías ilegales prósperas resulta analíticamente insuficiente y fomenta respuestas insuficientes. Veámoslo.

En primer lugar, como hemos mostrado antes, el incremento de los cultivos no se corresponde siempre con niveles de violencia directa altos ni ello

supondría *per se* causalidad directa: entre 2013 y 2016 los cultivos aumentaron mucho y las víctimas de masacres se redujeron en un 63%, porque, al estar en plenas negociaciones, todavía existían en esos territorios formas de regulación y control de la violencia por parte de las FARC y otros grupos ilegales (LLORENTE; GARZÓN, 2020). Sin embargo, la disminución progresiva a partir de 2019 ha sido acompañada de un incremento de las masacres y asesinatos.

Por consiguiente, la causalidad es más compleja y con mediaciones intermedias, aunque un factor clave del incremento es y sigue siendo si hay control hegemónico o no del territorio por parte de los grupos armados. Llorente y Garzón (2020) señalan que si las causas son múltiples y diversas, dada la complejidad del proceso de producción de coca y estupefacientes, debe trabajarse no sólo en los síntomas y desencadenantes últimos (erradicación de cultivos), sino con medidas que atiendan también a causas últimas (sustitución voluntaria con programas de cultivos alternativos viables e incremento de la presencia del Estado para que actúe como regulador, protector y gestor de conflictos) y diversos multiplicadores o aceleradores (persecución de la infraestructura y material necesario para producir clorhidrato de cocaína, lucha contra los grupos delincuenciales etcétera).

### **3) Volver a poner en el centro de las actuaciones de construcción de paz, lo que fue señal distintiva de la propuesta gubernamental y eje articulador del Acuerdo Final, el enfoque territorial, con apuestas decididas por la descentralización.**

Dicho de otra forma, interiorizar, por parte de todos los actores e instituciones implicadas en la implementación y en el proceso de construcción de paz que, al igual que hacer las paces (negociar y acordar) y construir paz, difieren, como hemos visto, en agenda, actores y tiempos; abordar territorial y localmente tareas de construcción de paz implica aceptar que ello supone aceptar agendas y compromisos en cada municipio, tarea que, empero, comporta siempre requisitos importantes. Dicha tarea (GRASA, 2015, 2019) exige partir de: (1) un buen diagnóstico sobre los retos y la forma de afrontarlos, que puede hacerse con ayuda de herramientas genéricas, pero que debe ser hecho y consensuado caso por caso, para cada municipio y/o comunidad/vereda; (2) tener voluntad real de transformación para garantizar la no repetición y la mejora cualitativa, algo que requiere una agenda y un consenso mínimo entre partes; (3) contar con espacios de colaboración e interacción entre las partes y actores de cada municipio y departamento, es decir, con infraestruc-

turas de paz y de gobernanza y plataformas de diálogo; (4) fomentar e interiorizar valores y códigos éticos nuevos, diferentes y, de ser posible, compartidos entre la ciudadanía y los funcionarios públicos, de planta y durante mandatos concretos; (5) contar con creatividad, capacidad de innovación, de flexibilidad, porque nunca y en ningún lugar las hojas de ruta y los cronogramas se comportan como fue previsto, ni en lo ordinario ni en lo extraordinario, lo que exige disponer de espacios, procedimientos y complicidad para hacer frente a lo imprevisto; y (6) fomentar la capacidad y la voluntad de transformar procedimientos, procesos, formas de hacer, instituciones (en el sentido sociológico de la palabra), pautas regulares de conducta y de relación entre personas, algo que requiere capacitación y entrenamiento, ajustado a cada caso para funcionarios y ciudadanos.

Se trata, en suma, si permiten la metáfora, de lograr que cada territorio cuente con sus acuerdos propios, con su Habana y su Teatro Colón. Dicho de otra forma, **no se puede** construir paz sin “devolver” soberanía decisional a los territorios. O, lo que es lo mismo, sin devolver capacidad de tomar decisiones sobre temas, recursos humanos y recursos económicos.

No hay reglas fijas, sí necesidad de generar instancias de diálogo y consenso, de ser posibles y permanentes entre actores sociales. En suma, la fuerza motriz de la construcción de la paz será el énfasis territorial: lo que cada comunidad, vereda, pueblo, ciudad, departamento... añada a la agenda nacional, habida cuenta de que el conflicto armado se ha manifestado de formas muy diferentes en cada territorio y en cada fase del enfrentamiento y ha dejado legados bien diferentes. Por consiguiente, la construcción de la paz exige en cada territorio un traje a medida, surgido de cada experiencia concreta, de cada caso.

A modo de conclusión, se trata de apostar por poner en marcha la esencia de la construcción de paz: disponer e interiorizar el uso de herramientas de análisis de conflictos; disponer y usar creativamente herramientas de negociación, manejo de conflictos, generación de consensos y gestión de los disensos; y, de forma muy importante, apostar por herramientas y procedimientos de acción colectiva que, pese a la inevitable confrontación derivada de que los diversos actores persiguen intereses que son o se perciben como mutuamente incompatibles, dicha confrontación no recurra a conductas de violencia directa, al menos de forma habitual y/o cronificada.

Y ello supone huir de las recetas universales, las panaceas y los dogmas: si se puede pensar, se puede hacer; y si hay una solución, como se dice al demostrar teoremas en matemáticas, hay más de una y podemos elegir. Se trata, cuatro años después de la firma del Acuerdo Final en La Habana/Teatro Colón,

de acometer los próximos años sin olvidar que, en tiempos de populismos, para todo problema humano se plantea una solución fácil, clara, plausible y, al final, equivocada. Hay lugar para el consenso y debe buscarse.

La geopolítica debe permitir solucionar, por fin, la reproducción intergeneracional de la violencia política, algo que redundará en clara mejora para el país, la región suramericana y toda América Latina y el Caribe.

Agosto de 2021, segundo año de pandemia.

## Referencias

- COLLIER, P.; ELLIOTT, V. L.; HEGRE, H.; HOFFLER, A.; REYNAL-QUEROL, M.; SAMBANIS, N. *Breaking the conflict trap: civil war and development policy*. Washington: The World Bank, 2003.
- COLOMBIA. Defensoría del Pueblo. *Alerta Temprana n° 028, de 30 de abril 2020*. Bogotá: Ministerio del Interior, 2020.
- COLOMBIA; FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA – EJÉRCITO DEL PUEBLO. *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, Bogotá, 24 nov. 2016. Disponible en: <https://bit.ly/3rAkRgg>. Consulta en: 18 ene. 2022.
- DALBY, S.; TUATHAIL, G. Ó. (ed.). *Rethinking Geopolitics*. London: Routledge, 1998.
- DARBY, J. *The effects of violence in peace processes*. Washington: United Institute of Peace, 2001.
- DUNCAN, G. *Más que plata o plomo*. Bogotá: Debate, 2014.
- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. *Impactos y riesgos del COVID-19 en la paz y las dinámicas del conflicto*. Bogotá: FIP, 2020a.
- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. *Dinámicas de la confrontación armada y su impacto humanitario y ambiental: tendencias de la pandemia*. Bogotá: FIP, 2020b.
- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. *Los impactos del COVID-19 en la seguridad y en la implementación del Acuerdo de Paz: los casos de Catatumbo, Sur de Córdoba, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño*. Bogotá: 2020c.
- GRASA, R. Consolidación y construcción de la paz y nuevos rostros de la violencia: la evolución de la teoría y de la práctica dos décadas después del fin de la guerra fría. *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Navarra, p. 393-432, 2015.

GRASA, R. *Los retos de la gestión de la violencia directa en el posacuerdo: el debate sobre desarme, desmovilización, reintegración y reforma del sector de seguridad*. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016.

GRASA, R. Nuevas miradas sobre la seguridad y la delincuencia transnacional. *Nueva Sociedad*, [S.l.], n. 263, p. 50-63, jun. 2017a.

GRASA, R. La construcción de la paz: del debate académico-político sobre el concepto a la aplicación en el marco de políticas públicas post-acuerdo. In: TREMOLADA, E. (ed.). *Desafíos del multilateralismo y de la paz*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017b. p. 413-452. (Ius Cogens: Derecho Internacional e Integración).

GRASA, R. (dir.). *Los retos de gestión de las violencias directas no políticas y la construcción de la paz*. Barcelona: ICIP/Fescol, 2018.

GRASA, R. Construir paz en Colombia: reforma del sector de seguridad y violencia directa no política. *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, [S.l.], n. 121, p. 157-178, 2019.

GRASA, R. *Infraestructuras de paz y de gobernanza: una propuesta orientada a mejorar la gobernanza territorial y el desarrollo sostenible en Colombia*. [Borrador sometido a evaluación de pares para publicación], 2021.

GRASA, R.; CARVAJALINO, G.; DUQUE, P. *Construcción de paz y valor compartido: retos y oportunidades del sector empresarial en Colombia*. Bogotá: Cámara de Comercio/Icono, 2019.

GRASA, R.; MATEOS, O. *Guía para trabajar en la construcción de la paz: qué es y qué supone la construcción de la paz*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá; Instituto Catalán Internacional para la Paz, 2014.

HARNISCH, CH. Hay cinco conflictos armados hoy en Colombia. *El País*, Madrid, 21 jun. 2019.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz. *Informe sobre América Latina*, Bruselas, n. 63, 2017.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Covid-19 and conflicts: seven trends to watch. *Special Briefing*, Bruselas, n. 4, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3FQDqly>. Consulta en: 18 ene. 2022.

KISSINGER, H. *World Order*. Londres: Penguin Press, 2014.

KROC INSTITUTE. *Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia*. Notre Dame: Kroc Institute, 2017.

KROC INSTITUTE. *Segundo informe sobre el estado efectivo de la implementación del acuerdo de paz colombiano*. Notre Dame: Kroc Institute, 2018.

KROC INSTITUTE. *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial*. Diciembre 2018 a noviembre 2019. Bogotá: Kroc Institute, 2020.

LEDERACH, J. P. *The moral imagination: the art and soul of building peace*. Oxford: Oxford UP, 2005.

LLORENTE, M. V.; GARZÓN, J. C. El narcotráfico y la respuesta equivocada. *Contexto Media*, [S.l.], 8 sep. 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3nGxup0>. Consulta en: 18 ene. 2022.

MASSÉ, F. Minería y postconflicto. ¿Es posible una minería de oro libre de conflicto en Colombia? *Minería y Desarrollo*, Bogotá, v. IV, p. 257-281, 2017.

MCQUIN, B.; OLIVA, F. *Preliminary scoping report: analyzing and engaging non-state armed groups in the field*. Turín: United States System Staff College, 2014.

MOORE, B. *Injustice: the social bases of obedience and revolt*. Nueva York: Palgrave, 1978.

NYE, J. S. Soft Power. *Foreign Policy*, Washington, n. 80, p. 153-171, 1990.

OFICINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Colombia: impacto humanitario por el COVID-19. *Informe de Situación*, [S.l.], n. 14, 6 mayo 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3tIvOz2>. Consulta em: 18 ene. 2022.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Informe trimestral del secretario general de Naciones Unidas ante el Consejo de Seguridad sobre la Misión de Verificación de la ONU en Colombia (27 de junio a 25 de septiembre de 2020)*. Nueva York: Naciones Unidas, 2020.

SANTOS, J. M. [Discurso de posesión]. *Caracol*, Bogotá, 7 ago. 2010. Disponible en: <https://bit.ly/3lkdUXh>. Consulta en: 18 ene. 2022.

SICKER, M. *Geography and Politics among nations: an introduction to Geopolitics*. Bloomington: Universe, 2010.

STARR, H. *On Geopolitics: space, place and international relations*. London: Routledge, 2013.

STEDMAN, S. J. Spoiler problems in peace processes. *International Security*, Chicago, v. 22, n. 2, p. 5-53, 1997.

STRANGE, S. *States and markets: an introduction to international political economy*. Londres: Pinter Publishers, 1988.

TUATHAIL, G. Ó. *Critical Geopolitics*. London: Routledge, 1996.

# A IMPORTÂNCIA GEOPOLÍTICA DA VENEZUELA NO SÉCULO XXI

*Carolina Silva Pedroso*



# A importância geopolítica da Venezuela no século XXI

*Carolina Silva Pedroso*

## Introdução

Desde o início do século XXI, a Venezuela tem sido objeto de bastante interesse internacional e midiático, sobretudo por conta do processo político liderado por Hugo Chávez Frías, eleito em 1999, e pelos desdobramentos econômicos e sociais de ápice e declínio que marcaram a última década. Tendo em mente a função de tais acontecimentos e dinâmicas políticas recentes, o nosso intuito é elencar os motivos pelos quais esse país sul-americano tem grande relevância do ponto de vista geopolítico, o que também se constitui em um dos vértices explicativos das dificuldades de superação da crise multidimensional que tem marcado a trajetória venezuelana, sobretudo na década de 2010.

A situação venezuelana de acentuado declínio econômico, acompanhado por uma profunda polarização política, tem gerado o derretimento das conquistas sociais obtidas durante o chavismo, conforme descrição de Andrei Serbin Pont (2018, p. 129, tradução nossa):

Atualmente, a Venezuela está imersa em uma profunda crise, na qual confluem fatores ligados a: fortes retrocessos econômicos, o colapso dos indicadores sociais, a confrontação e polarização política, a corrosão das instituições democráticas e a incapacidade do Estado de dar soluções aos problemas centrais da população venezuelana.<sup>1</sup>

---

1 Do original: “En la actualidad, Venezuela se encuentra inmersa en una profunda crisis, en la cual confluyen factores vinculados a: fuertes retrocesos económicos, el colapso de los indicadores sociales, la confrontación y polarización política, la corrosión de las instituciones democráticas y la incapacidad del Estado para brindar soluciones a problemas centrales de la población venezolana”.

Especialmente a partir de 2013, ano em que Chávez faleceu e os primeiros indícios de crise política e econômica começaram a aparecer, o país passou a vivenciar uma inédita diáspora populacional em sua história, já que tradicionalmente era um território receptor de imigrantes, e não o contrário. Diante de tal êxodo, provocado pela deterioração das condições materiais e da violação generalizada de direitos humanos, a Venezuela, sob a presidência de Nicolás Maduro, tornou-se alvo maior de atenção da comunidade internacional (MALAMUD; NÚÑEZ, 2019).

São muitas as chaves de leitura para compreender as causas e consequências da crise multidimensional venezuelana, sobre as quais tratamos em trabalhos anteriores, tais como as estruturas econômicas construídas historicamente (PEDROSO, 2020) e a controversa relação bilateral com os Estados Unidos, desde 1999 até a gestão Trump (2021) (PEDROSO, 2018, 2021). Assim, visando acrescentar mais um elemento analítico, pretendemos evidenciar a importância geopolítica do país no século XXI, explorando a interconexão entre as condições geográficas e as relações de poder domésticas e internacionais, com efeitos diretos sobre a crise.

Compreendemos que a Geopolítica é o ramo do conhecimento que nos permite estabelecer nexos causais entre os recursos naturais de um território ou Estado-Nação e as questões político-estratégicas. Sendo assim, este capítulo está dividido em seções que correspondem aos dois critérios fundamentais para compreender o peso geopolítico da Venezuela: por um lado, a localização geográfica e os seus recursos naturais (com destaque para os minerais e, mais especificamente, o petróleo) e, por outro, o processo político em curso, levando em conta também a sua projeção e repercussão externa.

A escolha de dois eixos está ancorada em uma prerrogativa metodológica qualitativa, que não pretende quantificar a relevância geopolítica da Venezuela no século XXI, mas sim qualificar os elementos que corroboram essa ideia. A partir do exame das características geográficas da localização venezuelana, dos seus recursos naturais e a maneira como a inserção internacional do país vem sendo conduzida, será possível compreender a proeminência venezuelana e os múltiplos interesses que estão em choque em seu território atualmente. Portanto, nossa hipótese é que, embora analisados separadamente, os critérios fundamentais: i) estão interconectados; ii) desvelam os motivos pelos quais a Venezuela é um ponto focal substantivo da Geopolítica mundial; e, finalmente, iii) convergem ao apontar que a importância geopolítica venezuelana se dá em função do papel desempenhado pelos Estados Unidos e seus rivais na disputa pela hegemonia do poder mundial.

## **As condições geográficas da Venezuela, suas múltiplas identidades e o papel dos recursos naturais na balança de poder mundial**

Os primeiros critérios para analisar a relevância geopolítica da Venezuela se referem a condições, se não imutáveis, determinadas pela sua natureza geográfica. Inserida no continente americano, ao norte da América do Sul, tem fronteiras terrestres com a Colômbia a oeste (2.219 km), com o Brasil ao Sul (2.199 km) e com a Guiana a leste (incluindo a zona em litígio da Guiana Essequiba, que até hoje é uma pendência fronteiriça a ser resolvida), e marítimas com Estados Unidos (Porto Rico e Ilhas Virgens), França (Martinica e Guadalupe), Holanda (Aruba e Curaçao), Dominica, e Trinidad e Tobago.

Para além de ser um território presente na porção norte da América do Sul, uma das vocações geográficas mais chamativas do país é o que Serbin (2011) qualifica como “múltiplas identidades”. Isso porque, devido à posição singular de estar com a costa voltada para o Caribe (e, portanto, para a América do Norte), mas possuir fronteiras terrestres e até cidades gêmeas com vizinhos sul-americanos<sup>2</sup>, a Venezuela representa um local de confluência geográfica e cultural das identidades caribenha, andina e amazônica.

Conforme destacado nas Figuras 1 e 2 (a seguir), a capital Caracas, bem como boa parte dos centros urbanos venezuelanos, está inserida na região mais próxima ao Caribe, que historicamente se constituiu como uma zona de influência do poder estadunidense, seja pela proximidade com o território dos Estados Unidos, seja por ser uma rota comercial importante, graças à presença do canal do Panamá no istmo centro-americano. A identificação cultural com essa região também fez com que a política exterior da Venezuela fosse mais voltada para os países caribenhos, em comparação com outros vizinhos sul-americanos, permitindo o estabelecimento de relações estratégicas e a consolidação da chamada “diplomacia petroleira”. De acordo com Serbin (2006), a prática se refere ao uso do petróleo como recurso para a projeção regional venezuelana, presente desde meados do século XX e aprofundada com o chavismo, por meio da venda subsidiada desse produto ao Caribe.

---

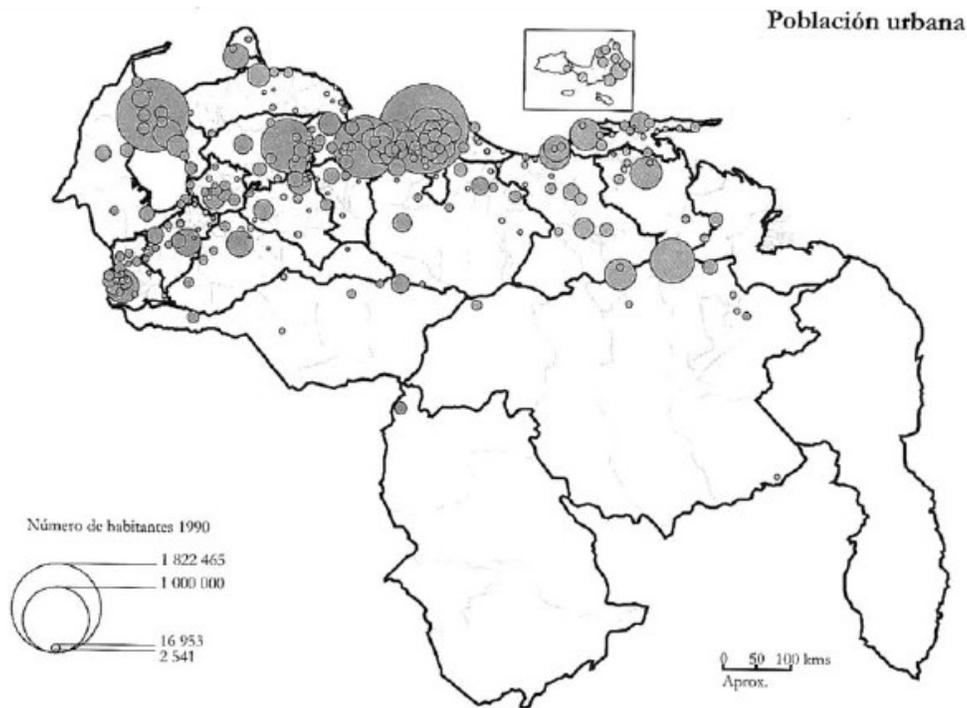
2 Na fronteira Venezuela-Brasil estão localizadas as cidades gêmeas de Santa Elena e Pacaraima, respectivamente, enquanto na divisa com a Colômbia encontram-se Cúcuta e San Cristóbal (lado venezuelano).

**Figura 1: Mapa político da Venezuela**



Fonte: Lopes (2019).

**Figura: Distribuição da população urbana na Venezuela (2000)**



Fonte: Rojas López e Pulido (2009, p. 84).

Já as concentrações urbanas mais afastadas da costa fazem parte do chamado “espaço da faixa intermediária”, que consiste no eixo andino, nos *Llanos* (região equivalente às savanas ou pampas, compartilhada com a Colômbia) e na porção oriental do país (ROJAS LÓPEZ; PULIDO, 2009). Trata-se de uma região que acompanha a bacia do rio Orinoco, com reservas petrolíferas importantes e com um fluxo significativo de pessoas, produtos e crimes transnacionais, identificado por Marília Souza Pimenta (2016) como uma das Zonas Estratégicas e Estruturais para os Trânsitos Ilícitos (ZEETI) na América do Sul. Entretanto, a vocação andina não se resume a essas características, uma vez que possuir uma das extremidades da cordilheira dos Andes em seu território faz com que a Venezuela pertença a uma das identidades culturais, sociais e políticas mais marcantes da América Latina.

O eixo amazônico, por sua vez, é o que abarca a menor presença populacional do país, além de interligar a Venezuela a um bioma de extrema riqueza natural e que é central para as discussões sobre a governança global do meio ambiente e, mais especificamente, do clima, conforme apontado por Eduardo Pastrana Buelvas e Nicole Stopfer (2020). Segundo esses autores, os grandes desafios compartilhados pelos países amazônicos é que, dada a enorme biodiversidade e a profunda densidade florestal, a fiscalização de atividades ilícitas e predatórias exige um nível de coordenação que, a despeito da existência da Organização do Tratado para Cooperação Amazônica (OTCA)<sup>3</sup>, ainda não se vê na prática.

As vocações caribenha, andina e amazônica, como mencionamos brevemente, são elementos estruturais que influenciam e são influenciados pelas dinâmicas sociais, econômicas e políticas internas. Da mesma forma, o fato de possuir as “múltiplas identidades” teria contribuído para que, em sua inserção internacional, a Venezuela conseguisse se consolidar enquanto um país de destaque na América Latina, porém o componente geográfico que mais acentuou a projeção estratégica em nível global está relacionado às riquezas minerais distribuídas em seu território.

As características já descritas das regiões caribenha e andina da Venezuela – aglomeração populacional e intensas dinâmicas comerciais – são complementadas pela presença extensiva de reservas de petróleo cru, cuja descoberta transformou completamente sua estrutura produtiva e, consequentemente, social, econômica e política. Judith Ewell (1991) e Jeudiel Martínez Daza (2013) discorrem sobre esse processo histórico de transição do “arado

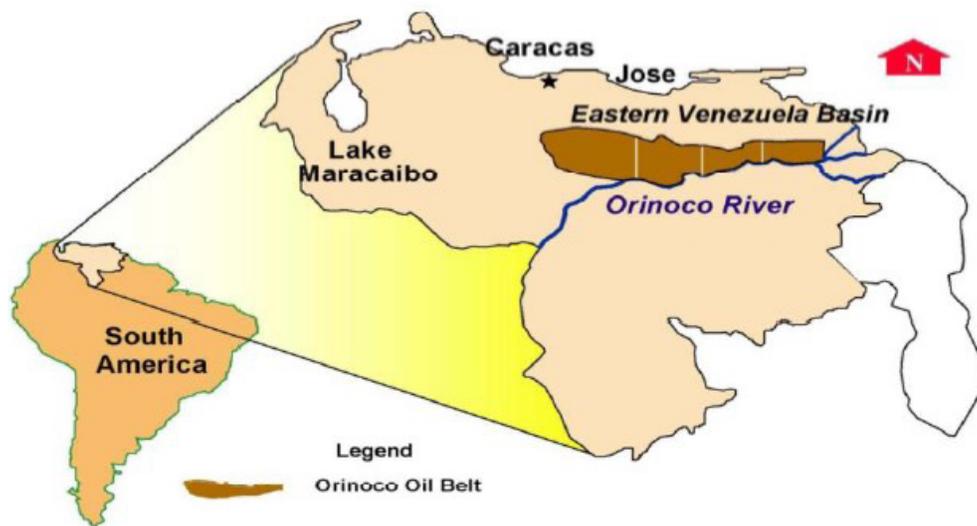
---

3 São membros da OTCA: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.

ao poço petrolífero”, em alusão à acelerada e profunda mudança de um país essencialmente rural e agrário-exportador para urbano e petrolífero, ainda nas primeiras décadas do século XX.

Segundo dados da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a Venezuela possui as maiores reservas comprovadas de petróleo do mundo, com cerca de 302,81 bilhões de barris, que representam 25,5% do total das reservas dos membros da organização, seguida da Arábia Saudita, que contém 22,4% (ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES [OPEC], 2019). Boa parte desse recurso está acumulada na faixa do rio Orinoco (ver Figura 3), gerando, assim, uma convergência entre a presença dos principais poços de petróleo na porção centro-norte do país com a vantagem geográfica de estar perto dos Estados Unidos (que veio a se tornar o principal parceiro comercial e refinador do petróleo venezuelano), por meio da extensa costa caribenha.

**Figura 3:** Região petrolífera do Orinoco



**Fonte:** Ayuba (2019, p. 7).

A despeito da enorme relevância que o petróleo representa, já que se trata de uma matéria-prima essencial para combustíveis, produção de plásticos e outros suprimentos básicos para o modelo de consumo mundial, a Venezuela também se destaca geopoliticamente pelas abundantes riquezas minerais encontradas em sua Amazônia. Ely (2017, s/p, grifos nossos) aponta

que: “Ao sul do rio Orinoco, em uma área maior do que o território da Bulgária, Libéria ou Cuba, estão as **maiores riquezas minerais da Venezuela**. Minérios como **ouro e diamante** descansam nas entranhas do Maciço de Guayanés por milhões de anos”.

Além das 7 mil toneladas de ouro, 33,8 mil toneladas de diamantes, 3,6 milhões de toneladas de ferro e 200 milhões de toneladas de bauxita, ainda existe uma quantidade não calculada de coltan, que é uma mistura de columbita e tantalita, com os quais se pode produzir nióbio e, com ele, ter diversos usos comerciais e industriais. O chamado “Arco Mineiro do Orinoco” coincide com a área indígena Yanomami e com a Reserva da Biosfera Alto Orinoco-Casiquiare, que deve ser protegida legalmente, mas que, diante dessa sobreposição de interesses, tem sido alvo de intensos conflitos e constantes atividades extrativistas (ELY, 2017).

Nesta seção, mais descritiva, foram pontuadas algumas questões políticas que se relacionam com as condições geográficas da Venezuela, que serão aprofundadas na próxima parte. A ideia, diante do quadro delineado, é explicitar as motivações que levam esse país a ser alvo de múltiplos interesses e, conseqüentemente, possuir um papel destacado na Geopolítica mundial no século XXI.

## **A Revolução Bolivariana e o reposicionamento geopolítico da Venezuela no século XXI**

A proximidade geográfica com a principal potência mundial, os Estados Unidos, também significou para a Venezuela o estabelecimento de uma aliança política, econômica e comercial, especialmente a partir do século XX e da sua consolidação enquanto país petrolífero. Entre as décadas de 1900 e 1940, as primeiras beneficiárias dessa vantagem aproximativa foram as companhias estrangeiras, principalmente as estadunidenses, que iniciaram a exploração do petróleo. Já a partir dos esforços da Segunda Guerra Mundial, em que o fornecimento venezuelano foi essencial para abastecer os aviões americanos, selou-se uma parceria entre os Estados considerada confiável até 1999, quando Hugo Chávez Frías ascendeu ao poder (PEDROSO, 2018).

Liderando a chamada Revolução Bolivariana, o mandatário venezuelano propunha, sinteticamente, resolver as questões sociais revertendo o excedente petrolífero para políticas públicas e, na agenda externa, construir um mundo multipolar, no sentido de se contrapor à hegemonia exercida pelos Estados Unidos (SERBIN, 2011). A primeira década do chavismo coincidiu com uma bonança petrolífera sem precedentes, na qual houve uma super-

valorização do barril do petróleo no mercado internacional, garantindo à Venezuela um poder econômico e político que lhe permitiu atuar ativamente como polo de resistência ao poder norte-americano e ainda catapultar coalizões anti-imperialistas em diferentes níveis (MALAMOUD; NÚÑEZ, 2019).

Todavia, o aumento da dependência econômica e social do petróleo também acentuou a relação comercial assimétrica com os Estados Unidos. Segundo Andrés Malamoud e Rogelio Núñez (2019, p. 3-4, tradução nossa):

Nas últimas duas décadas, sob a hegemonia do chavismo, a Venezuela dobrou sua dependência das exportações para os EUA [Estados Unidos], que deixaram de representar 20% do total em 1997 para 40% hoje; enquanto isso, os EUA diminuíram esse percentual de 17% para 13%.<sup>4</sup>

Mesmo em uma posição de vantagem comercial, os sucessivos governos estadunidenses (Bill Clinton, George W. Bush, Barack Obama e Donald Trump) demonstraram sua insatisfação com os rumos políticos da Revolução Bolivariana e agiram de forma a minar o poder venezuelano, por meio de sanções econômicas, comerciais e financeiras (PEDROSO, 2021).

Além de depender menos desse comércio, os Estados Unidos procuraram diversificar as suas fontes de petróleo e aumentar a produção interna para dar conta da demanda doméstica por esse produto. Por isso,

[...] a redução da dependência petrolífera americana muda profundamente o tipo de interesse americano sobre o petróleo Venezuelano. A questão principal para os EUA deixou de ser o acesso direto ao suprimento Venezuelano, mas **a contenção da utilização do petróleo venezuelano como arma política na disputa geopolítica regional e internacional**. (VITTO; ALMEIDA, 2020, p. 69, grifos nossos)

Os autores reconhecem, porém, que o petróleo é central para a estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos, por ser um recurso definidor “[...] do poder mundial, do ponto de vista militar, devido ao seu uso como combustível mobilizador da máquina de guerra. Por isso, o acesso às reservas foi uma

---

4 Do original: “En las dos últimas décadas, bajo la hegemonía del chavismo, Venezuela ha duplicado su dependencia respecto a las exportaciones a EEUU [Estados Unidos], que han pasado de representar el 20% del total en 1997 al 40% actual; mientras, EEUU disminuyó ese porcentaje del 17% al 13%”

questão central nas estratégias das potências em disputa, desde a Segunda Guerra Mundial” (VITTO; ALMEIDA, 2020, p. 72). Destarte, Washington procura dispor de seu poder, inclusive militar, para garantir o funcionamento das normas do mercado internacional do petróleo, pensadas sob a sua liderança.

Já do lado venezuelano, o processo político em curso desde 1999 e, posteriormente, a crise contribuíram para a perda de relevância de Caracas no mercado petrolífero, a despeito de ainda ser o país com as maiores reservas comprovadas. Em decorrência das dinâmicas de poder internas, houve um confronto entre o governo de Chávez e o setor petrolífero, que culminou em um golpe de Estado contra o presidente em 2002 e um “*paro petrolero*” em 2003, ambos com protagonismo da então diretoria técnica da PDVSA, estatal de petróleo. Como resultado desse enfrentamento, o chavismo decidiu intervir politicamente na empresa, demitindo diretores e outros técnicos, e modificar a estrutura de repasse do excedente comercial para reinvestimento produtivo em favor das políticas sociais que estavam sendo implementadas (PEDROSO, 2018).

Se politicamente essa intervenção na PDVSA consolidou a hegemonia chavista ao viabilizar suas propostas sociais, sobretudo durante a bonança petrolífera, em termos econômicos essa decisão, ao longo dos anos, levou a uma perda significativa da capacidade produtiva do país e se tornou uma das causas da deterioração material da Venezuela. Ademais, a radicalização do processo bolivariano afastou investidores externos e operadoras norte-americanas. Essa situação, conforme constatam Vitto e Almeida (2020), corroborou para a diminuição do papel venezuelano no mercado internacional do petróleo e como fornecedor para os Estados Unidos.

Sobre a atuação de Caracas na América Latina, devemos destacar as supostas ligações do governo bolivariano, passando de Chávez para Maduro, com atividades ilícitas de narcotráfico e terrorismo, tanto na fronteira com a Colômbia quanto na costa caribenha. Segundo a agência de combate às drogas do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, a atual cúpula do poder venezuelano estaria diretamente envolvida com o narcotráfico, financiando ações e dando guarida às guerrilhas colombianas (UNITED STATES DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION [DEA], 2020). Considerando as particularidades da fronteira colombo-venezuelana, caracterizada como uma ZEETI em que há forte presença militar estadunidense, entendemos que essas suposições tomaram uma proporção bastante significativa na agenda norte-americana (PIMENTA, 2016).

Outro ponto de relevo foram as ações que aprofundaram a já existente diplomacia petrolífera no Caribe, que beneficiou o principal foco anti-imperia-

lista da região, a ilha de Cuba, e outros países que também estavam passando por processos políticos de questionamento do papel hegemônico estadunidense<sup>5</sup>. Apesar de a crise econômica ter minado a capacidade de manter os subsídios petrolíferos a esses parceiros, a influência exercida ao longo do chavismo tem sido decisiva para manter o apoio de boa parte do Caribe a Maduro. Isso porque, a partir de 2019, o imbróglio político venezuelano ganhou dimensões internacionais, com a autoproclamação de Juan Guaidó como presidente interino, com respaldo dos Estados Unidos de Trump, do chamado Grupo de Lima<sup>6</sup> e, mais timidamente, da União Europeia (MALAMOUD; NÚÑEZ, 2019).

A internacionalização da crise interna, vale ressaltar, tem sido um dos aspectos mais explícitos da importância geopolítica da Venezuela. A ascensão do opositor Guaidó como uma alternativa de liderança nacional fez com que parte da comunidade internacional ocidental acreditasse que uma mudança política na Venezuela seria viável. A expectativa de Estados Unidos, União Europeia e a maioria dos países sul-americanos, naquele momento, era que Guaidó conseguisse capitanear uma sublevação militar contra Maduro e, assim, colocar fim à Revolução Bolivariana. Do outro lado, contudo, estavam potências críticas ao poder estadunidense, tais como China, Rússia, Turquia e Irã que, juntamente com Cuba e outros aliados caribenhos, seguiam reconhecendo Nicolás Maduro como presidente legítimo.

Como veremos, essa divisão mundial será determinante para compreender a atual encruzilhada venezuelana, marcada pela dificuldade de sair da crise, ao mesmo tempo em que explora novas opções comerciais e estratégicas. Tais alianças extrarregionais venezuelanas foram costuradas por Chávez desde 1999, em um contexto de reação à unipolaridade estadunidense. Maduro, por sua vez, também atuou nesse processo, por ter sido o chanceler mais longo do chavismo e por ter aprofundado essas relações quando se tornou presidente. O estreitamento de laços com esses atores tem ocorrido diante da piora política, social e econômica do país, que passou a sofrer com maior isolamento regional, imposto pelo Grupo de Lima, e com sistemáticas sanções e bloqueios pelas principais lideranças ocidentais (Estados Unidos e

---

5 Como foi o caso de Nicarágua, El Salvador, Honduras, Santa Lúcia, Dominica, Antigua e Barbuda, e São Vicente e Granadinas.

6 Inicialmente composto por Argentina (retirou-se em 2019), Bolívia (aderiu em 2019, com o golpe contra Evo Morales), Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Guiana, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru e Santa Lúcia, com o objetivo de discutir a crise venezuelana e procurar saídas democráticas para o país.

União Europeia), fazendo com que as potências emergentes da nova ordem global se apresentassem como alternativas para contornar as novas limitações materiais que foram colocadas.

De um lado, o petróleo e as demais riquezas minerais (ouro, diamante, ferro, bauxita e coltan) são atrativos palpáveis para esses países, como no caso do Irã, que também é alvo de sanções econômicas do mundo ocidental e tem auxiliado no refino do óleo cru venezuelano no lugar das companhias estadunidenses. Em relação aos minérios venezuelanos, cabe destacar o papel que eles têm tido para suprir a indústria de joias da Turquia, especialmente após a radicalização interna promovida por Recep Tayyip Erdoğan, que, em troca das matérias-primas minerais, tem enviado medicamentos e alimentos ao país latino-americano (MALAMOUD; NÚÑEZ, 2019, p. 6).

Já para a China, o produto que mais desperta interesse ainda é o petróleo devido à sua enorme demanda energética. Desde a presidência de Chávez, ela tem sido fonte de empréstimos milionários ao regime bolivariano, a serem pagos em troca do fornecimento do produto. Contudo, a queda do preço no mercado internacional tornou essa relação bilateral mais complexa, na qual o país asiático impulsionou uma maior participação na indústria petrolífera venezuelana e se converteu em seu maior importador em 2020 (VITTO; ALMEIDA, 2020).

Também interessada na importação do petróleo, a Índia tem aumentado o fluxo comercial com a Venezuela – o que explica, também, a posição de neutralidade indiana quanto ao reconhecimento de Maduro ou Guaidó. A Rússia, por sua vez, tem sido a principal fornecedora de armas e suprimentos bélicos desde as primeiras sanções norte-americanas contra Caracas<sup>7</sup>, em 2006 (PEDROSO, 2021).

De outro lado, os interesses geopolíticos desses atores desafiadores da ordem liberal liderada pelos Estados Unidos não se limitam às questões materiais. Na interpretação de Mijares (2019, p. 44), a resistência venezuelana aos interesses de Washington tem sido alvo de instrumentalização política por parte da China e da Rússia, que embora tenham estratégias distintas em suas relações bilaterais com o país bolivariano, são beneficiárias da existência de um foco antiamericano na América Latina. Para ele:

Embora ambas as potências eurasiáticas mostrem similitudes gerais nos objetivos que as levaram a cooperar com a Revolução Bolivariana, elas mantêm diferenças específicas em suas motivações. Ambos os poderes

---

7 Ainda no governo de George W. Bush (2000-2008), a Venezuela entrou na lista de países impedidos de adquirirem itens do complexo industrial militar dos Estados Unidos.

desempenham um velho papel de balaceador externo (*offshore balancer*) na periferia de um rival comum, os Estados Unidos. (MIJARES, 2019, p. 39, tradução nossa)<sup>8</sup>

Sem embargo, é preciso ponderar essa diferença entre Moscou e Pequim: enquanto Putin atua no sentido de evitar a decadência e irrelevância mundial de sua nação, Xi Jinping adota uma postura de quem lidera um poder ascendente no xadrez geopolítico mundial, ambos igualmente inseridos em uma competição global com os Estados Unidos e seus aliados ocidentais. Como pontua Teixeira Júnior (2019, p. 8), esse conflito entre as potências tem transcendido as arenas tradicionais (Europa e Ásia) e está presente na América Latina e, mais notadamente, na Venezuela. Por isso, ao comparar a atuação de Rússia e China nesse país, é inevitável não considerar as capacidades e objetivos de cada uma delas em sua atuação diante da crise multidimensional venezuelana.

A parceria bélica construída com os russos, decorrente da piora das relações venezuelanas com Washington, ganhou um relevo ainda maior quando, sob a gestão Trump, foi aventada a possibilidade de intervenção militar contra o regime chavista. Diante de tal ameaça, o auxílio da Rússia – cuja capacidade militar e nuclear é colossal – tem sido essencial para estruturar um sistema portátil terra-ar e de defesa antiaérea. No entanto, o papel da potência euroasiática não se limita a questões de segurança, e é caracterizado por Mijares (2019, p. 43) como assertivamente diversificado, abarcando desde operações petroleiras, financeiras e exercícios militares conjuntos no Caribe, até laços de corrupção entre os governos.

Os interesses chineses, como apontado anteriormente, são distintos pela situação ascendente de Pequim no tabuleiro de poder mundial e por priorizarem o seu entorno regional mais imediato em detrimento da América Latina. Ainda assim, a Venezuela serve como um “componente de reserva” na chamada Grande Estratégia Chinesa, que prevê ações com resultados a longo prazo que proporcionem ao país um protagonismo global, ancorado em um desenvolvimento pacífico e em uma cooperação de tipo ganha-ganha, em que a América Latina teria um papel central (TEIXEIRA JÚNIOR, 2019, p. 11). Em suma, comparada com a Rússia, a relação sino-venezuelana seria mais pragmática que ideológica, por estar baseada na busca por uma hegemonia

---

8 Do original: “Si bien ambas potencias eurasiáticas muestran similitudes generales en los objetivos que las han llevado a cooperar con la Revolución Bolivariana, mantienen diferencias específicas en sus motivaciones. Ambos poderes juegan al viejo rol de equilibrador externo (*offshore balancer*) en la periferia de un rival común, Estados Unidos”

econômica, que dispensa o envolvimento em conflitos desnecessários para a China (MIJARES, 2019, p. 45; TEIXEIRA JÚNIOR, 2019, p. 8).

## **Considerações finais**

Neste trabalho, foi possível identificar os fatores geográficos e políticos que explicam a importância da Venezuela no tabuleiro de poder mundial no século XXI. Por um lado, as condições naturais de sua localização geográfica e as riquezas minerais proporcionam uma posição de destaque ao país em termos de recursos de poder (petróleo e minérios); por outro, vimos que as dinâmicas políticas internas e sua projeção internacional, em especial durante a chamada Revolução Bolivariana, foram determinantes para Caracas ter se tornado um dos epicentros das disputas geopolíticas na última década.

Entendemos que a soma dos dois critérios, geográfico e político, resulta nessa conclusão, porém ponderamos que são as questões relativas ao poder que se sobrepõem às demais, tendo em vista a posição venezuelana de se assumir enquanto um contraponto à hegemonia dos Estados Unidos na América Latina. A partir da análise realizada, acreditamos que o descontentamento de Washington com a Venezuela tem menos a ver com o petróleo em si – apontado pelo governo de Nicolás Maduro como sendo a razão pela qual a potência imperialista boicotaria o processo revolucionário – e está mais relacionado aos condicionantes políticos internos e externos, elencados sucintamente a seguir.

No âmbito doméstico, a nacionalização de alguns setores, a expropriação de outros e um clima mais hostil ao capital especulativo fizeram com que as companhias norte-americanas se sentissem ameaçadas pela Revolução Bolivariana. Na política externa, a atuação incisiva na América Latina, sobretudo na região caribenha, gerou atritos com a histórica influência (e ingerência) estadunidense. Chávez ainda colaborou ativamente para a construção de um mundo multipolar, aproximando-se de outros Estados que buscavam desafiar a hegemonia dos Estados Unidos, como China, Rússia, Turquia e Irã.

As alianças políticas, comerciais e estratégicas firmadas com essas potências rivais à norte-americana têm sido decisivas para compor o xadrez geopolítico global no século XXI. Ademais de suprir as demandas mais imediatas em termos materiais, considerando o cenário de sanções e restrições impostas a Caracas, bem como as riquezas petrolíferas e minerais de seu território, esses Estados consideram a parceria com o país bolivariano como uma forma de afrontar diretamente Washington em sua área de influência mais antiga e tradicional – a América Latina.

Assim, a divisão mundial quanto ao reconhecimento da legitimidade de Maduro ou Guaidó, fruto do agravamento da debacle política da Venezuela, está diretamente relacionada à disputa geopolítica entre esses atores. A partir desse quadro se torna possível relacionar a crise multidimensional com as posições assumidas pelos principais pivôs do poder mundial: Estados Unidos, União Europeia, China, Rússia, Turquia e Irã. Enquanto os dois primeiros representam a hegemonia liberal ocidental e imprimem dificuldades adicionais à saída da crise para o chavismo, os demais países têm aberto novas portas que dão sustentação a Maduro e, conseqüentemente, mantêm o território venezuelano como um *locus* propício de contraposição ao imperialismo estadunidense, ao mesmo tempo em que aumentam a sua presença na América Latina.

Portanto, a relevância geopolítica da Venezuela na atualidade encontra lastro tanto em sua localização geográfica estratégica, caracterizada pelas múltiplas identidades, como nos importantes e abundantes recursos minerais dos quais dispõe. Entretanto, argumentamos que os elementos mais determinantes estão relacionados com a combinação das condições naturais do país com as posições políticas construídas ao longo do processo de Revolução Bolivariana – e que ganharam um contorno ainda mais proeminente a partir da crise multidimensional, já na segunda década do século XXI. A internacionalização da polarização política, representada pela disputa de legitimidade entre Nicolás Maduro e Juan Guaidó, expressa e reforça a divisão geopolítica mundial, conferindo ao país latino-americano um papel-chave na competição entre as principais potências globais.

Como comentário final, o objetivo deste capítulo foi constatar a relevância venezuelana enquanto um dos epicentros geopolíticos globais no cenário instituído nas primeiras décadas do século XXI, porém isso não significa que tal constatação é imutável. Dado o peso que a dinâmica política desempenha nesse caso, as possíveis mudanças em nível doméstico e global poderiam alterar significativamente o protagonismo da Venezuela no xadrez de poder mundial, apesar da magnitude que os seus vastos recursos naturais e minerais devem continuar tendo nos próximos anos, bem como das suas múltiplas identidades e vocações.

## Referências

AYUBA, N. *Simulação de perfis de escoamento multifásico (óleo-água) em duto circular horizontal*. 2019. Dissertação (Mestrado em Engenharia Química) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Química, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2019.

ELY, L. Exploração e mineração na Amazônia venezuelana. *Revista IHU On-Line*, São Leopoldo, 3 out. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3A5C9p9>. Acesso em: 16 jun. 2021.

EWELL, J. Venezuela since 1930. In: BETLHELL, L. *The Cambridge History of Latin America: Latin America since 1930 – Spanish South America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991. v. VIII. p. 727-790.

LOPES, R. H. Mapa da Venezuela: lista de regiões, tipos de mapa e curiosidades. *Gestão Educacional*, [S.l.], 25 dez. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3qx4nWH>. Acesso em: 16 jun. 2021.

MALAMUD, C.; NÚÑEZ, R. La crisis de Venezuela y el tablero geopolítico internacional. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, [S.l.], n. 24, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3KfRh8i>. Acesso em: 16 jun. 2021.

MARTÍNEZ DAZA, J. *La era Puntofijista*. Caracas: Editorial La Estrella Roja, 2013.

MIJARES, V. M. China y Rusia en Venezuela: un análisis comparado. *Caderno de Estudos Estratégicos*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 39-46, 2019.

ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES. *OPEC annual statistical bulletin*, [S.l.], 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3nvM1n8>. Acesso em: 16 jun. 2021.

PASTRANA BUELVAS, E.; STOPFER, N. (org.). *Gobernanza multinível de la Amazonia*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer; ESAP, 2020.

PEDROSO, C. *Entre o bolivarianismo e a adesão à hegemonia: a relação de Venezuela e Estados Unidos durante o chavismo (1999-2013)*. 2018. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas”, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, São Paulo, 2018.

PEDROSO, C. Petróleo e poder: a crise venezuelana e seus elementos históricos. *Textos e Debates*, Boa Vista, n. 34, p. 9-22, jan.-jul. 2020.

PEDROSO, C. Um balanço da relação entre Estados Unidos e Venezuela no governo Trump. *Sul Global*, Rio de Janeiro, n. 2, v. 2, p. 83-114, 2021.

PIMENTA, M. C. B. S. *Zonas estratégicas e estruturais para os trânsitos ilícitos (ZEETI): desafios à zona de paz na América do Sul*. 2016. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas”, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, São Paulo, 2016.

ROJAS LÓPEZ, J.; PULIDO, N. Estrategias territoriales recientes en Venezuela: ¿reordenación viable de los sistemas territoriales o ensayos de laboratorio? *Revista EURE*, [S.l.], v. 35, n. 104, p. 77-100, abr. 2009.

SERBIN, A. Cuando la limosna es grande: El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 205, p. 75-91, set.-out. 2006.

SERBIN, A. *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2011.

SERBIN PONT, A. La crisis humanitaria en Venezuela y su impacto regional: migración, seguridad y multilateralismo. *Pensamiento Propio*, Buenos Aires, n. 47, p. 129-158, 2018.

TEIXEIRA JÚNIOR, A. W. M. A Geopolítica da China na crise da Venezuela: postura estratégica e diplomacia militar. *Análise Estratégica*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 8-22, jun.-ago. 2019.

UNITED STATES DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION. Nicolás Maduro Moros and 14 current and former Venezuelan officials charged with narco-terrorism, corruption, drug trafficking and other criminal charges. *DEA*, Springfield, 26 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3twOQbr>. Acesso em: 16 jun. 2021.

VITTO, W. C.; ALMEIDA, E. F. A Venezuela na geopolítica do petróleo norte-americano: uma análise à luz das novas realidades do mercado internacional de petróleo. *OIKOS*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 68-88, 2020.

**UN NUEVO TERRITORIO PARA  
UNA NUEVA DEMOCRACIA:  
ANTECEDENTES DE LA  
GEOGRAFÍA POLÍTICA DE LA  
DICTADURA DE PINOCHET**

*Rodolfo Quiroz*

*Andrés Estefane*



# Un nuevo territorio para una nueva democracia: antecedentes de la geografía política de la dictadura de Pinochet

*Rodolfo Quiroz  
Andrés Estefane*

## Introducción

La experiencia chilena es un capítulo ineludible en la historia continental del neoliberalismo. Si bien el concepto “neoliberal” no estaba a mano cuando se implementaron las reformas que hoy identificamos con ese proyecto (CASALS; ESTEFANE, 2021), el tiempo ha permitido aquilatar la relevancia de la dictadura de Augusto Pinochet y la acción de los Chicago Boys en su posicionamiento como ideología hegemónica a partir del último cuarto del siglo XX (ESCALANTE, 2015; VALDÉS, 2020). Hoy, cuando los fundamentos neoliberales están sometidos a un severo cuestionamiento, esa crítica ha hecho más nítidos los alcances y radicalidad de su institucionalización (RODRÍGUEZ-MANCILLA *et al.*, 2020). Ello también ha abierto puertas para volver sobre la trama de ese proceso, en especial sobre las reformas políticas y económicas implementadas por los militares a lo largo de la década de 1970. En el reconocimiento de las porosidades del ensamblaje neoliberal se advierte lo impreciso que en sus inicios fue esa “gran agenda”, y que algunas reformas incluso respondieron a diagnósticos históricos y matrices ideológicas reñidas con aquello que terminará llamándose “neoliberal” (HUNEEUS, 2016; VALDIVIA, 2003). No obstante, la proyección del régimen como proyecto histórico radicó en su capacidad para acoplar y coordinar esas múltiples intervenciones.

Este capítulo ofrece una aproximación general a la “regionalización”, reforma político-administrativa implementada tempranamente y que figura entre las iniciativas de modernización más importantes patrocinadas por el ré-

gimen de Pinochet. Al respecto, proponemos que esa política fue mucho más que la imposición de una nueva forma de división territorial, pues también supuso desplegar un programa de perfeccionamiento del anclaje del gobierno central refinando el poder capilar del Estado sobre los territorios. Ello fue posible mediante una sofisticada combinación de autoritarismo (indispensable para la reforma) y descentralización (clave para agilizar la política en regiones). Uno de sus resultados fue el advenimiento de un nuevo tipo de democracia, entendida como la resolución participativa de problemas concretos y cotidianos de la esfera local, lejos de los debates nacionales y las formas de inclusión y pertenencia que las instituciones del sistema político habían promovido a lo largo del siglo XX. Asimismo, sentó los pilares para un nuevo tipo de administración territorial, uno que hizo más efectiva la penetración del poder central sobre las regiones mediante una burocracia técnica y versátil, preparada para coordinar y disciplinar los distintos niveles de la administración regional.

Valiéndonos de documentos oficiales, entrevistas y de los análisis reproducidos por la prensa adicta al régimen, revisamos aquí algunos de los supuestos que orientaron ese proceso, así como el papel jugado por las instituciones que desplegaron la regionalización. En una primera sección analizamos los antecedentes históricos de esa reforma político-administrativa, situándola en el contexto de la larga historia territorial del país y su lugar como la primera modificación efectiva al ordenamiento imperante desde el siglo XIX. Posteriormente, abordamos la forma en que las autoridades civiles y militares concibieron la particular amalgama de autoritarismo y descentralización que distinguió a esa reforma, poniendo especial énfasis en las instituciones regionales que permitieron activar la participación local bajo condiciones de permanente supervisión. La sección final ofrece algunas reflexiones sobre el significado de esa reforma para el funcionamiento del Estado y la proyección histórica de la dictadura de Pinochet.

## **Antecedentes de la “regionalización” como reforma político-administrativa**

La modificación de la división político-administrativa o “regionalización” fue una de las primeras reformas impulsadas por las autoridades militares tras el golpe de Estado de septiembre de 1973. Aunque los cambios más visibles del proceso se verificaron entre 1974 y 1976, el despliegue completo de la reforma se dio a través de una serie de decretos promulgados a lo largo de los años 1970, siendo anudados en la Constitución Política de 1980, que galvanizó un

nuevo esquema de gobierno y administración interior. En términos genéricos, se trató de una medida encaminada a descentralizar el país y racionalizar su burocracia, disminuyendo, de entrada, el número de unidades administrativas (Cuadro 1). Los efectos más relevantes, sin embargo, tuvieron que ver con la gestión burocrática del espacio y el papel que cada estrato administrativo comenzó a jugar en el diseño político del régimen. La regionalización, por lo tanto, no tuvo solo que ver con la implantación de una nueva división del territorio, sino también con nuevos patrones de subordinación intraestatal y la redefinición de los vínculos entre ciudadanía e instituciones. Ese fue sin duda su aspecto más programático y lo que permitió su empalme con la reingeniería completa del Estado impulsada por las autoridades castrenses.

**Cuadro 1:** La “regionalización” en la división administrativa chilena

División administrativa en 1970		División administrativa en 1980	
Provincias	25	Regiones	13
Departamentos	93	Provincias	51
Subdelegaciones	302	Municipalidades	335
Distritos	2.529	–	–

**Fuente:** elaboración propia sobre la base Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE, 1970) y Chile (1981).

Hay dos aspectos a considerar a la hora de evaluar la instalación de dicha reforma. El primero tiene que ver con el lugar de la regionalización en la historia territorial del país y el peso de esa trayectoria en su validación como propuesta. El segundo aspecto dice relación con los términos bajo los cuales las autoridades militares concibieron ese proyecto, lo que entrega pistas sobre su plasticidad y la manera en que pudo empalmar con un ecosistema institucional en transformación.

En términos estrictos, la regionalización de la dictadura fue la primera modificación efectiva al ordenamiento territorial imperante en Chile prácticamente desde su constitución como país independiente. Aunque hubo varios intentos de reforma que buscaron revertir el centralismo del esquema territorial, ningún proyecto había sido capaz de modificar de manera sustantiva la lógica administrativa implantada por la Constitución de 1833 y la Ley de Régimen Interior de 1844. Decir “varios” no es un gesto retórico. Aquí se enfilan al menos tres guerras civiles donde la posición desfavorable de las

provincias fue un factor gravitante de conflicto (1851, 1859 y 1891); también algunas reformas institucionales que intentaron neutralizar el poder central mediante la autonomización comunal (1887 y 1891); proyectos presidenciales que alcanzaron dispares grados de implementación y plantearon reformulaciones gruesas a la lógica de subdivisión provincial (José Manuel Balmaceda en 1890, Carlos Ibáñez del Campo en 1927, y Eduardo Frei Montalva entre 1967 y 1969); propuestas provenientes de partidos políticos y organizaciones gubernamentales orientadas a morigerar el centralismo e/o implementar programas de desarrollo territorial equilibrado (Partido Democrático en la década de 1880, Proyecto de Constitución de la República Federal Socialista de Chile de 1921, programa geográfico-económico de la Corporación de Fomento de la Producción de 1950) e incluso una Constitución Política, promulgada en 1925, que a pesar de su retórica descentralizadora terminó reforzando las tendencias monocéntricas y presidencialistas del sistema político chileno (CARTES, 2020; ESTEFANE, 2017; ROJAS, 2019).

El que esa propuesta de regionalización apareciera como un gesto rupturista frente a la inercia de la historia territorial chilena fue un aspecto destacado insistentemente por los militares. En el cuadro construido por la prensa hacia diciembre de 1973 a propósito de la creación de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) –organismo encargado de estudiar el proyecto y acompañar su ejecución–, la descentralización aparecía como una promesa históricamente defraudada. Se trataba de una propuesta ahogada por la “superconcentración del poder en Santiago” y que en la historia reciente se había convertido en un horizonte imposible dada la injerencia política alcanzada por organizaciones que reforzaban el centralismo, como los partidos y los sindicatos (DESCENTRALIZACIÓN..., 1973; REGIONALIZACIÓN..., 1974). Más aun, la experiencia del gobierno de Salvador Allende y la Unidad Popular había significado la bancarrota completa de esa idea: “la culminación del abandono de las provincias tuvo lugar precisamente cuando los partidos marxista-leninistas pusieron en marcha el fatal proyecto de economía centralmente planificada” (REGIONALIZACIÓN..., 1973b).

Como sucedió con la mayoría de las reformas estructurales impulsadas por el régimen, la instalación de la regionalización abrió la oportunidad para el desarrollo de una crítica sistemática no solo al gobierno depuesto, sino a toda la trayectoria del Estado a lo largo del siglo XX. En esos términos, la reforma fue presentada como una corrección a la hipertrofia burocrática, la politización de la administración y la pesadez de un sistema aparentemente inorgánico y añejo, que había terminado por atrofiar la musculatura provin-

cial. La implementación de una nueva división administrativa era entonces una forma de aligerar el Estado y someterlo a una modernización crítica que apuntalaba la disposición refundacional del régimen. Para las autoridades, eso no era mero voluntarismo. Si la regionalización iba a permitir que el poder central se desprendiese “de muchos gastos y responsabilidades susceptibles de entregarse a la decisión de las comunidades interprovinciales y a los particulares” (ALTAS..., 1973), ello sería posible por la existencia de un poder social concreto, vivo, que ahora podría desplegarse a sus anchas una vez despejados los resabios estadocéntricos del sistema político chileno (SUPREMO..., 1973).

Al menos inicialmente, ese poder social fue encarnado por las organizaciones multigremiales del país, que emergieron como las representantes de un nuevo tipo de vocería civil, dispuesta incluso a demandar un lugar en la preparación de esa reforma administrativa. Las multigremiales prefiguraron el tipo de asociación ideal a los propósitos cívicos de la regionalización: eran instancias multiclasistas, ajenas al faccionalismo de los partidos políticos, orientadas a la consecución de objetivos acotados a las necesidades de sus asociados, y afines a la retórica nacionalista del régimen. Así fueron presentadas por la prensa adicta al régimen en diciembre de 1973, días después de la realización del Cuarto Congreso Nacional de las Multigremiales, donde precisamente abordaron la inminente regionalización:

Los comandos multigremiales son estructuras de coordinación integradas por gran parte de organizaciones existentes a nivel provincial y zonal sin distinción de situación socio-económica y con prescindencia absoluta de cualquier tipo de contingencias que tienden a dividir a los chilenos. En estas organizaciones junto al empresario está el obrero, el campesino, todos los trabajadores unidos en torno a valores y metas comunes [...]. Están unidos entre sí por una estructura de coordinación y no por una directiva nacional, para evitar caer así nuevamente en el centralismo que elimina las condiciones logradas en las distintas provincias y regiones y como una forma de impedir el personalismo y las ambiciones que llevará a la destrucción de estas organizaciones de hombres de trabajo en busca del desarrollo y el bien común. (MULTIGREMIOS..., 1973, p. 3)

Dado su perfil productivo y dispersión territorial, esas organizaciones apuntalaron el posicionamiento del proyecto desde una óptica eminentemente desarrollista. De ahí que se ofrecieran como los pilares locales para la transformación propuesta por los militares, demandando para ello la con-

tracción del protagonismo del Estado en la marcha económica de las provincias (REGIONALIZACIÓN..., 1973a). Pero la regionalización no era solo una política desarrollista, tampoco un simple apresto para la entronización del principio de subsidiariedad, como pedían entusiastamente los multigremiales. Era también una forma de actualización de un poder que parecía funcionar con severas inercias, según los militares, o al menos con inercias que dificultaban evaluar la utilidad del esquema institucional existente en un contexto de agotamiento del modelo económico. Por eso se volvía urgente intervenir sobre la dinámica cotidiana de las regiones, desde las unidades subnacionales mayores hasta los espacios básicos de organización, activando una cadena de mando firme que posibilitara la acción autónoma, aunque programada, de las comunidades locales.

Eso explica que progresivamente la coreografía social de la reforma incluyera a otros tipos de organizaciones civiles, como juntas de vecinos, centros de madres, comunidades educativas, clubes deportivos y similares, que vendrían a marcar los contornos político-institucionales de la medida y anunciar el gravitante papel que los municipios tendrían en su anclaje territorial (VALDIVIA, 2015; VALDIVIA; ÁLVAREZ; DONOSO, 2012). Esa dimensión participativa y de socialización a nivel comunal constituiría el trazo fino de la reforma, de suyo gravitante para la asimilación cívica de la frontera ideológica entre temas nacionales y temas locales. De ahí en adelante debía quedar claro que existían grandes asuntos, entregados al saber y la voluntad de los expertos, y también asuntos que requerían “soluciones técnicas, directas y en el terreno”, y que eran los que competían a la comunidad local (REGIONALIZACIÓN..., 1973b).

## **Descentralización y autoritarismo**

Dados los altos niveles de centralización, era improbable que la regionalización despertara oposiciones abiertas (descontando el hecho de que la iniciativa era promovida por una dictadura que se había encargado de contener con trágica eficiencia toda forma de disenso). Un mínimo conocimiento del funcionamiento del Estado mostraba que ningún proyecto de transformación ambicioso, fuese socialista o liberal, podía prescindir de alguna forma de intervención sobre el problema del centralismo y la inercia del gobierno territorial. Pero el asunto no era simple, pues la forma misma de ese centralismo era ya un obstáculo. El mito de un Estado potente, forjado por el autoritarismo de las elites chilenas del siglo XIX, se había proyectado al XX sin fisuras, haciendo creer que el poder monocéntrico del Leviatán era incontestable y que no había asunto regional que no se digitara en Santiago.

Probablemente haya sido así en el caso de las funciones policiales, incluso en las tributarias, pero ciertamente no lo era en la ejecución provincial de las políticas estatales. Ese fue el diagnóstico que hicieron las autoridades militares y los funcionarios de la Oficina de Planificación (ODEPLAN), organismo creado en 1965 durante el gobierno del demócrata cristiano Eduardo Frei con el expreso propósito de coordinar las políticas de desarrollo a nivel nacional. Como reconoció el mismísimo Gustavo Leigh, comandante en jefe de la Fuerza Aérea de Chile e integrante de la Junta Militar, existía una desconexión absoluta a nivel de gestión e información entre ministerios y autoridades provinciales, al punto de detectarse serias descoordinaciones y falta de prolijidad en la planificación y ejecución de las políticas sectoriales (CHILE, 1974a).

Es cierto que esas constataciones desacreditaban las imágenes iniciales de centralismo absoluto que habían preparado comunicacionalmente la reforma. En cuestión de meses las postales de ese Estado marxista, donde la economía se planificaba milimétricamente, habían sido reemplazadas por los retratos de una máquina oxidada y desconectada de sus terminales. Más que el desplazamiento en las representaciones del tipo de Estado al que se intervenía, lo que nos interesa aquí es la pertinencia de la segunda de esas imágenes, la del Estado lento y dislocado, pues esa fue la que dio sustento a la fórmula con que la dictadura resolvió el dilema de combinar delegación y autoritarismo.

De acuerdo con la prensa del régimen, el problema del monocentrismo estatal chileno era su ineficacia desde el punto de vista del “ejercicio práctico del poder”. Para decirlo en términos contemporáneos, se acusaba al Estado chileno por su débil capilaridad. “No tiene alcance a todos los resortes de la maquinaria estatal”, decía un editorial del periódico gobiernista (DESCENTRALIZACIÓN..., 1974, p. 3), “porque no existe un sistema apropiado de delegación del mando que permita el control superior de decisiones importantes y la aplicación de estas en forma oportuna y en todos los niveles jerárquicos”. En la visión ideal, el gobierno central debía estar concentrado en los problemas nacionales, delegando en los organismos descentralizados la gestión de los asuntos locales. En el caso de Chile, por el contrario, el poder central tendía a ser tan asfixiante como estéril en la toma de decisiones, inhibiendo a los mandos medios e inferiores y dejando irresueltos los asuntos provinciales y comunales. Todo asomo de poder terminaba desvanecido “en la frondosidad centralista y burocrática”. Precisamente por ello la conjunción descentralización-autoritarismo parecía oportuna:

[...] no hay contradicción entre postular un gobierno autoritario y exigir la descentralización del poder. A la inversa, este último es condición ne-

cesaria para que juegue efectivamente el otro. La verdadera autoridad es la que está en aptitud real de ejercerse y no la que consta simplemente de atributos nominales. Un gobierno autoritario es el que está en situación de mandar y de imponerse en toda la órbita de su jurisdicción. Para ello ha de tener tiempo dedicado a cada asunto específico y contar con que sólo los grandes temas son materia de su decisión, pues hay otras autoridades convenientemente instruidas en los planes de acción que están llevando a cabo el estudio y resolución de los asuntos de menos jerarquía. Solo entonces cada autoridad atiende eficazmente su propia órbita de competencia y todo se organiza en un régimen armónico de disciplina y de iniciativa. (DESCENTRALIZACIÓN..., 1974, p. 3)

Uno de los principales objetivos del gobierno de Pinochet fue precisamente forjar esa capilaridad. La regionalización sería el modo de sentar las bases de una arquitectura institucional que vivificaría las terminales regionales, provinciales y comunales mediante impulsos autoritarios que sacrificarían la división crucial entre problemas nacionales, a cargo de los cuadros castrenses y sus allegados técnicos, y asuntos locales, confiados a una nueva cohorte de funcionarios, idealmente jóvenes, ágiles e inmunizados frente a las inercias que habían carcomido a la burocracia estatal del siglo XX. La regionalización emergía entonces como un verdadero programa de gobierno, dirigido jerárquicamente por los intendentes militares, pero técnicamente aplicado por órganos burocráticos profesionalizados y curtidos en la disciplina de la eficiencia y la impersonalidad. De ese modo, las regiones podían comenzar a ser entendidas como entes efectivos de promoción de las políticas públicas que buscaban revertir la postración económica y disminuir las tasas de pobreza y desigualdad. Bajo ese mecanismo se ampliaría el repertorio de acción del gobierno nacional, haciendo efectiva la penetración técnica del Estado en las regiones y los territorios locales (QUIROZ, 2018).

En efecto, de acuerdo al coronel Juan Barrientos Vidaurre, quien hacia 1975 oficiaba como vicepresidente de CONARA, la regionalización no se limitaba a la implementación de una división político-administrativa capaz de ofrecer mejores servicios públicos o una mejor planificación territorial. La nueva trama política y territorial del país instalada por la reforma era, sobre todo, una restauración virtuosa del poder del gobierno central a nivel nacional, estableciendo una arquitectura que tendería a forjar una “nueva democracia”, sin Congreso Nacional ni partidos políticos, pero con un fuerte sentido de autoridad estatal. La regionalización, según Barrientos (1975), permitiría a la sociedad chilena or-

ganizarse a nivel comunal, regional o local para enfrentar problemas del orden cotidiano, sin necesidad de cuestionar las grandes estructuras ni inmiscuirse en disputas políticas alienantes. De acuerdo con el autor:

La temática de fondo de la regionalización chilena se centra en la búsqueda e implementación de los mecanismos que tiendan a dar satisfacción a las aspiraciones de toma de decisiones que afectan a su futuro individual y social, participando así en el movimiento hacia la democracia concreta, real, no parlamentaria, y hacia el perfeccionamiento de la responsabilidad ciudadana ante los problemas inmediatos que la afectan más que a la habitual tendencia, inducida por los partidos políticos de raíz foránea, que movilizan a sectores de la ciudadanía con consignas o cuestiones valorativas de alcance internacional, ajenas a nuestra realidad social y cultural. Se trata, por lo tanto, de contrarrestar la ideologización que casi destruyó nuestra vida social antes del 11 de septiembre de 1973 y lograr una adecuada educación cívica que desarrolle fundamentalmente, la preocupación por los problemas regionales, que coayude [sic] a la toma de conciencia de las comunidades regionales sobre su realidad y les facilite la fijación de objetivos comunitarios a esa escala [...]. Insistiendo en el sentido socio-político de la regionalización, creemos que la redistribución espacial del poder que conlleva deberá llegar a constituir un eficaz correctivo a la burocratización y politización intensa que afectaron y aún están presentes en la vida social chilena y esto se obtendrá, como está previsto, aproximando los centros de decisión (intendentes regionales, secretarios regionales ministeriales, alcaldes, etc.) a las comunidades, permitiéndoles una más justa y efectiva comunicación con el sistema político-administrativo que el que brindaba el aparataje tradicional. En este sentido, consideramos de gran importancia el fortalecimiento de los frentes regionales y frentes vecinales para crear una nueva conciencia cívica en el pueblo y un régimen institucional en el país. (BARRIENTOS, 1975, p. 2)

Fue precisamente con ese propósito que se implementaron nuevas instancias de coordinación administrativas o se ajustaron las ya existentes. Entre ellas fueron cruciales las Secretarías Regionales de Planificación (SERPLAC) y las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI). Las SERPLAC estaban subordinadas a la ya mencionada ODEPLAN —que las ponía en línea directa con el alto mando de la Junta Militar— y coordinaban localmente la implementación de las

políticas nacionales. Las SEREMI, por su parte, representaban regionalmente a los ministerios y reportaban a sus respectivas carteras, pero tenían subordinación simultánea al intendente de cada región, al igual que las SERPLAC. También se implementaron estímulos financieros, como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que ya había sido propuesto por el gobierno de Eduardo Frei y que los militares activaron como parte de su reforma.

Según el geógrafo José Ábalos (2019), estudioso del proceso de regionalización autoritario, aunque la instalación de representantes de los ministerios en el territorio respondía a un modelo de desconcentración funcional al poder autoritario, en los hechos facilitó una mejor coordinación con las autoridades locales, sobre todo si se consideran las dinámicas que le antecedieron. Un papel clave cumplió aquí el FNDR, que inicialmente ayudó a compensar las limitaciones presupuestarias con que operaban las SEREMI y favoreció la sinergia entre funcionarios territoriales y programas públicos. Más relevante aun fue la función de las SERPLAC, quienes en la práctica comenzaron a officiar como coordinadoras de los órganos enfocados en el desarrollo regional, monitoreando y dirigiendo todos los programas públicos en ejecución y sirviendo de punto de referencia a la coreografía administrativa regional, desde los municipios a la intendencia (ÁBALOS, 2019). Lo que Ábalos describe es una dinámica referida en varios testimonios y que parece haber sido parte de la nueva cotidianidad del gobierno regional: a diferencia de las SEREMI, que ejecutaban lo que ordenara la respectiva cartera, las SERPLAC operaban como instancias estratégicas de planificación y evaluación, distinguiéndose como espacios de alta densidad técnica y exhibiendo el espesor burocrático necesario para reclamar una hegemonía tácita sobre el trabajo regional.

No es una exageración señalar que en las SERPLAC (y, por añadidura, desde ODEPLAN) se jugó parte importante de la instalación de la regionalización, tanto a nivel práctico como simbólico. En lo primero, efectivamente esos funcionarios fueron investidos con las atribuciones y la legitimidad necesarias para activar las cadenas de mando local y comprometerlas con los lineamientos generales de política establecidos por los superiores de ODEPLAN en Santiago. Ese compromiso se fraguaba mediante la retórica del logro y el desempeño, que se haría rutinaria con la normalización del neoliberalismo, pero que en los años 1970 todavía constituía un asunto de pedagogía burocrática.

Definiendo metas claras para los programas regionales delineados en la capital, esos funcionarios promovieron la generación de intercambios y diagnósticos “situados”, que desde luego no permitían pensar en autonomías, pero sí en formas inéditas y siempre controladas de participación local.

Es aquí cuando aparece lo simbólico, pues esas funciones no eran confiadas a burócratas de carrera ni a funcionarios locales de dilatada experiencia, sino a una nueva camada de profesionales, educada en las universidades intervenidas por el régimen y perfeccionada en los semilleros de ODEPLAN. Un histórico dirigente de la derecha y parte de esa nueva cohorte de funcionarios describe con precisión el perfil y el mecanismo de reclutamiento de Miguel Kast, quizás el mentor más importante para esta generación y figura clave en la definición de la política burocrática de la Oficina de Planificación:

A lo largo del año, alrededor de ciento cuarenta profesionales jóvenes de distintas áreas, se instalaron en las regiones. Pedro Arriagada viajó a Arica, Norman Bull a Temuco Cristóbal Philippi a Punta Arenas, José Yuraszeck a Coyhaique, José Pedro Undurraga a Concepción, entre muchos otros. A su vez, varios de los alumnos de éstos en regiones, comenzaron a ingresar en ODEPLAN o en otras reparticiones públicas. Miguel [Kast] les ofrecía todo su apoyo y muchos de los profesionales que viajaron a regiones recurrían frecuentemente, a través del teléfono, a su consejo y ayuda [...]. La mayoría tomaba la decisión de irse a vivir a alguna región porque Miguel lo pedía, y más importante, porque lo convencía. Joaquín Brahm, uno de los alumnos más destacados de su generación en la Escuela de Economía de la Universidad Católica, había firmado recién contrato con una prestigiada empresa de la época en el momento en que Miguel estaba buscando una persona para hacerse cargo del SERPLAC en Puerto Montt. Se acordó de Joaquín Brahm, a quien había conocido como profesor, y lo citó un día domingo a su casa. Luego de dos horas de conversación, éste aceptó irse a Puerto Montt, dejando su recién firmado contrato, siempre y cuando Miguel le solucionara el problema con sus jefes, por cuanto resultaba difícil renunciar pocos días después de haber sido contratado en ventajosas condiciones. (LAVÍN, 1986, p. 23)

Fue a ese recambio al que apostaron los cuadros civiles de la dictadura, elizitando el paisaje burocrático y reestructurando los espacios institucionales en regiones. En el corto plazo, los resultados parecían satisfactorios, o al menos así lo consigna un estudio realizado en 1977 por el fiscal de la Contraloría General de la República, el abogado y asesor de CONARA, Arturo Aylwin Azócar. Junto con advertir mayores niveles de delegación y un óptimo uso de los recursos asignados por el FNDR, el fiscal reparó en el ostensible mejoramiento de las comunicaciones al interior de la administración regional: “ahora ellos saben con quién

tratar, a quién llamar y a quién pedir instrucciones. Hay una claridad beneficiosa desde la máxima autoridad del país hasta la más pequeña”. Pero en ese informe también se detectaron problemas. Uno de ellos decía relación con el lugar de la vieja burocracia local en el nuevo esquema descentralizador. En efecto, se advirtió que las intendencias regionales y las gobernaciones provinciales (que reemplazaron a las antiguas provincias y departamentos) carecían hasta ese minuto de una reglamentación administrativa apropiada y, en algunos casos, de los mínimos recursos para cumplir con sus funciones.

El problema más llamativo, sin embargo, tenía que ver con lo que ocurría más allá de la frontera estatal, en el mundo privado de los gremios y las asociaciones, allí donde supuestamente campeaba ese poder social, concreto, vivo, que los militares aseguraban haber liberado con el golpe de Estado. Aylwin afirmaba que esos actores parecían no haber asimilado todavía el papel que les correspondía en el nuevo diseño regional. “No se ha entendido que a ese sector le corresponde un papel dinámico en el proceso”, afirmada en su informe, “y que su deber es colaborar activamente en la solución de sus propios problemas” (ESTUDIO..., 1977). A esa pedagogía cívica, a asentar la idea de que cada organización debía asumir la solución de sus propios problemas, estarían dedicados los esfuerzos oficialistas de los años siguientes.

El arraigo de las regiones político-administrativas consolidadas en el período 1974-1980 significó la instalación de una tecnología política que demarcaría nuevas pautas de gestión del territorio. Dichas pautas tenderían a potenciar y agilizar la presencia de los actores privados en la administración local de las regiones, al tiempo que habilitaban una agencia pública central sobre determinadas áreas sociales para intervenir sobre la población de los territorios más pobres del país. Eso fue lo que se conoció como “focalización” y a través de este expediente se reorientó el funcionamiento específico de servicios públicos básicos y la entrega de subsidios en las áreas sociales más sensibles (educación, salud y vivienda, fundamentalmente).

Esa intervención focalizada fue lo que permitió configurar el rostro social del régimen y afinar el control sobre los gobiernos locales. Desarrollada la musculatura social regional, la política nacional y las burocracias locales podían concentrarse en la asistencia a los sectores populares. De esa forma, la regionalización permitía ampliar y reforzar la legitimidad del régimen, interviniendo sobre la memoria reciente de las lealtades políticas de los sectores populares, que habían visto en la experiencia de la Unidad Popular la apertura de una oportunidad histórica. Lo realizado por la dictadura dislocaba esas líneas de identificación, ofreciendo nuevos repertorios y protocolos de gesti-

ón para tramitar las demandas de los sectores más precarizados y expuestos a las exclusiones del neoliberalismo. Se trató, en suma, de la construcción de un nuevo tipo de poder regional que, en la sofisticada combinación de autoritarismo y descentralización, pudo refinar el funcionamiento y capacidad de penetración del Estado en la clave de la transición neoliberal que encabezó la Junta Militar. No cabe duda de que fue esa ingeniería político-territorial lo que permitió que la acción de la dictadura no solo se consolidara, sino que se perfilara como proyecto histórico.

## Conclusiones

El poder regional distribuido a partir de la regionalización, ante todo, fortaleció un comando centralizado de mayor capilaridad territorial, sobre todo en el establecimiento de lazos con la ciudadanía y en la gestión pública del territorio. En esa clave, la lógica geopolítica en la regionalización no implicó sólo una nueva división espacial o el tránsito hacia una dotación presupuestaria más generosa para las regiones extremas (JORDÁN; VILLARROEL, 1990; RACZYNSKI, 1986). De manera más significativa, la geopolítica de la dictadura se institucionalizó en la dinámica operativa del Estado, avanzando hacia una estructura política capaz de reforzar las jerarquías y formas piramidales de gobierno, pero con dispositivos de corrección afines a los criterios de eficiencia y productividad de la nueva administración pública.

Esa es la síntesis de la combinación entre autoritarismo y descentralización: una forma jerárquica, pero ágil para gobernar. La centralización del poder piramidal, en efecto, no sería un problema en la medida que los niveles de decisión respondieran a una delegación previamente calculada, con funciones claras y poderes distribuidos espacialmente según criterios de equivalencia, permitiendo así una “efectiva complementación” entre las autoridades regionales (CHATEAU, 1978, p. 137). La forma rigurosamente piramidal de gobierno, a su vez, exigía que la toma de decisiones centrales fuera transmitida “con fidelidad y rapidez a los órganos competentes”, generando una comunicación limpia entre el gobierno y las comunidades territoriales. ¿Acaso no era ese el sentido del poder tecnificado que destacaron los ideólogos del régimen militar en la Declaración de Principios del Gobierno de Chile de 1974 (CHILE, 1974b)? En efecto, a partir de la dotación de autoridades regionales equivalentes y una red de servicios públicos sintonizada con los nuevos principios de administración, se consolidó un tipo de territorialidad que reforzó la escala del poder nacional sobre las unidades territoriales inferiores.

De ese modo, a pesar de la modernización administrativa y las mayores competencias concedidas a los órganos regionales (desde intendentes a las SERPLAC), durante el periodo autoritario la gestión territorial fue estrictamente pauteada y vigilada desde Santiago, ya por el Ministerio del Interior o directamente por ODEPLAN. De esa manera, política y técnicamente, el poder regional fue siempre distribuido en funciones y objetivos definidos por el poder central. El nuevo ordenamiento regional fue la grilla que permitió desplegar un programa relativamente coherente sobre el territorio nacional: descentralizar el Estado territorial para gobernar de una forma políticamente autoritaria y económicamente funcional al neoliberalismo.

## Referencias

- ÁBALOS, J. [*Entrevista concedida a Rodolfo Quiroz*], Santiago, 8 oct. 2019.
- ALTAS funciones del Estado. *El Mercurio*, Santiago, 2 oct. 1973. p. 3.
- BARRIENTOS, J. La situación actual y perspectiva de la regionalización. *El Mercurio*, Santiago, 23 dic. 1975. p. 2.
- CARTES, A. (ed.). *Región y nación: la construcción provincial de Chile –Siglo XIX*. Santiago: Editorial Universitaria, 2020.
- CASALS, M.; ESTEFANE, A. El “experimento chileno”: las reformas económicas y la emergencia conceptual del neoliberalismo en la dictadura de Pinochet, 1975-1983. *História*, São Leopoldo, n. 25, v. 2, mayo-ago. 2021.
- CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA. *División político-administrativa del país*: Chile, 1970. Santiago: Dirección de Estadística y Censos; CELADE, 1970.
- CHATEAU, J. *Geopolítica y regionalización: algunas relaciones*. Santiago: FLACSO, 1978. (Documento de Trabajo).
- CHILE. Acta nº 143a. *Actas de la Junta de Gobierno*, Santiago, 1 ago. 1974a.
- CHILE. *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*, Santiago, 1974b. Disponible en: <https://bit.ly/3r2tH7j>. Consulta en: 25 ene. 2022.
- CHILE. *Constitución Política de la República de Chile de 1980*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1981.
- CHILE. Declaración de Principios del Gobierno de Chile –Santiago, 11 de marzo de 1974. In: CORREA, S.; FIGUEROA, C.; JOCELYN-HOLT, A.; ROLLE, C.; VICUÑA, M. *Documentos del siglo XX chileno*. Santiago: Editorial Sudamericana, 2001. p. 428-444.

- DESCENTRALIZACIÓN necesaria. *El Mercurio*, Santiago, 13 dic. 1973. p. 3.
- DESCENTRALIZACIÓN del poder. *El Mercurio*, Santiago, 18 mar. 1974. p. 3.
- ESCALANTE, F. *Historia mínima del neoliberalismo*. Ciudad de México: El Colegio de México, 2015.
- ESTEFANE, A. Estado y ordenamiento territorial en Chile, 1810-2016. In: JAKSIĆ, I.; RENGIFO, F. *Historia política de Chile, 1810-2010*—Tomo II: Estado y sociedad. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2017. p. 87-138.
- ESTUDIO de la Contraloría General de la República: fallas y aciertos de la regionalización. *El Cronista*, Santiago, 5 mayo 1977.
- HUNEEUS, C. *El régimen de Pinochet*. Santiago: Taurus, 2016.
- JORDÁN, R.; VILLARROEL, P. ¿Es Chile un país regionalizado? *Revista de Trabajo Social*, Santiago, n. 57, p. 75-92, 1990.
- LAVÍN, J. *Miguel Kast: pasión de vivir*. Santiago: Zig-Zag, 1986.
- MULTIGREMIOS promueven la descentralización, *El Mercurio*, Santiago, 12 dic. 1973. p. 23.
- QUIROZ, R. Política y geopolítica en el proceso de regionalización del régimen autoritario chileno (1973-1990). *Revista Brasileira de Geografia*, Río de Janeiro, v. 63, n. 2, jul.-dic. 2018.
- RACZYNSKI, D. La regionalización y la política económico-social del régimen militar: el impacto regional. *CIEPLAN*, Santiago, n. 84, p. 98-109, 1986. (Notas técnicas).
- REGIONALIZACIÓN del país proponen los multigremios. *El Mercurio*, Santiago, 3 dic. 1973a. p. 32.
- REGIONALIZACIÓN del país. *El Mercurio*, Santiago, 5 dic. 1973b. p. 3.
- REGIONALIZACIÓN administrativa. *El Mercurio*, Santiago, 19 feb. 1974. p. 3.
- RODRÍGUEZ-MANCILLA, M.; VARGAS-MUÑOZ, R.; CONTRERAS-OSSES, P.; QUIROZ-ROJAS, R. Rebelión social en la ciudad. Notas sobre significaciones políticas del octubre chileno. *Universitas*, Cuenca, n. 33, p. 201-224, 2020.
- ROJAS, A. *El fracaso de la comuna autónoma en Chile (1891-1924)*. Santiago: RiL Editores, 2019.
- SUPREMO gobierno. *El Mercurio*, Santiago, 28 oct. 1973. p. 35.
- VALDÉS, J. G. *Los economistas de Pinochet: la Escuela de Chicago en Chile*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2020.

VALDIVIA, V. *El golpe después del golpe: Leigh vs. Pinochet –Chile, 1960-1980*. Santiago: LOM Ediciones, 2003.

VALDIVIA, V. La democracia dictatorial pinochetista: regionalización y municipios. *Avances del CESOR*, Rosario, año XII, v. XII, n. 12, p. 171-187, 1. sem. 2015.

VALDIVIA, V.; ÁLVAREZ, R.; DONOSO, K. *La alcaldización de la política: los municipios en la dictadura pinochetista*. Santiago: LOM Ediciones, 2012.

## **Agradecimientos**

Este capítulo forma parte de las actividades de investigación del proyecto FONDECYT de Iniciación N° 11190516 (IR: Andrés Estefane), financiado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo del Gobierno de Chile.

# SEGURANÇA E DEFESA NO EQUADOR: DESAFIOS E PERSPECTIVAS CONTEMPORÂNEAS

*Luciene Patrícia Canoa de Godoy*



# Segurança e defesa no Equador: desafios e perspectivas contemporâneas

*Luciene Patrícia Canoa de Godoy*

## Introdução

Segundo Buzan (1984, p. 110), durante muito tempo a segurança foi vista como um efeito colateral do poder ou da paz. O primeiro a propor uma abordagem diferente e independente dos dois conceitos foi John Herz no início dos anos de 1950, olhando a segurança sob outra perspectiva. O dilema da segurança<sup>1</sup> de Herz trouxe a visão estadocêntrica para o debate sobre o tema, transformando-a em objeto de estudo separado do poder e da paz, apesar de continuar sendo por eles afetada. Sendo um assunto à parte, muitos estudos foram produzidos de forma a conceituar a segurança e, assim como ocorre com outros assuntos, as releituras e novas abordagens atualizaram o arcabouço teórico sobre o tema.

Os debates atuais sobre a área de segurança nacional sofreram algumas mudanças. Se antes a segurança debruçava-se sobre as possibilidades de conflitos armados entre países, atualmente o conceito foi ampliado de forma a abranger também a segurança humana, aumentando o leque de alcance dos assuntos que se tornam sensíveis no que se refere à segurança nacional. Além disso, o conflito entre poder e paz, característico dos debates mais clássicos, foi lentamente sendo substituído por um embate entre a visão técnica (centrada nos militares) e a visão política (de responsabilidade da sociedade civil) (BUZAN, 1984, p. 111).

---

1 O dilema de segurança de Herz estabelece que os Estados são responsáveis por sua própria segurança, o que os leva aos gastos com material bélico. Essa ação, porém, cria insegurança nos demais Estados, que passam a investir mais em poder bélico, criando um círculo vicioso que se materializa em uma corrida armamentista.

A ampliação do conceito traz alterações que impactam o papel das Forças Armadas na segurança. Quando se centrava na guerra, a segurança claramente incluía apenas a segurança externa, ao passo que a sua versão atual, ampliada, mescla assuntos relativos à segurança externa e a interna, ou seja, segurança nacional e segurança pública, criando, segundo Lia Osório Machado (2011, p. 2) “[...] uma ‘nova’ geopolítica da segurança. Este processo ainda em andamento está corroendo os limites tradicionais entre a segurança externa (militar/guerra) e a segurança interna (ordem pública, forças policiais) em vários Estados nacionais, inclusive o Brasil”.

As discussões sobre a segurança nacional normalmente encontram-se protegidas na alta cúpula dos governos, mas algumas diretrizes são apresentadas à comunidade nacional e internacional por meio dos *Livros Brancos de Defesa*, que além de indicarem os maiores desafios geopolíticos dos países, procuram tornar os aparatos militares de defesa mais transparentes. Os *Livros Brancos de Defesa* costumam ser atualizados quando há alguma mudança geopolítica que altere a percepção dos países sobre as ameaças, sejam elas as que envolvem seu entorno estratégico ou mudanças na ordem internacional, tornando-se assim instrumentos importantes para a análise geopolítica.

No caso do Equador, foram divulgados três *Livros Brancos de Defesa*, um em 2002 e os outros em 2006 e 2008. Para a realização deste capítulo, foram analisados os três livros, disponíveis no site da Organização dos Estados Americanos (OEA<sup>2</sup>), além de contatos estabelecidos com o embaixador do Equador no Brasil que, de forma muito atenciosa, forneceu subsídios para a elaboração da terceira seção deste capítulo.

## **Geopolítica do Equador – 2002 a 2008**

O primeiro *Livro Branco de Defesa* do Equador foi divulgado em 2002 e reflete uma mudança geopolítica importante para o país, que estará presente nos demais livros divulgados: a apresentação da fronteira norte do país como seu aspecto mais vulnerável.

O Equador faz fronteira ao norte com a Colômbia, ao sul e leste com o Peru e a oeste com o oceano Pacífico. As definições dos limites fronteiriços entre Peru e Equador, especialmente na região amazônica, foram tensas e conflituosas, afetando diversas vezes as relações diplomáticas entre os dois países, concentrando as tensões geopolíticas nessa região.

---

2 Disponível em: <https://bit.ly/3FQJsm4>. Acesso em 16 fev. 2021.

A Guerra Peruano-Equatoriana (1941-1942) foi impulsionada por questões fronteiriças menores e foi encerrada com o compromisso de os países discutirem a questão fronteiriça de forma pacífica. Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos, países avalistas, deveriam observar a desocupação e retirada das tropas peruanas das áreas ocupadas. O Protocolo do Rio de Janeiro, negociado com a ajuda dos países avalistas, determinou a entrega de mais de 200.000 km<sup>2</sup> na Amazônia para o Peru. No processo de demarcação das fronteiras, foram observadas algumas divergências e os países resolveram levar a questão para arbitragem brasileira. Novos termos foram decididos, mas o Equador, que havia sido prejudicado territorialmente, passou a defender a partir de 1960 a nulidade do Protocolo do Rio de Janeiro (VARGAS, 2017, p. 410-413).

Em 1981 ocorreu a *Guerra del Falso*, motivada pela instalação, por parte do governo equatoriano, de postos militares a leste da cordilheira do Condor, justamente em uma área que se encontrava com definição imprecisa no Protocolo do Rio de Janeiro. O governo peruano conseguiu retomar a área e a presença militar aumentou, resultando no conflito de Cenepa, que ocorreu em 1995 (VARGAS, 2017, p. 413).

A motivação do conflito ainda eram as dificuldades de demarcação das fronteiras amazônicas entre os dois países. Os países avalistas precisaram intervir e conseguiram fazer com que Equador e Peru reconhecessem o Protocolo do Rio de Janeiro pós-arbitragem brasileira. Assim, o Peru abdicou da posse do rio Cenepa e ao Equador foi atribuído o direito de propriedade privada, mas não de soberania, de uma pequena região na qual se encontram enterrados alguns soldados equatorianos (VARGAS, 2017, p. 413-416).

Com o fim das tensões em 1998, o Equador passou a direcionar sua atenção geopolítica para o norte, principalmente após a instauração do Plano Colômbia em 1999, que conta com o expressivo e ostensivo apoio dos Estados Unidos. Segundo Rippel (2006, p. 84), depois dos anos de 1970 há uma aproximação entre os cartéis de drogas e os grupos guerrilheiros presentes na Amazônia Colombiana. Por localizarem-se em área de floresta densa, o governo colombiano sempre enfrentou bastante dificuldade para inibir a produção e venda de drogas, bem como anular a atuação dos grupos guerrilheiros no país, principalmente as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). A aproximação entre os dois grupos coloca o próprio Estado colombiano em risco, exigindo do governo central uma ação firme, estruturada e que contasse com apoio financeiro internacional. Foi nesse contexto que o Plano Colômbia foi concebido, mas com o intuito de ser um plano de paz, prosperidade e fortalecimento institucional. Para tanto, sua base era a criação de um ambiente de distensão, de não violência.

O plano mudou completamente de contexto quando a Colômbia iniciou o processo de financiamento internacional. Os Estados Unidos logo se candidataram para fiar a iniciativa, desde que algumas condições fossem aceitas. Os europeus, que estavam dispostos a participar, acabaram declinando, na medida em que as condições estadunidenses transformam o plano em uma ação militar e policial. Os Estados Unidos destinaram US\$ 1,3 bilhão ao governo colombiano, que foram direcionados para a compra de equipamentos militares como os helicópteros *Black Hawk*, assessoria militar, suporte presencial estadunidense e materiais químicos para pulverizar as plantações de papoula e coca.

A presença militar estadunidense cresceu na Colômbia e colocou o Equador em uma posição estratégica para o país. Foi instalada em 1999 uma base militar americana no Equador, a Base de Manta, no litoral do Pacífico, que era utilizada para realizar os voos antinarcóticos, que pulverizavam as regiões colombianas com produtos químicos para destruir as plantações de coca. A Base de Manta tinha capacidade para abrigar 450 militares americanos e até oito aeronaves<sup>3</sup>.

O *Livro Branco de Defesa* de 2002 demonstra um forte alinhamento do Equador com os Estados Unidos, colocando como ameaças ao país o narcotráfico e o crime organizado, uma clara importação da agenda de segurança estadunidense, que já havia elencado esses dois temas como prioritários desde o 11 de setembro de 2001, sendo por eles intensificados após essa data.

O *Livro Branco de Defesa* de 2002 traz uma particularidade, pois trata de assuntos de política de segurança nacional (externa) e política de segurança pública (interna). Com linguagem que remonta ao estilo de escrita dos documentos militares, o livro em questão indica que foi elaborado pela sociedade civil e militar do país, com a colaboração de Universidade de Guayaquil, Universidade de Cuenca, Universidade Central do Equador, Escola Politécnica do Exército, Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais e Pontifícia Universidade Católica do Equador. Além de promoverem debates entre acadêmicos, essas instituições organizaram eventos para promover conversas intensas com as populações dessas regiões<sup>4</sup>.

Como reflexo desse debate com participação da sociedade civil, colocam-se em posição de destaque os assuntos de segurança nacional – narcotráfico, terrorismo e crime organizado, destruição do meio ambiente e desastres naturais – juntamente com assuntos de ordem interna, como o aumento da

---

3 Cf. France Press (2009).

4 Cf. Equador (2002, p. 16).

pobreza e da corrupção, além de apontar para problemas internos de governabilidade. Do ponto de vista do documento, defender a população também significa reduzir a pobreza e a violência interna no país, na medida em que se garantem a integridade e a estabilidade política do Estado, permitindo um efetivo controle do território e de sua soberania.

Com relação ao crime organizado e ao narcotráfico, o livro de 2002 aponta para o seu caráter transnacional, o que impede que os países se sintam seguros, mesmo quando não possuem grupos nacionais envolvidos nesse processo. O documento até acena para a possibilidade de esses grupos contarem com o apoio de alguns governos, o que traz mais instabilidade global, na medida em que podem, via governos, acessar armas bacteriológicas, químicas e até artefatos nucleares (EQUADOR, 2002, p. 29). Não se descarta a possibilidade de conflito bélico entre países que possuem armas nucleares. Com base nessa ameaça, o país consegue então, sob a perspectiva da segurança e defesa, justificar seu alinhamento estratégico com os Estados Unidos na questão do Plano Colômbia, ajudando inclusive a justificar a instalação da Base de Manta.

Sobre a perspectiva ambiental, o livro de 2002 indica que cada Estado deve ser capaz de proteger seu meio ambiente e que, para o Equador, a preocupação reside nos possíveis conflitos que podem ocorrer no futuro em virtude da escassez de recursos naturais, principalmente água doce e energia. Aqui se imagina que a ameaça seja com relação às reservas de petróleo existentes no país, bem como à Amazônia Equatoriana (EQUADOR, 2002, p. 30).

O combate à corrupção, à pobreza e à injustiça social é apresentado como fundamental para evitar que o Estado se fragilize e não tenha condições de defender sua soberania. Corrupção, pobreza e injustiça social drenam importantes recursos financeiros que poderiam ser utilizados para fortalecer a segurança e defesa do país (EQUADOR, 2002, p. 29-30).

Com relação aos problemas de segurança de curto prazo, o documento de 2002 sinaliza uma preocupação com as consequências do conflito interno na Colômbia que causam impactos ambientais por conta da fumigação das plantações de coca na fronteira sul colombiana; além disso, há a possibilidade de os atores armados ilegais operarem em território equatoriano, o aumento de atividades ilícitas no país e o aumento dos refugiados colombianos que adentram o Equador fugindo dos conflitos internos de seu país (EQUADOR, 2002, p. 58).

Dessa forma, a política de defesa do país em 2002 foi desenhada para garantir a proteção das fronteiras do país com a Colômbia, utilizando para isso as Forças Armadas, que precisaram de incrementos para realizar ope-

rações de inteligência, mobilidade e reação imediata, além de poder contar com interoperabilidade e treinamento especial para missões dessa natureza (EQUADOR, 2002, p. 58).

O detalhamento do Plano de Defesa do país de 2002 estabelece o compromisso do Equador de não se envolver militarmente no conflito interno da Colômbia e de utilizar a via diplomática para a consolidação da paz. Em paralelo, assume o compromisso de utilizar todas as medidas necessárias para evitar a presença de grupos violentos em seu território.

No âmbito da defesa ainda, é importante destacar a indústria militar existente no Equador. Há uma rede de indústrias militares sob a *holding* Dirección de Industrias del Ejército (DINE), que engloba as fábricas que fazem os uniformes militares (fardas e calçados) e os equipamentos individuais e das unidades, bem como munição e armamento de diferentes calibres (EQUADOR, 2002, p. 146). O Plano de Defesa prevê, então, a destinação de recursos para o fortalecimento e modernização dessas indústrias, propondo que tais empresas sejam administradas pelos mesmos princípios das empresas privadas, com forte direcionamento para o lucro, planejamento estratégico e venda de fábricas pouco lucrativas. A ideia é fazer com que tais indústrias se tornem grandes empregadoras no país e que fabriquem equipamentos que possam ser vendidos para outros países (EQUADOR, 2002, p. 222).

Em 2006, o *Livro Branco de Defesa* do Equador foi atualizado, sob a necessidade de o país se adequar às novas realidades mundiais e regionais (EQUADOR, 2006, p. 1). A revisão dos conteúdos doutrinários e políticos da área de segurança e defesa do país tem por objetivo criar a base para uma reestruturação das Forças Armadas do Equador, bem como do setor de defesa (EQUADOR, 2006, p. 2). Dessa forma, pretende-se, com a atualização do documento, fazer um balanço do que ainda faz sentido em termos de ameaças e oportunidades, mas principalmente verificar quais objetivos foram alcançados e quais não, com a finalidade de reajustá-los ou reformulá-los (EQUADOR, 2006, p. 4).

O tom desse documento é um pouco distinto do anterior. Tem uma escrita mais militar e, apesar de no livro estar escrito que foi feito de forma cooperativa entre os militares e a sociedade civil, essa cooperação não transparece nem na apresentação nem na linguagem do documento. A exemplo do que foi feito no *Livro de Defesa* de 2002, mencionam-se os grupos civis que foram consultados, mas não há nenhuma indicação de quem são eles de fato, como foi feito no documento anterior.

Outra diferença reside também na menção aos países estrangeiros que contribuíram com o documento: “[...] Nesse mesmo sentido, a colaboração das

delegações dos Ministérios da Defesa da Espanha, Argentina e Chile contribuíram com valiosas opiniões e experiências, razão pela qual mais uma vez lhes dirigimos nosso mais sincero agradecimento” (EQUADOR, 2006, p. 5, tradução nossa<sup>5</sup>).

Os componentes regional e sub-regional aparecem de forma mais evidente nesse documento, com o Equador identificando a necessidade de construir políticas concertadas e de responsabilidade compartilhada diante dos riscos potenciais, tanto com os seus vizinhos fronteiriços quanto com os demais países da América do Sul.

O documento, a exemplo do de 2002, enfatiza os problemas de segurança e defesa existentes na fronteira norte, com a Colômbia, como o deslocamento populacional, a migração forçada, a destruição de zonas rurais e a possibilidade de desenvolvimento de ações ilícitas. O *Livro Branco de Defesa* de 2006 identifica de forma clara as assimetrias que existem entre o Equador e os demais países da América e dá indícios de que essa situação não é confortável para o país. O primeiro país a ser abordado são os Estados Unidos. O documento enfatiza o poderio militar do país, sua condição de potência hegemônica militar e lista a agenda americana de segurança, enfatizando o compromisso dos Estados Unidos com o combate aos grupos terroristas. Apesar da superioridade militar, os Estados Unidos precisam de aliados estratégicos nessa “guerra global ao terrorismo”, em conformidade com as mudanças que a área de segurança e defesa vem passando (EQUADOR, 2006, p. 17). O livro mostra alguns detalhes sobre a Base de Manta, indicando que o Equador ocupa esse espaço de aliado estratégico dos Estados Unidos nessa guerra.

Em contrapartida, o documento aponta Venezuela, Argentina, Brasil e Bolívia como atores políticos de projeção internacional que ajudam a aprofundar as assimetrias econômicas, sociais e políticas da América do Sul, fato que gera políticas contraditórias no continente americano. É destacado também o papel das diversas comissões de defesa entre os países da América do Sul e os encontros e acordos de cooperação entre as Forças Armadas dos países, bem como a Comissão de Seguridade Hemisférica da Organização dos Estados Americanos (OEA). É dada especial atenção especial a esta última, visto que esta fornece uma série de programas e ações na área de segurança para os Estados insulares (EQUADOR, 2006, p. 17-18).

---

5 No original: “En este mismo sentido, la colaboración de las delegaciones de los Ministerios de Defensa de España, Argentina y Chile han aportado muy valiosas opiniones y experiencias, razón por la cual les rendimos una vez más nuestro sincero reconocimiento” (EQUADOR, 2006, p. 5).

O *Livro Branco de Defesa* de 2006 enfatiza as iniciativas de cooperação existentes, dando bastante enfoque para a Comunidade Andina e o Mercosul. Por conta das obras bem-sucedidas da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), há um aceno com a possibilidade de criação de um bloco regional na América do Sul (União de Nações Sul-Americanas – UNASUL), o que permitiria a elaboração de uma política externa comum, bem como uma redefinição estratégica da segurança regional (EQUADOR, 2006, p. 20-21).

Outra mudança é com relação ao Plano Colômbia. O Equador reitera de forma mais explícita sua decisão soberana de não cooperar militarmente com o plano.

A prioridade de ameaças, estratégia e planos de ação não pode ser unificada em uma agenda de segurança comum; por isso, na Declaração Conjunta dos Ministros da Defesa do Equador e da Colômbia, realizada em 12 de janeiro de 2006, foi determinado que o Equador não realizará operações militares coordenadas, conjuntas ou combinadas com a Colômbia, o que não pode ser considerado como obstáculo à cooperação como os acordos internacionais multilaterais de segurança, conforme reconhecido no relatório dos Estados Unidos sobre combate ao terrorismo de 2005, no qual afirma que as operações militares na área de fronteira equatoriana foram eficazes, apesar de seus recursos e capacidades limitados, e têm cooperado com a Colômbia. (EQUADOR, 2006, p. 28, tradução nossa<sup>6</sup>)

A proximidade com a Colômbia traz três problemas de segurança que são listados no documento de 2006: as migrações, o narcotráfico e os problemas ambientais. Já listado no documento de 2002, o problema da migração atinge uma proporção maior na revisão de 2006. A migração forçada dos colombianos provoca pressão social e de trabalho em áreas do país que apresentam pouca infraestrutura econômica e social. Com o endurecimento das ações dos

---

6 No original: “La prioridad de amenazas, estrategia y planes de acción no pueden ser unificadas en una agenda de seguridad común; por esta razón en la Declaración Conjunta de los Ministros de Defensa de Ecuador y Colombia celebrada el 12 de enero de 2006, se determinó que Ecuador no realizará operaciones militares coordinadas, conjuntas ni combinadas con Colombia, lo cual no puede ser óbice para cumplir cooperativamente con los convenios de seguridad multilateral internacionales, como lo ha reconocido el informe de combate al terrorismo 2005 de los Estados Unidos, en el que manifiesta que las operaciones militares en la zona fronteriza del Ecuador fueron efectivas a pesar de sus limitados recursos y capacidades, y han sido de cooperación con Colombia” (EQUADOR, 2006, p. 8).

governos colombiano e estadunidense, o número de refugiados aumentou, tornando-se um grande problema de segurança para o país.

O narcotráfico recebe um olhar diferente no documento. Se antes a preocupação era com os possíveis efeitos da migração das atividades ilegais do narcotráfico para o país, quatro anos depois o governo equatoriano amplia nesse documento os efeitos possíveis dessa atividade no país. São incluídos na lista a possibilidade de deslocamento forçado da população equatoriana perto da área de fronteira com a Colômbia, a destruição forçada das lavouras, os impactos negativos da fumigação das plantações de coca para a agricultura familiar na região da fronteira, o envolvimento da população urbana em atividades comerciais ligadas ao negócio do tráfico e a utilização do sistema financeiro equatoriano para a lavagem de dinheiro dos narcotraficantes (EQUADOR, 2006, p. 29).

Os problemas ambientais também se encontram ligados à Colômbia, visto que são apontados os efeitos nocivos ao meio ambiente das substâncias químicas provenientes do derramamento de petróleo nos departamentos colombianos de Nariño e Putumayo, que contaminam os rios fronteiriços entre os países, impactando assim o Equador.

Percebe-se na atualização do *Livro Branco de Defesa* que a Colômbia se tornou, do ponto de vista da segurança e defesa, o maior desafio para o Equador. O documento deixa essa noção bem explícita, mas procura manter um distanciamento, na medida em que não se propõe a intervir, tampouco a colaborar militarmente em ações no país vizinho, contrariando assim as pressões americanas que desejavam um envolvimento maior dos países vizinhos da Colômbia.

Dessa forma, a fronteira Equador-Colômbia torna-se prioritária e as Forças Armadas equatorianas, além de aumentarem sua presença na área, indicam que reestruturações precisam ser feitas, principalmente na capacidade operativa, administração e logística das tropas.

A Comissão Binacional de Fronteiras Equador-Colômbia foi criada em 1996 com o objetivo de analisar e supervisionar o comportamento dos exércitos e das polícias de ambos os países, no intuito de criar uma sinergia colaborativa entre suas áreas militares. Em 2006, ano da publicação da atualização do *Livro Branco de Defesa* do Equador, foi realizada uma reunião entre os ministros da Defesa dos dois países, que reiteraram seus compromissos militares de confiança mútua e prevenção de conflitos, por meio de ações rápidas e imediatas com a intenção de evitar que incidentes transfronteiriços criem tensões internacionais (EQUADOR, 2006, p. 31).

Diferentemente do documento anterior, o de 2006 apresenta detalhes sobre o processo de pacificação das fronteiras do Equador com o Peru, demos-

trando as ações que já estão em andamento, como acordos de integração entre os países e ações para a retirada das minas nas fronteiras, entre outras.

A Antártida também recebe uma seção no documento, com o país detalhando suas intenções de ampliar suas expedições na região. Até 2004, o Instituto Oceanográfico da Armada (INOCAR) manteve as atividades de pesquisa na Antártida, porém a partir dessa data as operações passaram a ficar sob o controle do Ministério da Defesa do país.

Apesar de o documento de 2006 ainda apontar a segurança pública como um assunto de segurança nacional, não há detalhamento nem sobre áreas nem sobre ações da segurança pública que seriam objeto de atenção para a defesa do país. É nesse sentido que o documento é diferente do anterior, visto que toda a política de defesa do país é direcionada para o conflito na Colômbia e para os acordos e parcerias feitos com o Peru.

A última atualização na política de defesa do Equador foi feita em 2008, já sob o governo de Rafael Correa. A mudança de tom no documento é significativa, na medida em que parece ser muito mais um documento civil do que militar estratégico. Em termos estruturais, ele se assemelha bastante ao documento de 2002, que engloba os assuntos de segurança pública na segurança nacional.

Contando com a participação popular, o documento inicia com um capítulo dedicado à metodologia utilizada para ouvir os diversos setores da sociedade e, dessa forma, construir uma agenda de segurança interna e externa para o país.

Esses avanços requerem, ao mesmo tempo, a transformação do sistema de segurança do Equador, que foi desenhado na época da Doutrina de Segurança Nacional, uma doutrina militarista e repressiva, desenhada para a defesa fronteiriça dos territórios e para a repressão, com caráter policial, dos grupos que supostamente ameaçavam a ordem pública. Esta doutrina, que seria aplicada em todo o continente durante a época da Guerra Fria, permitiu às forças de segurança atuar perante ameaças internas, com confrontos contra indivíduos ou grupos políticos de caráter insurgente ou de oposição. (EQUADOR, 2008, p. 7-8, tradução nossa<sup>7</sup>)

---

7 No original: “Estos avances requieren, a la vez, la transformación del sistema de seguridad del Ecuador, que fue diseñado en la época de la Doctrina de la Seguridad Nacional, una doctrina militarista y represiva, diseñada para la defensa limítrofe de los territorios y para la supresión, con carácter policial, de los grupos que supuestamente amenazaban el orden público. Esta doctrina, que se aplicaría en todo el continente durante la época de la Guerra Fria, permitió que las fuerzas de seguridad actuaran frente a las amenazas internas, con enfrentamientos en contra de individuos o grupos políticos de carácter insurgente u opositor” (EQUADOR, 2008, p. 7-8).

O componente regional, presente no documento de 2006, foi fortalecido, em virtude da criação da UNASUL no início do ano de 2008. O documento afirma que não é possível haver segurança no Equador sem que haja segurança na América do Sul e que a identificação de problemas comuns pode, inclusive, auxiliar os países na resolução de seus problemas de segurança nacional (EQUADOR, 2008, p. 12).

As mudanças não se restringem apenas ao tom do documento. A Base de Manta foi completamente retirada em 2009 e se constituiu como uma promessa de campanha do presidente Rafael Correa. O *Livro Branco de Defesa* estabelece que a instalação de bases estrangeiras no Equador está proibida.

Outra modificação é o posicionamento do país sobre a política antidrogas desenhada e aplicada pelos Estados Unidos. Partindo do pressuposto de que elas são ineficazes, pois não reduziram nem a produção nem o consumo de drogas em Bolívia, Colômbia e Peru, o país é crítico das medidas utilizadas que mensuram a eficácia dos programas de combate ao narcotráfico pela quantidade de drogas e traficantes apreendidos. O *Livro Branco de Defesa* de 2008 se propõe a combater a rede de narcotráfico, por meio de sua precisa identificação e desarticulação, utilizando para isso serviços de inteligência e investigação. Há uma mudança de narrativa no documento, em comparação com os anteriores, visto que é feita uma extensa revisão sobre as teorias de Relações Internacionais e de segurança nacional que buscam caracterizar os Estados Unidos como potência hegemônica que utiliza os demais países para alcançar seus interesses. O alinhamento automático com os Estados Unidos para as questões de segurança e defesa, existente desde o documento de 2002, é rompido no de 2008.

Os sequestros, que não foram mencionados nos documentos anteriores, ganham destaque nessa atualização. Não é possível identificar se esses sequestros possuem relação com os narcotraficantes, mas o documento é claro ao afirmar que a solução para eles é de responsabilidade da polícia militar, e não do exército.

O vínculo entre segurança interna e segurança nacional é mais evidente nessa atualização. Em linhas gerais, os problemas continuam os mesmos, mas nessa versão são mais bem detalhados. As únicas novidades ficam por conta das medidas para conter as ações dos sequestradores, além dos planos para permitir que os soldados possam votar.

Do ponto de vista externo, são três os problemas do país: a fronteira com a Colômbia, as migrações (na época, o Equador contava com mais de 350.000 refugiados) e a falta de unidade latino-americana (EQUADOR, 2008,

p. 31-33). No que se refere às fronteiras, o documento de 2008 indica a criação do Plano Equador, que é específico para as zonas de fronteira. Contando com uma abordagem bastante ampla, inclui aspectos sociais e econômicos, mas poucos aspectos militares. O objetivo é fazer o Estado equatoriano ser presente em uma área que carece de presença estatal. Isso será feito por meio de ações sanitárias e incentivos governamentais para desenvolver a economia do local.

[...] em muitos setores da fronteira em que o Estado nunca chegou e onde, no máximo, se viram passar patrulhas do Exército, é por onde o Estado agora vai iniciar um processo de presença na área, de presença solidária e que considera aqueles irmãos e irmãs “cidadãos”. Chegar com as brigadas médicas, chegar com as brigadas de regularização fundiária, chegar com projetos produtivos, crédito, assistência técnica, assessoria de marketing, chegar com educação, alfabetização escolar e universitária sem dúvida mudará a Fronteira Norte. Mas o objetivo é chegar também com projetos produtivos, porque não vamos apoiar a Fronteira Norte apenas com ações de segurança interna e externa, com ações de segurança militar e policial; vamos apoiar a Fronteira Norte também, com desenvolvimento econômico. (EQUADOR, 2008, p. 36, tradução nossa<sup>8</sup>)

É informado no documento que as relações diplomáticas com a Colômbia foram rompidas em decorrência da violação colombiana à soberania equatoriana, visto que em 1º de março de 2008 o governo colombiano, de forma premeditada, inconsistente e não consensual, bombardeou a cidade de Angostura, no Equador, com o objetivo de capturar guerrilheiros das FARC. Na operação, foram mortos Raúl Reyes, membro do secretariado das FARC, e outros 16 guerrilheiros. As relações diplomáticas entre Equador e Colômbia só foram retomadas em 2010.

---

8 No original: “[...] en muchos sectores de la frontera donde el Estado nunca ha llegado y donde, cuando más, se ha visto pasar patrullas del Ejército, es el hecho de que ahora el Estado comience un proceso de presencia en la zona, de presencia solidaria y que considere a esos hermanos y hermanas ‘ciudadanos’. Llegar con brigadas médicas, llegar con brigadas para legalización de tierras, llegar con proyectos productivos, crédito, asistencia técnica, asistencia en la comercialización, llegar con educación, alfabetización escuela y colegio va a cambiar, sin duda, la Frontera Norte. Pero el objetivo es llegar también con proyectos productivos, pues no vamos a apoyar a la Frontera Norte sólo con acciones de seguridad interna y externa, con acciones de seguridad militar y policial; vamos a apoyar a la Frontera Norte, también, con desarrollo económico” (EQUADOR, 2008, p. 36).

## Geopolítica do Equador – 2008 a 2020

A geopolítica contemporânea do Equador representa a continuidade de assuntos já apontados nos *Livros Brancos de Defesa* de 2002, 2006 e 2008, além de incorporar novos desafios.

Com relação à continuidade, ainda são listados como prioritários os problemas decorrentes do crime transnacional, a ação dos grupos armados irregulares, o tráfico de drogas e os crimes a ele relacionados, e os refugiados. Todos eles remontam à fronteira norte do Equador com a Colômbia. Há continuidade também na percepção de risco à estabilidade do país e dos desastres naturais como fatores que afetam a segurança nacional.

A retomada das relações diplomáticas entre os países permitiu novamente a cooperação entre as Forças Armadas e, graças à atuação conjunta, seus efeitos para o Equador foram em grande parte controlados. Apesar disso, percebe-se um aumento das atividades ilícitas vinculadas ao crime organizado transnacional tanto nas áreas de fronteira quanto no interior do Equador. Uma grande preocupação das Forças Armadas equatorianas e, portanto, uma de suas missões nessa região de fronteira é tentar coibir o tráfico de munições e explosivos, visto que o Equador possui uma indústria militar bastante consolidada.

Com relação aos refugiados, os aspectos de segurança continuam existindo e foram ampliados nos últimos anos. Além dos refugiados colombianos (na última década, o Equador recebeu 70.000 refugiados colombianos que, adicionados aos mais de 350.000 informados no *Livro Branco de Defesa* de 2008, atingem a cifra de aproximadamente 420.000 colombianos), a crise política na Venezuela provocou um grave problema migratório também para o Equador. O país já recebeu cerca de 500.000 venezuelanos que se instalaram nas cidades fronteiriças, mas também se interiorizaram no país, procurando principalmente os centros populosos de Quito e Guayaquil. Somente durante o ano de 2020 o país gastou 550 milhões de dólares com seus cuidados.

Deve-se adicionar a essa situação a migração interna de grupos étnicos de indígenas e camponeses que se deslocam para as cidades em busca de empregos. Essas mobilidades pressionam o governo por políticas que incluam esses grupos migratórios e que fortaleçam a vivificação das fronteiras equatorianas.

As ameaças à estabilidade do país incluem a degradação ambiental, a corrupção – que ainda existe e se alastrou pelo país nos últimos anos –, a exploração ilegal de recursos naturais e os ataques cibernéticos movidos contra a infraestrutura crítica do país, quais sejam os ataques ao gasoduto e à provisão de recursos hídricos.

Os desastres naturais afetam o país e as Forças Armadas, visto que são elas que instalam abrigos, postos de saúde, centros de coleta e distribuição de água, limpeza de escombros, reconstrução e reabilitação de áreas afetadas. O território equatoriano possui mais de 47 vulcões, muitos deles ainda ativos. Além disso, o país encontra-se localizado no chamado Anel do Fogo do Pacífico, que costuma causar tremores e terremotos em todos os países da bacia do Pacífico. A ação das Forças Armadas nesses desastres naturais representa um valioso instrumento na capacidade de resposta do Equador.

Um fator novo foi adicionado aos aspectos da segurança do país em 2016: a presença cada vez mais constante de frota pesqueira chinesa nas proximidades do arquipélago de Galápagos, que traz preocupação não apenas para o Equador, mas também para Colômbia, Chile, Peru e Argentina.

Em 2017, a embarcação chinesa *Fu Yuan Yu Leng 999* foi interceptada na Reserva Marinha de Galápagos, protegida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), com mais de 300 toneladas de tubarões a bordo, incluindo a espécie do peixe-martelo, que se encontra em via de extinção. Essa apreensão acendeu o debate acerca dos impactos ambientais promovidos pela atividade pesqueira chinesa e, como visto nos *Livros Brancos de Defesa*, atos que atentem contra a natureza são vistos e tratados como assuntos de segurança nacional.

A presença predatória chinesa na região tem obrigado os pescadores locais a procurarem novos locais de pesca, gerando uma sobre-exploração de algumas espécies que podem, no futuro, ser ameaçadas de extinção. Na reserva Malpelo, na Colômbia, a crescente presença chinesa promoveu um *boom* de pesca ilegal, concentrada também em espécies ameaçadas de extinção.

A atividade pesqueira ilegal foi adquirindo tamanhas proporções que, em 16 de julho de 2020, a Marinha do Equador emitiu um alerta declarando que uma frota pesqueira estrangeira de cerca de 260 barcos havia estacionado bem em frente à Zona Econômica Exclusiva (ZEE) no entorno das Ilhas Galápagos. O alerta veio acompanhado da informação de que o país estava com a infraestrutura naval preparada para interceptar qualquer navio que entrasse ilegalmente em sua ZEE.

Como consequência desse incidente, foi assinada em 3 de novembro de 2020 uma Declaração Conjunta pelos Ministros das Relações Exteriores do Equador, Colômbia, Chile e Peru, direcionada às “grandes frotas de navios de bandeira estrangeira” que pescam na frente de suas respectivas ZEE. O pronunciamento condena as práticas de pesca ilegal, não declaradas e não regulamentadas (IUU, do inglês *illegal, unreported and unregulated fishing*) e

compromete-se a expandir o intercâmbio de informações e a fortalecer as organizações regionais de pesca (RFMOs, do inglês *regional fisheries management organisation*). Isso significa que da próxima vez que frotas estrangeiras pescarem nas águas desses países, serão classificadas como IUU e podem, portanto, ser militarmente retaliadas.

O lançamento dessa declaração deu-se um dia após a 61ª edição das manobras Unitas, uma série de exercícios navais promovidos para combater a pesca ilegal. Após 11 anos, esses exercícios foram realizados no Equador, um sério recado à frota pesqueira chinesa de que novas incursões não serão toleradas.

A pesca ilegal constitui a sexta atividade criminosa economicamente lucrativa no mundo, com receitas estimadas entre US\$ 15 a US\$ 36 bilhões, de acordo com um relatório de 2017 da *Global Financial Integrity*. A frota pesqueira chinesa possui cerca de 17 mil embarcações, constituindo-se como a maior do mundo, liderando também a classificação de pesca ilegal estimada por pesquisadores da *Overseas Development Institute*.

## Considerações finais

A análise dos *Livros Brancos de Defesa* do Equador e as informações fornecidas pelo embaixador do Equador no Brasil apontam para uma grande mudança geopolítica no país. O conflito do Equador com o Peru sempre ocupou um papel de destaque nas questões de segurança e defesa equatorianas, e sua resolução em 1999 abriu espaço para que o país ampliasse seu olhar sobre outras variáveis que também afetam a segurança nacional. O primeiro ponto que passou a receber a atenção do Equador (e que se mantém até hoje como um aspecto importante na Geopolítica do país) foi a fronteira com a Colômbia. A participação estadunidense no Plano Colômbia, com a instalação de bases militares no país, alçou o Equador a uma posição geográfica estratégica para os Estados Unidos, que além de instalarem uma base militar no país cobravam um posicionamento mais ativo do ponto de vista militar. É dentro desse contexto que os *Livros Brancos de Defesa* são lançados e atualizados, demonstrando as mudanças na própria relação do país com os Estados Unidos.

Os *Livros Brancos de Defesa* indicam uma forte correlação entre a segurança pública (interna) e a segurança nacional (externa), materializando um debate mais recente de que a segurança nacional deve ampliar seu escopo de debate e atuação, abarcando também alguns assuntos relativos à segurança pública. Os livros são construídos com essa visão, demonstrando que a segurança do país é colocada em risco não apenas pelos fatores externos, mas

também pelos efeitos nocivos das falhas de segurança pública, que minam a confiança da população e colocam em risco a integridade do país. Atenção especial é dada nos documentos à natureza, apontando o meio ambiente também como um assunto de segurança nacional.

A análise dos aspectos mais contemporâneos do país indica também um início de tensão em sua fronteira marítima, com a presença cada vez mais constante dos pesqueiros chineses que, por meio da pesca ilegal, trazem novos desafios para a segurança do Equador.

## Referências

BUZAN, B. Peace, power, and security: contending concepts in the study of International Relations. *Journal of Peace Research*, [S.l.], v. 21, n. 2, p. 109-125, 1984.

EQUADOR. *Libro blanco de la defensa nacional*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/3FQJsm4>. Acesso em: 23 jan. 2022.

EQUADOR. *Política de la defensa nacional del Ecuador*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3FQJsm4>. Acesso em: 23 jan. 2022.

EQUADOR. *Hacia una nueva política de seguridad interna y externa*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3FQJsm4>. Acesso em: 23 jan. 2022.

FRANCE PRESS. Em meio a polêmica, EUA devolvem base de Manta ao Equador. *Folha de São Paulo*, [S.l.], 18 set. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3rMXEHF>. Acesso em: 14 mar. 2021.

GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY. IFF Report, 2017. Disponível em: [https://gfiintegrity.org/gfi-iff-report-2017\\_final/](https://gfiintegrity.org/gfi-iff-report-2017_final/). Acesso em: 26 abr. 2020.

MACHADO, L. O. Espaços transversos: tráfico de drogas ilícitas e a Geopolítica da segurança. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO (org.). *Geopolítica das drogas (textos acadêmicos)*. Brasília: FUNAG; MRE, 2011. Disponível em: <https://docs.ufpr.br/~adilar/GEOPOL%20C3%8DTICA2019/GEOPOL%20C3%8DTICA%20DO%20TR%20C3%81FICO/Geopol%20C3%ADtica%20das%20drogas%20e%20seguran%C3%A7a.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2020.

OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE. Disponível em: <https://odi.org/en/press/chinas-distant-water-fishing-fleet-is-more-than-five-times-larger-than-estimated-new-odi-report/>. Acesso em: 26 abr. 2020.

RIPPEL, M. P. O Plano Colômbia como instrumento da política norte-americana para a América Latina e suas consequências. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, n. 7, p. 83-112, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3KI23nR>. Acesso em: 26 abr. 2020.

VARGAS, F. A. *Formação das fronteiras latino-americanas*. Brasília: FUNAG, 2017.

## **Agradecimentos**

Este capítulo foi construído com base em informações gentilmente cedidas pela Embaixada do Equador. Meus sinceros agradecimentos ao embaixador do Equador no Brasil, Diego Antonio Rivadeneira Espinosa, e a Lorena Ponce, conselheira da Embaixada do Equador no Brasil.

# A GUIANA FRANCESA: UM ENCLAVE FRANCÊS E EUROPEU NA AMÉRICA DO SUL

*Silmara Cosme Cravo*

*Stéphane Granger*



# A Guiana Francesa: um enclave francês e europeu na América do Sul

*Silmara Cosme Cravo  
Stéphane Granger*

## Introdução

Em março de 2017 foi aberta – mas não totalmente inaugurada, devido à ausência das autoridades federais brasileiras – a ponte ligando a margem francesa do rio Oiapoque à margem brasileira, atravessando a maior fronteira terrestre da França. A França, de fato, possui uma extensão territorial na América do Sul: a Guiana Francesa, território de 83 mil km<sup>2</sup> na costa setentrional, fazendo fronteira com o Amapá e o Suriname. Mas essa ponte, que esperou seis anos pela abertura depois do fim das obras, simboliza ao mesmo tempo uma integração física da Guiana Francesa ao subcontinente sul-americano e as numerosas tensões geradas por essa vizinhança entre um território ultramarino e amazônico da França, um Estado em desenvolvimento (Suriname) e o Brasil.

O interessante no caso da Guiana Francesa é que ela constitui, como também o Suriname e a República da Guiana, uma interface entre os mundos amazônico, caribenho e europeu; se os dois primeiros territórios se tornaram independentes bastante recentemente em relação ao resto da América do Sul (1966 para a Guiana, 1975 para o Suriname), a Guiana Francesa – pelo contrário – reforçou sua integração à França e à União Europeia com um estatuto fazendo dela um “enclave” francês e europeu dentro do subcontinente sul-americano.

O objetivo deste capítulo é explicar, a partir de bibliografia, estudos de campo e pesquisas próprias, a situação geopolítica original da Guiana Francesa na América do Sul, gerando tensões; porém, sem que isso impeça uma crescente integração regional. Integração, aliás, à qual a pandemia de coronavírus pôs fim, provisoriamente, em 2020.

## Um território atípico dentro da América do Sul

### A Guiana Francesa: enclave e associado em via de “continentalização”?

Poucos brasileiros sabem que é com o Brasil que a França compartilha sua maior fronteira terrestre: a díade com a Guiana Francesa tem 730 km de comprimento, principalmente através do rio Oiapoque. Em 1946, a Guiana Francesa saiu juridicamente do estatuto de colônia para se tornar, como departamento ultramarino, parte integrante do território francês, à imagem do Havaí nos Estados Unidos, ilha polinésia constituindo, porém, o quinquagésimo estado dos Estados Unidos. Outras ex-colônias francesas conheceram a mesma sorte: Martinica e Guadalupe, no Caribe; e Reunião, no oceano Índico. A diferença é que, nesses casos, são ilhas.

De fato, a Guiana Francesa é um território continental, separado do Suriname pelo rio Maroni e do Brasil (estado do Amapá) pelo rio Oiapoque e, no sul, pela linha divisora das águas (rios amazônicos para o Brasil, rios atlânticos para a Guiana Francesa). Se no mundo americano muitos territórios ainda pertencem a países europeus (Groenlândia à Dinamarca, e ilhas caribenhas e atlânticas a Países Baixos, Reino Unido e França), a Guiana Francesa, desde a independência do Suriname, em 1975, e das Honduras Britânicas, tornando-se Belize, em 1981, é o único território continental nesse caso.

Geograficamente, a Guiana Francesa constitui, assim, um caso de *associado*, ou seja, a extensão territorial de um Estado geograficamente afastado do qual depende. Assim, para o geógrafo francês Alain Reynaud (1995, p. 592, tradução nossa):

Um *associado* é um subconjunto territorial em situação de periferia integrada, que apresenta a particularidade de ficar muito afastado do centro do qual depende. O *associado*, porém, tem laços muito mais intensos com seu centro do que os territórios vizinhos, no meio dos quais representa um enclave.<sup>1</sup>

---

1 No original: “Un associé est un sous-ensemble territorial en situation de périphérie intégrée, qui présente la particularité d’être très éloigné du centre dont il dépend. L’associé a pourtant des liens beaucoup plus intenses avec son centre qu’avec les territoires voisins, au milieu desquels il fait figure d’enclave” (REYNAUD, 1995, p. 592).

Os exemplos mais famosos são o Alasca, estado dos Estados Unidos separado pelo Canadá, e a região de Kaliningrado, separada da Rússia por Letônia e Lituânia. Nesses casos, trata-se de territórios que ficam no mesmo continente que o Estado de tutela: América do Norte e Europa; a Guiana Francesa, por seu turno, constitui-se no único caso de *associado* transcontinental.

Assim, mais bem ligada ao resto da França (território metropolitano e Antilhas Francesas), também podemos dizer que a Guiana Francesa constitui um enclave francês e europeu na costa norte da América do Sul (também é administrativamente uma “Região Ultra periférica” da União Europeia). No seu dicionário da Geografia, além de uma definição política, ensinam os geógrafos franceses Lévy e Lussault (2003, p. 309, tradução nossa) que “dentro do domínio da mobilidade, o termo (enclave) significa um isolamento, por falta de infraestruturas ou de oferta de transportes, do espaço em questão em relação aos que o rodeiam”<sup>2</sup>. Definição que, como veremos, ilustra bastante bem a situação da Guiana Francesa com seus vizinhos imediatos, bem como com o resto da América do Sul, mas à qual também acrescentaremos um isolamento político explicado pelos constrangimentos gerados nos outros países sul-americanos por essa situação considerada ainda de natureza colonial.

Contudo, esse monopólio de relações com a França, que por muito tempo caracterizou a Guiana Francesa, vem sendo, desde a década de 1990, pouco a pouco quebrado por um processo que poderíamos chamar de *continentalização*. Foi com essa palavra que o jurista francês Jean-Michel Blanquer<sup>3</sup> (2005) qualificou as tendências das Guianas (também incluindo o Suriname e a República da Guiana) a integrar-se a projetos de cooperação regional envolvendo territórios amazônicos, opondo-se à tendência à “oceanização” até então vista em relação ao mundo caribenho insular e à Europa.

Essa noção, no sentido de integração regional de territórios marginalizados, caracteriza um processo crescente devido à globalização e às necessárias integrações regionais. O geopolítico e general brasileiro Carlos de Meira Mattos já falava, na década de 1980, em continentalização pela expansão das fronteiras econômicas da América do Sul, continentalização essa que ele via também como um processo de integração continental passando pela constru-

---

2 No original: “Dans le domaine de la mobilité, le terme (d’*enclavement*) signifie un isolement, faute d’infrastructure ou d’offre de transports, de l’espace concerné vis-à-vis de ceux qui l’environnent « (LÉVY ; LUSSAULT, 2003, p. 309).

3 Na época, reitor da Educação da Guiana Francesa. Desde 2017, é ministro da Educação do governo francês.

ção de estradas, facilitando o transporte de pessoas e mercadorias em todas as partes da América do Sul, sendo a Amazônia o nó de comunicações entre todos os Estados da região (MEIRA MATTOS, 1980). Isso foi concretizado pelo Tratado de Cooperação Amazônica em 1978, e mais tarde pelo projeto Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), agora IIRSA/Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), incluindo a República da Guiana e o Suriname, mas excluindo a Guiana Francesa por causa do seu pertencimento à França.

Na geografia francesa, Durand, Lévy e Retaillé (1993) usam essa palavra no sentido de “nova territorialidade econômica”, decorrendo do alargamento à escala continental dos mercados e filiais das firmas multinacionais, que Laurent Carroué (2002), especialista da Globalização, ilustrou, entre outros, através do Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (NAFTA, do inglês North American Free Trade Agreement) ou da estratégia do grupo Toyota dentro do continente asiático. Na Guiana Francesa, Granger (2008) usou inclusive a palavra *sul-americanização* para definir a aproximação política da Guiana Francesa com seus vizinhos e o começo de integração dentro de esquemas de cooperação regional mais largos, seguindo uma “integração pelo ilícito” (migrações e drogas) – aproximação e integração permitidas pelas evoluções estatutárias que conheceu esse território francês, dando mais poderes e competências ao Poder Executivo local, sem romper com a pertença francesa, ainda desejada pela maioria da população.

### **Evolução da situação institucional**

No norte da América do Sul, as Guianas constituem um conjunto geológico pré-cambriano limitado pelo oceano Atlântico e os rios Orinoco e Amazonas. Tal conjunto, na sua extensão, está dividido entre partes da Venezuela e do Brasil, e a totalidade da República da Guiana, do Suriname e da Guiana Francesa. Nas Guianas litorâneas falam-se, além das línguas nativas, línguas oficiais e crioulas também praticadas no Caribe, que conheceram os mesmos colonizadores – Inglaterra, Países Baixos e França –, línguas essas que não são praticadas no resto da América do Sul, ibérica na sua quase totalidade. Viradas para o oceano, constituem (cultural e politicamente) uma interface entre o mundo amazônico, ao qual geograficamente pertencem, e os mundos caribenho e europeu, aos quais ainda estão muito ligadas historicamente (LEZY, 2000). Ou seja, as Guianas representam uma distinção em relação à maioria dos países luso-hispânicos que compõem a América do Sul.

A Guiana Francesa, a bem da verdade, foi uma espécie de lote de consolação para os franceses, que lá recriaram, em 1624, a França Equinocial (uma vez que não a tinham conseguido criar no Maranhão, local do qual foram expulsos pelos portugueses em 1615). Com 83.534 km<sup>2</sup>, constitui a menor entidade territorial da América do Sul, dos quais 90% são cobertos pela floresta amazônica. Pouco povoada, com 294.071 habitantes (estimados em 2021), sua capital Caiena só tem 61.645 habitantes, 144.501 habitantes se incluirmos a área urbana, muito menos do que as capitais e os territórios vizinhos, Suriname e Amapá.

Assim, a originalidade da Guiana Francesa no mundo americano é essa situação de único território continental ainda dependendo de um país europeu, que muitos políticos e estudiosos sul-americanos, inclusive franco-guianenses, chamam de colonial. Porém, oficialmente, a Guiana Francesa deixou o estatuto de colônia francesa em 1946. A pedido das elites locais, culturalmente assimiladas, a Guiana Francesa, com um voto unânime do Parlamento francês, se tornou departamento ultramarino da França, isto é, a divisão administrativa da França metropolitana, fazendo dela uma parte integrante da República Francesa, assim desfrutando das mesmas leis e da igualdade jurídica. Nas Antilhas, o motivo também era evitar, pela centralização própria ao Estado francês, a dominação política dos fazendeiros brancos (que não existiam mais na Guiana Francesa), ainda controlando as economias locais (MAM LAM FOUCK; ANAKESA, 2013).

As leis trabalhistas e os novos equipamentos de saúde e de educação, assim como o fechamento do famoso presídio, permitiram pela primeira vez um saldo demográfico positivo, mas não geraram um desenvolvimento econômico endógeno. A instalação do Centro Espacial Guianense (CSG) em Kourou, em 1964, agora dependendo da União Europeia e principal centro de lançamento de satélites comerciais de grande alcance no mundo, gerou no começo um desenvolvimento a partir de atividades que envolviam pouco a população local, daí certa hostilidade no começo em relação a esse projeto, denunciado – inclusive por setores leais à França – como colonial, pois foi imposto sem concertação.

A Guiana Francesa foi, porém, bastante poupada pelos movimentos independentistas e terceiro-mundistas dos anos 1950-1960, entre eles aqueles de caráter principalmente popular entre jovens e intelectuais (MAM LAM FOUCK; ANAKESA, 2013). Boa parte da classe política, também irritada pela falta de concertação na instalação do CSG, queria sair do estatuto de departamento para desfrutar de maiores competências nos domínios políticos e econômicos dentro do quadro da República Francesa, e de relações facilitadas com os países vizinhos, Brasil inclusive.

Em 1982, a Guiana Francesa, com o novo estatuto de Região de Ultramar superpondo-se ao departamento –, recebeu poderes estaduais alargados graças às leis de descentralização do governo francês, e integrou a União Europeia como região (divisão administrativa) da França.

Finalmente, o pedido da classe política local, demandando maiores poderes estaduais, foi atendido pelo governo francês com um plebiscito sobre uma possível mudança institucional em 2010. A opção a favor da independência, impopular entre os franco-guianenses (o partido independentista consegue geralmente 10% dos votos, mas é principalmente implantado nas câmaras municipais), foi descartada inclusive pelos próprios nacionalistas, apoiando no começo um estatuto de autonomia interna. Os eleitores franco-guianenses escolheram o estatuto de Coletividade Francesa de Ultramar, com Poder Executivo único, efetivo desde 2016, apesar de uma forte abstenção (GRANGER, 2016). A Guiana Francesa permanece no quadro jurídico da França como qualquer outra região, seja metropolitana, seja como ultramarina<sup>4</sup>. Pode, porém, derrogar as leis nacionais por motivos geográficos (escapou assim do *lockdown* instituído na França em novembro de 2020), como pode propor “leis-países” (locais), processo ainda pouco usado.

É relevante ressaltar que o estatuto de Região de 1982 permitia o estabelecimento de relações de cooperação com regiões estrangeiras vizinhas (mas não de Estados soberanos, no começo), o que permitiu uma aproximação política da Guiana Francesa com o estado do Amapá a partir de 1992, concretizada em 1996. Esse foi o primeiro passo de uma integração tímida, embora crescente, desse território francês dentro de políticas amazônicas internacionais, mas que a fraqueza populacional e econômica atrapalha.

## **Um povoamento e uma economia pouco desenvolvidos**

### **Um mosaico de povos diversos**

O território franco-guianense não foi ainda habitado em grande parte de sua área. Em 2021, a densidade média é de 3,3 habitantes por km<sup>2</sup>. O seu litoral atrai a maior parte da população, é fato, e a área urbana de Caiena, a capital, abrange um pouco mais da metade da população. Também há, no entanto, uma forte concentração populacional ao longo dos rios fronteiros, Maroni

---

4 Com a notável exceção dos territórios de Polinésia Francesa e Nova Caledônia no oceano Pacífico, desfrutando de um estatuto de autonomia com leis e governos próprios.

principalmente, que concentra as melhores taxas de crescimento populacional e se torna o segundo polo de povoamento da Guiana Francesa.

Os elementos constitutivos da população guianense originaram-se dos indígenas e autóctones, dos europeus. Nesse mesmo diapasão, consideremos a vinda dos escravizados negros, que acabaram constituindo a maioria da população; dos antigos “escravos marrons” (equivalente aos quilombolas no Brasil), procedentes do Suriname; dos condenados (*forçats*); dos imigrantes que vieram da Ilha da Madeira, das Índias, da China ou da África; dos comerciantes e servidores públicos oriundos da metrópole francesa; dos procedentes das Antilhas Francesas e Inglesas; e de libaneses no comércio (MAM LAM FOUCK; ANAKESA, 2013).

Além desse povoamento original, a Guiana Francesa tem atraído imigrantes oriundos de países ao redor do mundo. Do Caribe, atrai na maioria os haitianos e dominicanos, principalmente desde os anos 1970. Da Ásia, refugiados da etnia hmong (do Laos) desde 1977. Da América do Sul, vêm milhares de brasileiros, principalmente oriundos dos estados de Amapá e Pará, e gente de nacionalidade peruana e surinamesa (COLLECTIVITE TERRITORIALE DE GUYANE, 2017). A construção da base espacial a partir de 1964 favoreceu a imigração tanto de engenheiros franceses quanto de pedreiros surinamenses, colombianos e brasileiros, uma vez que a mão de obra local era insuficiente. Somem-se a esses todos também os imigrantes da República da Guiana, da África (principalmente ocidental) e, a partir do final da década de 2010, da Síria, do Iêmen e de Cuba, tentando obter asilo político na França (GRANGER, 2016).

Porém, três grupos reúnem a maioria dos migrantes: as estimativas concordam em avaliar a população haitiana e surinamense em torno de 40.000 pessoas e os brasileiros de 30.000 pessoas. Tudo isso afetou fortemente a composição étnica da população. As populações nativas, “crioulos”<sup>5</sup> principalmente (afrodescendentes mestiçados), mas também indígenas e quilombolas geralmente oriundos do Suriname, que até os anos 1970 compunham, com os chineses, a quase totalidade da população (sendo 80% para os crioulos), agora passaram para uma representação abaixo dos 50%, a metade sendo composta de imigrantes e franceses de outras origens. Mas a miscigenação que durante muito tempo caracterizou a população, e mesmo a inte-

---

5 Na Guiana e nas Antilhas Francesas, essa expressão não tem nenhum sentido pejorativo, pelo contrário. Trata-se das populações afrodescendentes que adotaram a cultura francesa (além da própria) depois da abolição da escravidão em 1848, e que se misturaram com elementos brancos, asiáticos e indígenas, processo chamado de *créolisation*. A estimativa é que constituem agora 46% da população da Guiana Francesa.

gração, se tornam agora dificultadas pela importância da população migrante (e até clandestina), constituindo oficialmente 37% da população, que a sociedade não consegue mais absorver e integrar. Além de tensões étnicas, os fluxos clandestinos resultaram na construção de bairros informais nos arredores dos municípios da região de Caiena, desenvolvendo um processo de favelização sobre o qual os poderes nacionais e locais parecem estar desamparados para tomar medidas a respeito.

### **Uma população jovem e dinâmica**

Depois de décadas de estagnação, a população franco-guianense conheceu um forte aumento a partir da departamentalização e da instalação do CSG. No início dos anos 1980, o crescimento médio já havia atingido a taxa de 3,5% ao ano. À dinâmica imprimiu-se uma aceleração da ordem de 5,7% com o aporte migratório trazido pelo decurso das décadas seguintes. No deflagrar do ano de 2020, estimou-se serem mais de 290.000 os habitantes guianenses. A taxa de jovens é igualmente expressiva: 48,6% dos habitantes têm idade inferior aos 24 anos (INSTITUT D'ÉMISSION DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER [IEDOM], 2020).

O Institut National Français de la Statistique et des Études Économiques (INSEE), em relação à Guiana Francesa, para o ano de 2019, apontou que o índice conjuntural de fecundidade conservou um nível elevado da ordem de 3,63 crianças por mulher, um dos mais elevados entre os territórios franceses (IEDOM, 2020). Em suma, a população da Guiana Francesa, uma das mais dinâmicas da França, dobrou em 20 anos e representa a segunda região mais jovem depois da Ilha de Mayotte, no oceano Índico.

Cerca de 430.000 habitantes é a estimativa populacional para a Guiana Francesa projetada para 1º de janeiro de 2050: assim a mensurou o instituto INSEE (DEMOUGEOT; BAERT, 2019). Ao se comparar a projeção com a população existente em 2013, ou seja, outrora de 184.000 habitantes, cerca de 40 anos foram suficientes para que a população guianense dobrasse.

Assim, o desafio está em lidar com uma população infanto-juvenil que demanda políticas públicas desafiadoras, concernentes aos mais diversos âmbitos, como a saúde, a educação, o emprego, a disponibilidade de habitação, a estruturação da malha de transportes e das fontes de energia, o combate às drogas e a erradicação do crime organizado e das atividades ilícitas. O problema, então, é que as autoridades estaduais e nacionais não conseguem adaptar os novos equipamentos a uma população sempre crescendo, embora a política

assistencialista e redistributiva da França e da União Europeia assegure um dos melhores índices de desenvolvimento humano dessa parte da América do Sul e do Caribe. A Guiana Francesa é, assim, a mais pobre das regiões francesas, com Mayotte, o que gerou um importante movimento social que a bloqueou em 2017.

### **Uma economia pouco desenvolvida e mais ligada à Europa**

Essa fraca população, pelo desequilíbrio territorial e o mercado reduzido que constitui, não alavanca um desenvolvimento econômico endógeno. São setores significativos da economia da Guiana: i) agricultura; ii) criação de bovinos, porcos e aves; iii) pesca; iv) indústria; v) artesanato; vi) setor espacial; vii) construção; viii) madeireiro; ix) mineração; x) energia e suas fontes de produção; xi) comércio; e xii) serviços, este último sendo um setor significativo. Os serviços administrativos compreendem os serviços sociais, de administração pública, de educação, de saúde etc. que promovem a entrada de renda e alavancam riqueza local.

Mas o setor mais importante na Guiana Francesa é o setor espacial, com a presença do CSG em Kourou, até 2017 a maior base de lançamento de satélites comerciais, ainda a primeira para satélites de grande alcance graças aos foguetes *Ariane*. Agora, mais da metade dos componentes dos foguetes lançadores são fabricados dentro do CSG por empresas europeias. Para diversificar os tipos de lançadores, o CSG acolheu, em 2011, uma base de lançamento russa *Soyuz*, e a italiana *Vega* em 2012. Ele é responsável por 15% do valor acrescido em 2018, por 4.620 dos 49.800 empregos assalariados da Guiana Francesa, inclusive 800 diretos na base mesmo, e por 22% dos impostos recolhidos (IEDOM, 2020). Além disso, o CSG é parceiro dos programas de desenvolvimento local propostos pelas prefeituras e pelo governo estadual.

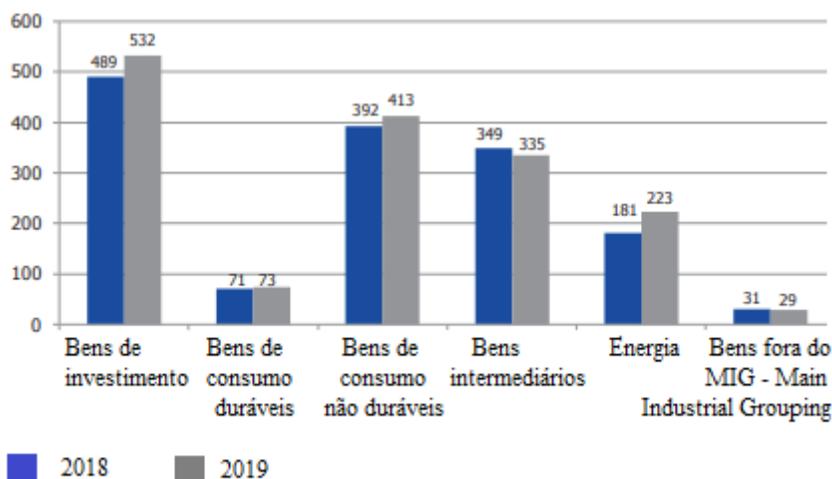
Em linhas gerais, pode-se dizer que o mercado de trabalho na Guiana se caracteriza por uma fraca taxa de atividade, pela presença da informalidade e por um desajuste entre a demanda de emprego e a oferta dele. Para o ano de 2019, chegou-se à casa dos 20% de desemprego da população ativa, mensurado na prática em um número de 17.700 desempregados. A dificuldade de recrutamento para alguns setores está ligada, justamente, à carência de qualificação (IEDOM, 2020).

Dito de outra maneira, se 20% é a porcentagem de desemprego, um quinto (1/5) da população ativa permanece, precisamente, na inatividade. Isso ocorreu em 2019, ou seja, antes do advento da covid-19. A Lei de Renda de Solidariedade Ativa, datada de 2007, é o instrumento garantidor de um

montante mínimo de recursos às pessoas sem atividade remunerada ou fracamente remunerada, tendo como fulcro derradeiro a reinserção do beneficiado à atividade profissional para que ele possa dela tirar a sua fonte de sustento (na origem, Lei nº 1.223, de 2007; hoje, Lei nº 1.249, de 2008). Esse montante é de 565 € (aproximadamente R\$ 3.400) e o salário-mínimo de 1.200 € (aproximadamente R\$ 7.200), descontados os encargos sociais. O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* chegava a US\$ 16.727 em 2015, contra US\$ 5.950 para o Suriname (2018) e US\$ 8.717 para o Brasil (2019). Mas isso é bastante teórico; a realidade é que muitas famílias escapam desses números por serem clandestinas ou trabalharem no setor informal, muito importante.

No que se refere à importação, a Guiana Francesa é carente de materiais primários, bens de consumo e equipamentos. Veja-se a Figura 1, ilustrativa da evolução das importações.

**Figura 1:** Evolução das importações (em milhões de euros)

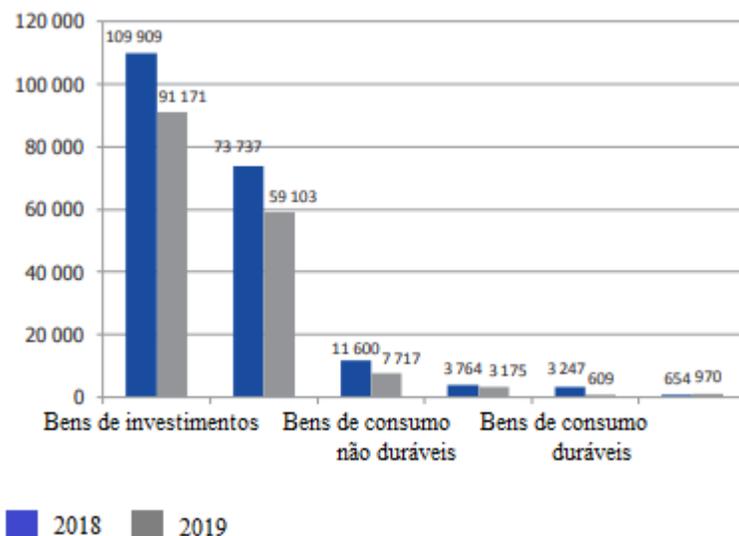


**Fonte:** (IEDOM) 2020, p. 44. Tradução livre do título da figura e dos bens nela tratados feita pelos autores.

Há duas ordens de limitação em relação às exportações da Guiana. Em primeiro lugar, nem tudo o que é produzido na Guiana é exportado; a gama de produtos de exportação comporta o ouro (sabendo que uma grande parte é exportada ilegalmente para o Brasil pelos garimpeiros explorando ilícitamente o centro e o sul do território franco-guianense), o pescado e a madeira. Em segundo lugar, o volume exportado não é significativo.

Para o ano de 2019, as exportações da Guiana Francesa diminuíram significativamente, da ordem de cerca de 20%. Deu-se isso em função do recuo da exportação de ouro, em volume; da baixa de produtos derivados da pesca; e, de modo geral, da redução da exportação de bens de consumo, duráveis ou não (IEDOM, 2020). Veja-se a Figura 2, ilustrativa disso. Assim, fica visível que a Guiana Francesa produz uma pequeníssima parte do que consome, ilustrando uma verdadeira “economia de feitoria”.

**Figura 2:** Evolução das exportações (em milhares de euros)



**Fonte:** (IEDOM) 2020, p. 45. Tradução livre do título da figura e dos bens nela tratados feita pelos autores.

Como território francês, a Guiana Francesa faz quase a metade dos seus intercâmbios com a França e um terço com a União Europeia. No que se refere ao comércio com os países pertencentes a essa parte do planalto das Guianas – a saber, Norte do Brasil, Suriname e República da Guiana –, o intercâmbio comercial ainda é marginal. Entre esses três países, o fluxo comercial mais significativo é aquele operado com o Brasil; este último exporta para a Guiana produtos principalmente alimentícios. A Guiana Francesa, por seu turno, exporta para o Brasil uma quantidade de ouro significativa, mas a maior parte de forma ilegal. Se, por um lado, as trocas com o Suriname têm se elevado, por outro lado, em relação tanto a esse Estado como à República da Guiana, o intercâmbio comercial é insignificante (IEDOM, 2020). Porém, o desenvol-

vimento do comércio com os Estados da região é incentivado pelo governo francês desde a década de 1990.

Há de se ressaltar a importância do comércio transfronteiriço informal: numerosos são os franco-guianenses comprando produtos diversos bem mais baratos no Suriname e no Amapá vizinho. Muitos desses produtos, porém, estão proibidos na Guiana Francesa por não respeitarem as normas sanitárias da União Europeia, por exemplo, o caso da carne e das calabresas, muito populares.

## **Uma integração continental crescente, ainda que tensa**

### **As contradições da integração regional**

Outro fato marcante na situação da Guiana Francesa é seu isolamento físico, quase total, em relação ao resto do subcontinente: uma estrada, trecho da Transguianense, a liga aos seus vizinhos imediatos, caso do Suriname (mas o acesso à estrada é feito por transporte fluvial, com uma lancha *ferryboat* para atravessar o rio fronteiro Maroni). O acesso ao Brasil pelo estado do Amapá, além de barcos, se faz com uma ponte – mas o Amapá é ele mesmo isolado como único estado brasileiro não ligado por via terrestre ao resto do Brasil, do qual é separado pelo gigantesco estuário do Amazonas. O paradoxo é que, apesar de uma integração regional que começou na década de 1990, a situação das ligações aéreas com seu ambiente regional piorou: depois de ter sido uma escala abandonada da linha da Air France Paris-Lima-Quito e Paris-Bogotá nos anos 1970, no começo dos anos 2010 a Guiana Francesa sofreu o fim da ligação Caiena-Paramaribo (Suriname) e da ligação diária Caiena-Macapá-Belém. Antes da pandemia da covid-19, além das tradicionais ligações com a França metropolitana e as Antilhas Francesas, a única ligação aérea com a América do Sul era por intermédio de um voo semanal Caiena-Belém e outro Caiena-Fortaleza.

Apesar do acordo de cooperação datado de 1996, os aviões vindos de Caiena não pousam mais em Macapá desde 2009, nem na vizinha Paramaribo, isolando a Guiana Francesa das outras capitais guianenses pela via aérea. Além do mais, com a pandemia, a companhia Azul, assegurando esses voos, deixou Caiena em 2020, sem previsão de uma eventual volta. Pela primeira vez desde, provavelmente, a Segunda Guerra Mundial, a Guiana Francesa não tem mais ligações aéreas com o Brasil nem qualquer território da América do Sul. Parece mesmo um território francês encravado artificialmente na América do Sul, ilustrando a falta de rentabilidade e de prioridade econômicas dessas políticas regionais para o setor privado e a falta de implicações dos atores públicos.

A vontade de uma maior autonomia por parte da classe política local, principalmente da esquerda, para desenvolver economicamente a Guiana Francesa foi acompanhada de uma busca identitária, a partir dos anos 1960, para lutar com a assimilação cultural decorrendo da departamentalização, seguindo os movimentos terceiro-mundistas da época. Isso também passava por relações com países vizinhos mais ou menos semelhantes, aqueles cuja história colonial separou.

Esse desejo de se reapropriar sua história e sua cultura, indígena ou afro-descendente, bem como o de se aproximar dos seus vizinhos, também tinha origem na integração informal, por fluxos ilícitos vindos de outros territórios amazônicos, envolvendo a Guiana Francesa, como migrações e contrabando de armas, drogas e outros produtos oriundos dos Estados vizinhos, da Colômbia e do Peru, mostrando como essa não escapava da sua geografia (GRANGER, 2008, 2011). A Guiana Francesa só era isolada institucionalmente; a aproximação com territórios vizinhos, tanto para as autoridades estaduais quanto para as nacionais, podia constituir uma maneira de melhor conter esses fluxos. Esse isolamento político, aliás, também se devia, em grande parte, ao traumatismo dos problemas fronteiriços com o Suriname e com o Brasil, ambos resolvidos em desfavor da França em 1891 e em 1900 (laudo suíço no “caso do Amapá”), e que deixou entre os franco-guianenses um sentimento de assédio e ameaça por parte dos vizinhos (GRANGER, 2011).

As evoluções institucionais que conheceram a Guiana Francesa (Região de Ultramar descentralizada, em 1982) e o Amapá (estado da Federação Brasileira, em 1988) permitiram uma primeira aproximação em 1992, inclusive com o Pará, finalmente concretizada em 1996 com um acordo binacional franco-brasileiro simbolizado pelo encontro dos presidentes francês e brasileiro na cidade franco-guianense fronteira de Saint-Georges, em 1997. Foi seguido por um acordo oficial de cooperação transfronteira entre o Amapá e a Guiana Francesa (GRANGER, 2011; SILVA; GRANGER, 2016). O contexto de globalização também tem sua importância, com as vontades de melhor liberar os fluxos comerciais e de atribuir às fronteiras mais um papel de filtro do que de barreira, e podendo condenar a prazo os territórios demasiado isolados, caso tanto do Amapá como da Guiana Francesa.

Essa, enfim, parecia sair do seu isolamento regional. Também houve nos anos seguintes projetos de aproximação com o Suriname e com a República da Guiana, além de uma visita de representantes dos governos estaduais de Pará e Ceará. O governo estadual da Guiana Francesa, junto com os das ilhas francesas de Martinica e Guadalupe, representava o Estado francês na Associação

dos Estados Caribenhos (AEC); porém, os políticos franco-guianenses, ao sentirem poucas afinidades com um mundo caribenho insular, na sua maior parte, e tendo outras preocupações ambientais, preferiam se aproximar do mundo amazônico, o que fez o governo estadual (*Région Guyane*), apoiado pelos governos francês e brasileiro, representar a França como membro observador na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) a partir de 2004, depois de ter sido afastada muito tempo como “anomalia colonial”. Mas essa integração parcial decepcionou: o governo da França não deixou o Executivo estadual da Guiana Francesa participar, como inicialmente previsto e como era o caso na AEC, mandando nas cúpulas altos funcionários do Ministério dos Assuntos Exteriores (GRANGER, 2011).

Finalmente, foi a União Europeia, com sua política regional e fronteiriça, quem permitiu a integração da Guiana Francesa dentro de um projeto internacional amazônico: o Programa Operacional Amazônia (POA), em 2008. Envolvendo, além da Guiana Francesa, o Suriname e os estados brasileiros de Pará, Amapá e Amazonas, o governo estadual era encarregado de coordenar e distribuir as verbas europeias para projetos ambientais transfronteiriços. Em 2014, a República da Guiana também integrou o POA, agora chamado Programa de Cooperação Inter-regional da Amazônia (PCIA) (SILVA; GRANGER, 2016). Se as concretizações ainda são poucas, ao menos essa política permitiu um começo de projeção internacional da Guiana Francesa na América do Sul.

Candidata a uma vaga de membro observador do Mercado Comum do Caribe (CARICOM), a Guiana Francesa foi aceita na Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPALC), organismo econômico da Organização das Nações Unidas (ONU) ligado à América Latina, em 2017, coroando pelo momento um longo caminho até uma integração regional ainda inacabada e atrapalhada pela pandemia iniciada em 2020. São principalmente tensões políticas, essencialmente geradas por imigração e garimpagem clandestinas, que atrapalham esse processo com os vizinhos brasileiros e surinamenses, além dos problemas sanitários.

### **Tensões recorrentes**

As tensões principais são de ordem ambiental, opondo tanto a França aos vizinhos imediatos da Guiana Francesa (Suriname e Brasil) quanto a administração nacional francesa preservacionista à parte da classe política franco-guianense que gostaria de um desenvolvimento de atividades extrativistas no interior.

A garimpagem é uma atividade artesanal antiga na Guiana Francesa e permitiu certa prosperidade nos anos de 1880 a 1920 (MAM LAM FOUCK; ANAKESA, 2013). Agora, além de uma grande companhia mineradora, ainda coexistem artesãos mineiros com milhares de garimpeiros clandestinos, quase todos brasileiros, explorando ilegalmente o interior do território franco-guianense. A garimpagem clandestina é um fenômeno que assola a totalidade das Guianas interiores, da Venezuela ao Amapá, e que se desenvolveu depois do fechamento da famosa mina de Serra Pelada, no Pará, em 1992. A porosidade das fronteiras e a imensidão vazia do território tornam difícil a atuação do Exército francês na luta contra os garimpeiros, cujas violações ambientais também afetam as populações indígenas do Alto Maroni (LE TOURNEAU, 2020).

Apesar de um acordo assinado entre os presidentes francês e brasileiro, em 2008, e da repressão exercida pelas Forças Armadas francesas, o problema continua sensível e afeta as relações políticas entre o governo estadual da Guiana Francesa e as autoridades políticas do Amapá e do Brasil. O Suriname, apesar de um acordo assinado com a França em 2017, se queixa de a França reprimir a garimpagem em margens contestadas da fronteira. Ao contrário do país europeu, o Suriname tolera a garimpagem, cobrando uma taxa para permitir a atividade, cujos donos são frequentemente quilombolas que o governo de Paramaribo precisa poupar por motivos de política interna. Porém, o novo governo surinamense eleito em 2020 se comprometeu em também combater a garimpagem ilegal na sua margem do rio Maroni depois de um acordo com a França regularizando o traço oficial da fronteira no Baixo Maroni.

O desenvolvimento da atividade extrativista legalizando os garimpeiros, a fim de melhor controlá-los, é uma alternativa defendida por parte da classe política franco-guianense, mas não pelo governo nacional da França. A criação do Parque Amazônico da Guiana (PAG) em 2007 não agradou, por se tratar de uma decisão nacional sem concertação, o que, para a classe política franco-guianense, fazia do seu território uma reserva ambiental, congelando os projetos de desenvolvimento econômico (GRANGER, 2016). Porém, ao contrário da legislação ambiental brasileira, os parques franceses permitem atividades econômicas, mineração inclusive, em algumas zonas determinadas. Boa parte dos políticos franco-guianenses quer uma extensão dos seus poderes para desfrutar do subsolo, propriedade do Estado francês, mas os eleitores franco-guianenses rejeitaram essa opção pelo plebiscito de 2010. O problema do ouro continua dividindo a população, geralmente contra a atividade aurífera, e as classes políticas locais e nacionais, opostas na questão.

O problema da garimpagem se adiciona a uma forte repressão exercida contra a imigração clandestina, que torna as políticas de cooperação regional impopulares entre os franco-guianenses, temendo que isso facilite a entrada na Guiana Francesa. Se não gerou oficialmente tensões diplomáticas com os países emissores dos fluxos migratórios, fica claro que a não reciprocidade do visto para os brasileiros indo para a Guiana Francesa foi um fator agravante que atrasou a abertura da ponte do Oiapoque: os brasileiros precisam de um visto para entrar na Guiana Francesa, mas não na França (onde a migração de brasileiros é ínfima), enquanto os franceses só precisam de um passaporte com validade para entrar no Brasil.

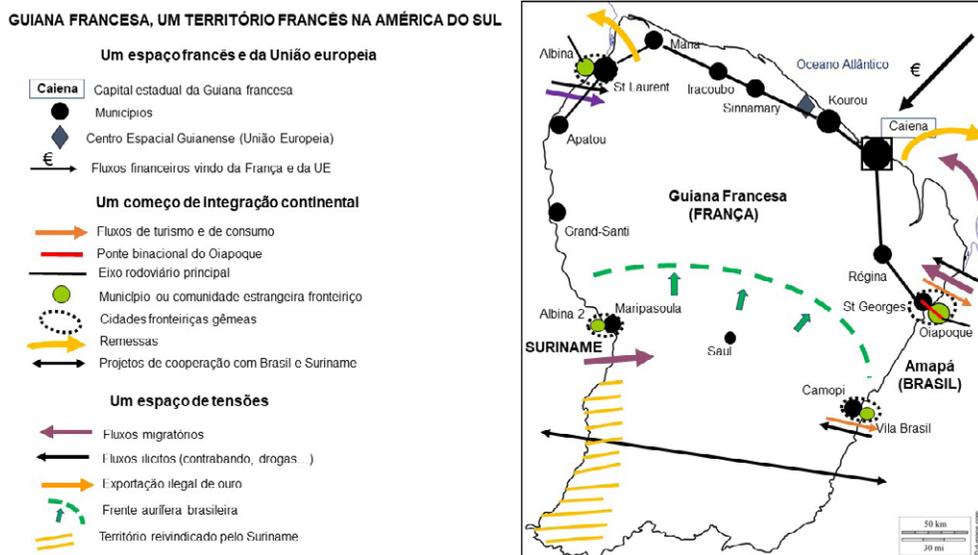
Esse desequilíbrio denunciado pelo Itamaraty, junto com problemas de normas de seguros e transporte, fez com que a ponte só fosse aberta em março de 2017, sem personalidades oficiais federais brasileiras, seis anos depois do fim das obras. Por isso a ponte ainda não foi oficialmente inaugurada por personalidades nacionais do lado brasileiro. A dissimetria fica evidente quando se sabe que 99% dos veículos passando pela ponte, antes do fechamento, eram imatriculados na Guiana Francesa: veículos brasileiros, além do visto ou de uma carta transfronteiriça para os ocupantes, tinham que pagar um seguro muito caro para a Guiana Francesa, o que não é obrigatório no Brasil (SILVA; GRANGER; LE TOURNEAU, 2019). Esse fato, atrapalhando as ligações terrestres e econômicas, também é denunciado pelos parlamentares amapaenses, e a pandemia não permite pelo momento um começo de solução.

De fato, a pandemia da covid-19 em 2020 e 2021 levou – provisoriamente, espera-se – ao fechamento total das fronteiras terrestres da Guiana Francesa até uma data indeterminada, por decisão do *Préfet*<sup>6</sup>, mas com o assentimento da população, temendo um aumento das contaminações pelo Brasil, segundo país do mundo mais atingido pelo coronavírus. Essa decisão não abrange as fronteiras aéreas, e as ligações por ar permanecem com a França metropolitana e as Antilhas Francesas – mas, como já dito anteriormente, as ligações aéreas com o Brasil, já reduzidas, desapareceram totalmente. Isso isola totalmente a Guiana Francesa em relação à América do Sul, à qual começava a pouco a pouco se integrar institucionalmente depois de uma integração pelo informal e o ilícito.

A região continua, assim, como uma fortaleza francesa e europeia isolada e encravada dentro do subcontinente sul-americano. Isso é ilustrado no mapa da Guiana Francesa (Figura 3).

---

6 Alto representante do governo francês em cada distrito do país, responsável pela ordem pública e pelos serviços públicos nacionais.

**Figura 3:** Guiana Francesa, um território francês na América do Sul

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

## Considerações finais

A Guiana Francesa constitui o último exemplo de associado europeu no mundo americano continental, o único vestígio da colonização francesa na América do Sul. Essa situação, que seus habitantes desejam perpetuar, a isola do resto do mundo amazônico e sul-americano em geral pelo quase monopólio de relações econômicas e políticas com a metrópole francesa e as Antilhas Francesas, secundariamente.

Junto à pertença com a União Europeia como *collectivité territoriale* francês que decorre, o estatuto francês permite o nível de vida mais elevado da região, mas a isola dos países e territórios vizinhos, separados tanto pela ausência de estradas e linhas aéreas como pela ausência de relações econômicas e falta de uma diplomacia própria. Tudo isso, porém, não impediu uma integração informal pelas atividades ilícitas permitidas pela sua situação de interface entre os mundos amazônico, caribenho e europeu.

Reconhecendo, ainda que tarde, as possíveis vantagens dessa situação, as autoridades políticas locais e nacionais iniciaram desde os anos 1990 um movimento de aproximação e de cooperação institucionais com os países vizinhos, principalmente o Brasil através do Amapá. Mas esta foi dificultada

pelos estatutos políticos diferentes, pelos protecionismos regionais e pelas diferenças de custo e de nível de vida, causando um receio tanto da população franco-guianense quanto das autoridades locais e nacionais quanto aos fluxos migratórios, inclusive de garimpeiros, e dos setores agrícolas econômicos em relação aos fluxos de produtos mais baratos competindo com os seus.

O desafio para a Guiana Francesa, agora, é diversificar uma economia demasiadamente centrada nas atividades espaciais e nas relações quase exclusivas com a metrópole francesa e a União Europeia, assumindo essa posição de interface entre Amazônia, Caribe e Europa ainda pouco explorada. Essa tendência parecia crescer, mas foi abatida pelos efeitos da pandemia, que provocou o fechamento das fronteiras e das relações com os vizinhos em 2020 e 2021. Apesar de várias ações pontuais de cooperação sanitária na fronteira do Oiapoque e do Maroni, inclusive com o hospital de Paramaribo, as medidas de luta contra o coronavírus acirraram a dependência sanitária em relação à França e o fechamento aos países vizinhos.

## Referências

BLANQUER, J.-M. Les Guyanes et les Amériques entre continentalisation et “océanisation”. *Etudes de la Documentation Française, Amérique Latine*, Paris, p. 69-79, 2005.

CARROUÉ, L. *Géographie de la mondialisation*. Paris: Colin, 2002.

COLLECTIVITE TERRITORIALE DE GUYANE. *Composition ethnolinguistique*, [S.l.], 20 abr. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/35sTptj>. Acesso em: 25 ago. 2020.

DEMOUGEOT, L.; BAERT, X. La population guyanaise à l’horizon 2050: vers un doublement de la population? *INSEE Analyses Guyane*, [S.l.], n. 36, mar. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3rbPIGs>. Acesso em: 2 jan. 2021.

DURAND, M. F.; LÉVY, J.; RETAILLÉ, D. *Le monde, espaces et systèmes*. Paris: FNSP/Dalloz, 1993.

GRANGER, S. Guiana Francesa: um território europeu e caribenho em via de sul-americanização? *Confins*, Paris, n. 4, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/32KX0SG>. Acesso em: 31 ago. 2018.

GRANGER, S. Guiana Francesa entre França e Brasil: da colonização à continentalização. In: PORTO, J.; SOTTA, E. (org.). *Reformatações fronteiriças no Platô das Guianas, reterritorialidades de cooperação em construção*. Macapá: Publit Editoriais, 2011. p. 71-91.

GRANGER, S. Intégrations régionales et diversification des flux migratoires dans les mondes caribéen et amazonien: la Guyane entre ouverture et isolement. In:

COLLOMB, G.; MAM LAM FOUCK; S. (dir.). *La Guyane entre Surinam et Brésil: mobilités, ethnicités, diversité culturelle*. Matoury: Ibis Rouge, 2016. p. 25-47.

INSTITUT D'ÉMISSION DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER IEDOM. *Guyane 2019, rapport annuel d'activités*. Paris: IEDOM, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3ubhfnG>. Acesso em: 19 dez. 2020.

LE TOURNEAU, F.-M. *Chercheurs d'or, l'orpaillage clandestin en Guyane française*. Paris: CNRS Editions, 2020.

LÉVY, J.; LUSSAULT, M. (dir.). *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Belin, 2003.

LEZY, E. *Guyane, Guyanes: une géographie "sauvage" de l'Orénoque à l'Amazone*. Paris: Belin, 2000.

MAM LAM FOUCK, S.; ANAKESA, A. *Nouvelle histoire de la Guyane*. Matoury: Ibis Rouge, 2013.

MEIRA MATTOS, C. *Uma Geopolítica pan-amazônica*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1980.

REYNAUD, A. Centre et périphérie. In: BAILLY, A.; FERRAS, R.; PUMAIN, D. (org.). *Encyclopédie de la géographie*. Paris: Economica, 1995. p. 583-599.

SILVA, G. V.; GRANGER, S. Desafios multidimensionais para a cooperação transfronteiriça entre França e Brasil 20 anos depois (1996-2016). *Revista Geographia*, Rio de Janeiro, ano 18, n. 38, p. 27-50, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/34iU5AQ>. Acesso em: 27 jan. 2022.

SILVA, G. V.; GRANGER, S.; LE TOURNEAU, F.-M. Desafios à circulação na fronteira entre Brasil e Guiana Francesa (França). *Mercator*, Fortaleza, v. 18, p. 1-15, set. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3ubAjCs>. Acesso em: 27 jan. 2022.

THÉRY, H. Situations de la Guyane. In: ROLLAND, D. (coord.). *La Guyane: frontières visibles et invisibles*. Paris: Sepia, 2021. p. 27-60.

# URUGUAI: A ASCENSÃO E O DECLÍNIO DOS GOVERNOS DA FRENTE AMPLA

*Daniel Bruno Vasconcelos*

*Rinaldo de Castilho Rossi*



# Uruguai: a ascensão e o declínio dos governos da Frente Ampla

*Daniel Bruno Vasconcelos*

*Rinaldo de Castilho Rossi*

## Introdução

Este capítulo tem como objetivo analisar o contexto político do Uruguai entre os anos de 2000 e 2020. O foco está em discutir as relações políticas e econômicas nas dinâmicas interna e externa do país, procurando, em especial, trazer à tona as transformações socioespaciais decorrentes da consolidação da coalizão político-partidária denominada Frente Ampla, enquanto esteve à frente do Poder Executivo. Para compreender os processos de transformação ocorridos, será necessário realizar um resgate histórico de governos anteriores, que tinham como políticas centrais o neoliberalismo e o Estado mínimo.

O Uruguai passou por uma ditadura civil-militar (1973-1985), assim como Brasil, Argentina, Chile e tantos outros países da América Latina, para conter o avanço do comunismo, sob financiamento dos Estados Unidos da América em um contexto de Guerra Fria. Após o término do regime militar ditatorial, o processo de redemocratização no país foi semelhante aos demais, com a entrada de governos liberais e/ou neoliberais. O caso do Uruguai, em específico, apresenta um diferencial: era um território considerado paraíso fiscal em âmbito global, com muitas empresas milionárias de fachada (*offshore*), com Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* relativamente alto, mas com uma desigualdade social gritante.

A Frente Ampla uruguaia surge em uma coalizão da política partidária de esquerda junto com diversos movimentos e organizações da sociedade civil. Fundada em 5 de fevereiro de 1971, sua primeira tentativa era eleger Líber Seregni à Presidência da República. Todavia, o golpe militar em 27 de junho de

1973 colocou esse movimento na ilegalidade, reprimindo todos os seus membros, principalmente os líderes que foram presos – dentre eles, Líber Seregni e José Mujica.

Em 1999, a Frente Ampla ganhou o primeiro turno das eleições presidenciais no Uruguai, mas perdeu no segundo turno; o candidato era Tabaré Vázquez, médico de formação. Em 2004, a Frente Ampla ganhou as eleições presidenciais já no primeiro turno. Nesse momento da história existia um crescimento das esquerdas no âmbito das disputas dos governos nacionais na América Latina, da qual o território uruguaio também fez parte. Esse foi o primeiro governo de esquerda no Uruguai, com Tabaré Vázquez presidente e Rodolfo Nin Novoa vice-presidente.

Durante os anos de 2005 e 2020, o Uruguai viveu uma importante ascensão das lutas e conquistas sociais nos diversos segmentos da sociedade civil organizada. A consolidação da Frente Ampla levou para os poderes estatais de Executivo e Legislativo as reivindicações dos setores populares do país. Estes representaram a união dos movimentos democráticos e progressistas da época. A atuação da Frente levou a transformações substanciais tanto na economia quanto na vida política e cultural, bem como no campo da ética, da moral e dos costumes da sociedade. Ao longo desses governos, ocorreram mudanças nas leis, como a regulamentação do aborto livre e gratuito para as mulheres<sup>1</sup> e da produção, comercialização e uso da maconha<sup>2</sup>, contemplando antigas pautas dos movimentos civis organizados.

Essas transformações alteraram a “imagem” geopolítica do Uruguai em nível internacional, de modo que o país ganhou destaque nas reuniões da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA), com uma atuação diplomática que visava a uma luta pela erradicação das desigualdades socioespaciais e ao fortalecimento do desenvolvimento sustentável em nível regional e global.

A Frente Ampla ganhou três eleições presidenciais no Uruguai e esteve à frente do Poder Executivo por 15 anos, com dois mandatos de Tabaré Vázquez (2005-2010 e 2015-2020) e um de José Mujica (2010-2015). No primeiro mandato, a Frente Ampla teve como principal objetivo restabelecer a economia do país. A distribuição de renda estava muito desigual

---

1 Ley nº 18.987, Montevideo, 22 de octubre de 2012. Interrupción voluntaria del embarazo. Disponível em: <http://bit.ly/3ffjrya>. Acesso em 23 mar. 2021.

2 Ley nº 19.172, Montevideo, 20 de diciembre de 2013. Marihuana y sus derivados. Disponível em: <http://bit.ly/3dfGPY3>. Acesso em: 23. mar. 2021.

e o desemprego muito alto, devido às políticas neoliberais de austeridade e repressão promovidas por governos antecessores, que seguiam a agenda do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Consenso de Washington. A indústria local estava fragilizada e eram incipientes os incentivos para empresas locais. A política imperialista tinha dominado o país e a economia não produzia praticamente nada para desenvolvimento e consumo local, concentrando renda nas mãos de poucas pessoas por via do agronegócio, dos bancos e de empresas *offshore* de fachada, que captavam e lavavam dinheiro sujo de outros países por conta da legislação uruguaia, que permitia (BARBOSA, 2014). Mudar esse cenário não foi tarefa fácil, mas houve um empenho dos governos da Frente Ampla para acabar com a política do Estado mínimo e prevalecer a política de um Estado de bem-estar social, que tomasse a frente para regular a economia, a cobrança de impostos e os investimentos públicos nas áreas sociais.

O mandato de José Mujica esteve voltado a combater as desigualdades e pautar questões internas e externas de sua base eleitoral, sobretudo de movimentos sociais organizados. No campo da política externa, Mujica prezava por cooperação e aliança entre os países da América Latina, principalmente entre os vizinhos de fronteira, Brasil e Argentina, consolidando-se como um forte aliado das presidentas Dilma Rousseff e Cristina Kirchner.

O segundo mandato de Tabaré Vázquez (2015-2020) foi muito diferente do primeiro: o cenário internacional já estava mais voltado para uma hegemonia da direita ou extrema-direita na região latino-americana, já não havia quase mais aliados políticos que prezassem por uma política mais à esquerda ou integracionista. Na América do Sul, os principais países aliados, os membros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), passaram a ser, paulatinamente, governados por coalizões ultraliberais. Manter uma política interna não tendo apoio diplomático e econômico externo, sobretudo da vizinhança, foi muito difícil, e é com esse cenário que começa o declínio da Frente Ampla uruguaia.

Levando em conta o contexto governamental e as transformações socio-espaciais ocorridas no período liderado pela Frente Ampla uruguaia, pretendemos desenvolver uma análise buscando responder às seguintes perguntas: como foi o processo de transição entre o governo neoliberal de Jorge Batlle e a Frente Ampla? Quais foram as principais mudanças sociais e econômicas verificadas nos governos da Frente Ampla? Quais foram as principais políticas externas do país? Como o Uruguai se comportou diante do avanço do neoliberalismo e da queda/declínio da esquerda latino-americana na segunda década do século XXI?

O caminho metodológico que iremos traçar para conseguirmos alcançar essas respostas consiste na interpretação de dados oficiais, notícias de imprensa, pesquisas já realizadas e publicadas em livros, artigos científicos, dissertações de mestrado e dossiês. Isso nos remete à hipótese de que o Uruguai sofre uma influência externa forte no campo da política e da economia, sobretudo dos países sul-americanos, dos Estados Unidos da América e da China.

## **Da direita para a esquerda: Frente Ampla no poder**

O governo de Jorge Batlle (Partido Colorado, 2000-2005), da direita uruguaia, foi considerado conturbado em determinados aspectos, principalmente do ponto de vista das revoltas populares, pois pegou um país já em crise econômica vindo do governo de Julio María Sanguinetti (Partido Colorado, 1995-2000). Havia uma aclamação nas ruas de Montevideo para uma mudança política que tivesse um olhar mais social/humanista para sua população. Sua política econômica foi um desastre e a crise bancária de 2002 (reflexo da crise argentina) estabeleceu uma recessão que causou uma queda vertical no PIB, aumentando ainda mais a concentração de renda no país e, conseqüentemente, a desigualdade social.

Os níveis de desemprego atingiram a cifra recorde de 20%, com forte redução dos salários reais, aumento da inflação e da dívida pública, queda vertical das exportações, contração da indústria de transformação, aprofundamento do endividamento agrícola e crise do sistema financeiro, entre outros processos que levaram o país à beira da inadimplência. Houve nesse período uma abertura da economia para o capital estrangeiro, sem que houvesse um retorno significativo para sociedade. O empresariado chinês, nesse momento, foi o que mais aproveitou as oportunidades da crise uruguaia, comprando terras para cultivos de monocultura (CAETANO, 2017; LUPPI, 2012; MORDECKI *et al.*, 2015; PECEQUILO; CARMO, 2015; STENERI, 2011).

A “solução” encontrada por Jorge Batlle foi fazer um empréstimo com os Estados Unidos da América, o que possibilitou também a pactuação com outros organismos financeiros internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, para evitar o *default* na economia (calote), o que o obrigaria a cumprir suas agendas econômicas. Esse pacto trouxe para o Uruguai (e todos os outros países da América Latina que se associaram a esses organismos financeiros internacionais) terríveis conseqüências sociais. Em quatro anos, mais de 100 mil uruguaios emigraram (cerca de 3% da população total); a pobreza aumentou para 39,9%, com seis em cada dez crianças de 0 a 5 anos nessa condição; a in-

digência/miséria atingiu 4,7% da população; a desnutrição atingiu o país por causa da política econômica adotada por Batlle (CAETANO, 2017).

Os governos liberais/neoliberais que governaram o Uruguai desde o final do regime da ditadura civil-militar (1973-1985) já não tinham mais capital político para governar, pois a desigualdade social e a penúria eram tão grandes que nem mesmo as forças políticas oligárquicas tinham condições para se manter no poder político-institucional diante de tanta miséria. Em meio a essas circunstâncias, a organização da sociedade civil, por meio de movimentos sociais e partidos de esquerda, começa a ascender politicamente no país, liderada pela Frente Ampla.

A força externa regional influenciou na mudança do cenário político uruguaio. A América do Sul, nesse momento da história, vivia uma ascensão da esquerda em diversos países, principalmente nos vizinhos de fronteira, Brasil<sup>3</sup> e Argentina<sup>4</sup>, principais parceiros econômicos, “aliados” pelo MERCOSUL. Era a primeira vez que a esquerda uruguaia se mostrava fortalecida e forte para ganhar uma eleição presidencial.

Ao chegar à Presidência da República do Uruguai (2005), a Frente Ampla buscou governar junto à sua base eleitoral, tendo um grande desafio pela frente para tirar o país da recessão, equilibrar a economia e diminuir a desigualdade social. Houve um aumento do PIB, sustentado pelos investimentos estatal e estrangeiro, com envolvimento relativo do capital nacional, aumentando exportações e receitas relacionadas ao turismo e com queda nas taxas de desemprego e nos índices de pobreza e indigência, além de aumento do investimento público nos serviços sociais, com melhoria na distribuição de renda.

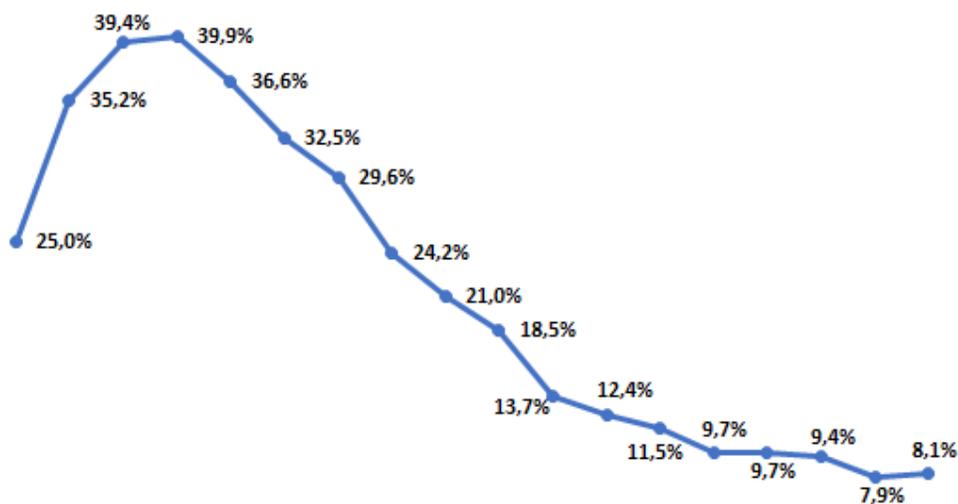
Não ocorreram transformações estruturais em relação aos contornos da indústria nacional e aos processos de agregação de valor tecnológico à produção exportável, além de algumas mudanças que demandaram mais tempo para tornar seus efeitos plenamente visíveis. Tampouco se avançou em termos efetivos na superação do déficit de logística e infraestrutura, ainda evidenciado pelo forte aumento do dinamismo do setor agrícola. O Gráfico 1 apresenta a evolução da taxa de indigência e pobreza na população nacional.

---

3 Liderado pelo presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (2003-2010).

4 Liderado pelo presidente da República Argentina, Néstor Carlos Kirchner, do Partido Justicialista (2003-2007).

**Gráfico 1:** Evolução da taxa de indigência e pobreza na população nacional do Uruguai



2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018

**Fonte:** elaborado pelos autores com base nos dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) do Uruguai<sup>5</sup>.

O Gráfico 1 demonstra a mudança no quadro social ocorrida durante os governos da Frente Ampla, o que possui relação direta com suas políticas internas para redução da pobreza e da indigência no Uruguai. A redução das desigualdades foi uma grande marca da política interna dos governos de Tabaré Vázquez e José Mujica; para isso, foi necessário trabalhar a política externa, a partir da diplomacia. Os investidores chineses e o MERCOSUL foram centrais nesse avanço econômico do Uruguai (venda de *commodities* agrícolas com taxação de impostos).

Uma das grandes ações realizadas no campo social pelo governo de Tabaré Vázquez, já em 2005, foi realização do *Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social* (PANES), que ficou conhecido popularmente como Plano

5 Os dados estão disponíveis nas publicações do INE do Uruguai, *Evolución de la pobreza y la desigualdad en Uruguay. 2001-2006*, disponível em <https://bit.ly/3qFsbp4>, e *Boletín técnico – Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2018*, disponível em <https://bit.ly/3aFNrpg>. Acesso em: 22 fev. 2021.

de Emergência, formulado para amparar pessoas que se encontravam na extrema pobreza devido à crise política e econômica causada pelos governos anteriores, dando-lhes oportunidades e instituindo inclusão social. A Frente Ampla enxergava as desigualdades sociais no país como um problema político a ser resolvido. A ministra do Desenvolvimento e Participação Social, Marina Arismendi, afirmou que o Plano de Emergência não é apenas uma política de assistencialismo, pois foram estabelecidas contrapartidas a serem cumpridas pelas famílias beneficiadas (ALMEIDA, 2011, p. 70-73).

A seguir temos o Quadro 1 com as principais ações do PANES:

**Quadro 1:** Principais ações do *Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social* (2005-2007)

Ação	Descrição da Ação
<i>Ingreso ciudadano</i>	Transferência monetária a chefes e chefas de família sob compromissos como controles médicos e permanência das crianças no sistema educacional.
<i>Construyendo rutas de salida (Programa socioeducativo)</i>	Oportunidade de primeira experiência de trabalho a jovens que se encontrem em situação de risco social, vulnerabilidade e/ou pobreza e que têm entre 18 e 29 anos de idade.
<i>Trabajo por Uruguay</i>	Trabalho transitório para desenvolver habilidades sociais e qualificação profissional.
<i>Plan alimentario</i>	Cartão magnético para compra (funciona a partir de Julho de 2006, para incorporar lares de forma progressiva).
<i>Atención a los sin techo</i>	Refúgios noturnos, diurnos e equipe móvel de rua.
<i>Mejoramiento del habitat</i>	Fornecimento de materiais e assistência técnica.
<i>Educación en contextos críticos</i>	Transferências ao Ministério da Educação e Cultura para programas de inclusão cultural e alfabetização.

**Fonte:** ALMEIDA, 2011, p. 72.

O PANES foi planejado para ter dois anos de duração e tinha como objetivo implementar diversas ações governamentais, visando conquistar um estado de bem-estar social no país. Seu financiamento se deu através dos recursos internos uruguaios e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com gerenciamento do Ministério do Desenvolvimento Social (MIDES).

Entre todas as ações do PANES, o *Programa Ingreso Ciudadano* foi a mais importante, pois consistia na transferência de renda direta para as famílias necessitadas, com o compromisso estabelecido pelos beneficiários de que garantiriam que seus filhos mantivessem frequência no sistema educacional e atendessem a controles médicos (ALMEIDA, 2011, 71-74). Essa renda foi o que tirou milhares de pessoas da miséria, dando-lhes o mínimo de dignidade humana.

Após o término dos dois anos do PANES, houve a criação do *Plan de Equidad* (PE) para substituí-lo, visando a ações sociais de médio e longo prazo. Esse plano buscava abranger uma totalidade nas políticas sociais, mirando um estado de bem-estar social no Uruguai. Foram diversos programas sociais que fizeram parte do PE; são eles: *Tarjeta Alimentaria*; *Uruguay Trabaja*; *Atención a los sin Techo*; *Aulas Comunitarias*; *En el País de Varela: Yo, sí Puedo*; *Asistencia a la Vejez*; *Asignaciones Familiares*; *Pensiones a la Vejez*; *Consejos Sociales*; *Políticas de Integración de Frontera*; *Aulas para Crecer*; *Uruguay Clasifica*; *Emprendimientos Locales*; e *Uruguay Integra*.

O plano de equidade não é o plano de emergência com outro nome, porque inclui medidas para toda a sociedade e algumas para os setores pobres. É um plano de políticas permanentes, políticas que vieram para ficar e que não têm prazo para acabar” (Ana Oliveira, ministra interina de Desenvolvimento Social, *apud* ALMEIDA, 2011, p. 81, tradução nossa).<sup>6</sup>

Para realizar todos esses programas sociais internos, foi necessário alterar o campo das políticas externas também. O primeiro mandato de Tabaré Vázquez gerou um certo desconforto diplomático com os países vizinhos (fronteiriços), Argentina e Brasil. Com a Argentina houve um conflito na fronteira, por conta da implementação de uma indústria de celulose/papel na cidade de Fray Bentos (Uruguai), envolvendo ambientalistas da cidade de Gualeguaychú (Argentina). Néstor Kirchner, que era presidente da Argentina no momento, entrou com um processo na Corte de Haia. Tabaré Vázquez, em outro processo, recorreu ao Tribunal de Controvérsias do MERCOSUL. O Uruguai venceu os dois processos, mas a questão não foi solucionada. Após a entrada de Cristina Kirchner na presidência da Argentina, as alianças diplomáticas bilaterais

---

6 El plan de equidad no es el plan de emergencia con otro nombre, porque incluye medidas para toda la sociedad y algunas para los sectores pobres. Es un plan de políticas permanentes, políticas que vinieron para quedarse y que no tienen plazo de finalización.. (Ana Oliveira, ministra interina de Desarrollo Social, *apud* ALMEIDA, 2011, p. 81).

foram restabelecidas. Com o Brasil, houve certo ruído diplomático por conta do Tratado de Livre Comércio (TLC) entre Estados Unidos e Uruguai, política que enfraquecia as exportações brasileiras. Essa opção por uma política bilateral com os Estados Unidos, em detrimento de um acordo multilateral com os vizinhos sul-americanos, foi amplamente negada durante mais de uma década por partidos de toda a esquerda latino-americana (BACCARINI; SILVA, 2008; PALERMO, 2006; SANCHEZ; BALARDIM, 2020).

Com essas dificuldades diplomáticas estabelecidas com os dois principais membros do MERCOSUL (Argentina e Brasil), o Uruguai partiu para outros acordos internacionais, ampliando suas relações com Europa, Ásia e Oceania, buscando ampliar as importações de bens de consumo industrializados, atraindo também investimentos para áreas consideradas estratégicas dentro do país (CHASQUETTI, 2008).

Em 2010, José Mujica assumiu a presidência do Uruguai e buscou realizar uma integração regional, superando as diferenças e se aproximando mais dos governos de Argentina e Brasil, “foram assinados diversos acordos, que tratavam das múltiplas esferas da integração – infraestrutura, energia, produção –, além de promoverem a cooperação em ciência e tecnologia” (SILVA, 2012, p. 11). O Uruguai também apoiou o Brasil nas suas aspirações ao assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (CLEMENTE BATALLA, 2011; GARCÉ, 2011).

Juntos, Tabaré Vázquez e José Mujica, buscando uma integração latino-americana, fizeram alianças com Paraguai e Bolívia para integração na área de infraestrutura – energética, com o gás natural, e nos transportes, no uso das hidrovias e do porto uruguaio (UruPaBol) –; com Chile, nos acordos comerciais; com Venezuela, nos acordos energéticos relacionados ao petróleo, ao comércio e à cooperação na segurança alimentar; ao Haiti foi enviada ajuda de pessoal para a Missão da ONU para Manutenção da Paz; com Cuba foram realizados acordos de cooperação no campo da saúde e na ação política nas Assembleias da ONU, pelo fim dos embargos econômico, comercial e financeiro à ilha; além de outras parcerias com países membros da Comunidade Andina (CAN). O presidente José Mujica “concedeu ênfase à consolidação da UNASUL e à integração latino-americana. Também deu destaque às relações sul-sul, firmando convênios com China e Rússia, parte do esforço da estratégia de ampliação de parcerias” (SILVA, 2012, p. 12).

O período 2005-2013 no Uruguai foi marcado pelo crescimento econômico, exceto em 2009 quando a taxa de crescimento foi de 2%, nos

demais anos ficou sempre acima dos 3% anuais, tendo alcançado índices superiores a 6% em 2005, 2007, 2008, 2010 e 2011. O crescimento se deveu tanto a demanda interna, inclusive impulsionada pelo aumento dos gastos governamentais, como externa. Nas exportações, o comportamento da economia uruguaia não se distingue de seus vizinhos, a ascensão da China impulsionou as exportações, e a soja se tornou o principal produto de exportação. Apesar das exportações terem quase triplicado entre 2005 e 2013, as importações cresceram mais, e com isso, o Uruguai possui *deficit* comercial com todos os seus principais parceiros comerciais, e, portanto, a questão da diversificação dos parceiros comerciais e as demandas em relação ao MERCOSUL persistiram ainda dentro de uma nova matriz ideológica e com maior abertura à agenda sul-americana e latino-americana. (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 130-131)

A relação entre a política externa e o modelo de desenvolvimento escolhido pela Frente Ampla foi buscar a redução das assimetrias no Uruguai, por meio do investimento no setor produtivo, na matriz energética e de comunicações, da cooperação na saúde, e da defesa do pleno emprego, tudo isso como uma estratégia planejada de inserção internacional fundamentada na integração regional (CLEMENTE BATALLA, 2011, p. 150).

### **Da esquerda para a direita: o declínio da Frente Ampla**

Em 2015, Tabaré Vázquez assumiu seu segundo mandato presidencial, a terceira eleição seguida com vitória da Frente Ampla no Poder Executivo uruguaio. Foi uma eleição presidencial muito apertada, o país se encontrava dividido. Nesse momento da história, as economias sul-americanas não caminhavam muito bem, principalmente pela crise estabelecida pela baixa nos preços das *commodities* (CORSI; SANTOS; CAMARGO, 2019). Isso causou uma crise política, econômica e social nos países da vizinhança que, logicamente, afetaria de alguma forma o governo uruguaio.

A crise política na América do Sul, em linhas largas, começou no Paraguai em 2012, quando o país sofreu um golpe de Estado, destituindo o presidente eleito Fernando Lugo, em um processo Legislativo que durou apenas três dias desde a sua abertura. O Paraguai se desestabilizou interna e externamente, sendo suspenso nesse período do MERCOSUL. Na Argentina, em 2015, o partido peronista de Cristina Kirchner (que estava desde 2003 no poder) não conseguiu ganhar as eleições presidenciais, sendo vencedor o neoliberal

Mauricio Macri. No Brasil, em 2016, a presidenta Dilma Rousseff (que tinha acabado de se reeleger em 2015) sofreu um golpe de Estado orquestrado pelos poderes Legislativo e Judiciário, com o apoio massivo da mídia brasileira; logo em seguida, começou uma perseguição jurídica ao ex-presidente Lula (líder do Partido dos Trabalhadores, maior partido de esquerda da América Latina) até encarcerá-lo e incriminá-lo sem provas para tirar sua candidatura das eleições presidenciais de 2018; o vencedor eleito à Presidência da República em 2018 foi o ultraconservador e neoliberal Jair Messias Bolsonaro. No Equador, em 2017, o presidente Lenín Moreno foi eleito com o apoio dos partidos de esquerda e do ex-presidente Rafael Correa, mas logo em seguida traiu parte da sua base eleitoral e o projeto político e econômico que havia utilizado para ganhar as eleições, aliando-se aos partidos da direita equatoriana, aplicando a política neoliberal no Estado, alinhando-se também ao presidente recém-eleito dos Estados Unidos, o ultraconservador Donald Trump; nesse período, o ex-presidente Rafael Correa também sofreu com uma perseguição jurídica em seu país e foi obrigado a se refugiar na Bélgica.

Na Bolívia, em 2019, o presidente reeleito Evo Morales sofreu um golpe de Estado após ganhar as eleições, orquestrado pela OEA, pelo Parlamento Boliviano e pelas Forças Armadas bolivianas. O presidente Evo Morales teve que sair às pressas do país como refugiado político, para não ser preso ou morto; esse golpe teve financiamento externo comprovado pelo bilionário Elon Musk, dono da TESLA e de outras corporações, interessado nas maiores reservas de lítio do planeta que se encontram no país. Elon Musk declarou abertamente: “Daremos golpe em quem quisermos! Lidem com isso” (REDAÇÃO ABRILABRIL, 2020)<sup>7</sup>. Indireta ou diretamente, os Estados Unidos (determinados grupos políticos do Estado e empresários) tiveram participação em todos esses eventos apresentados, seja nos financiamentos a golpes de Estado, seja na ajuda no *lawfare* ou mesmo nos financiamentos de campanhas eleitorais (MIER, 2018).

---

7 Em outubro de 2020, o candidato à presidência do Estado Plurinacional da Bolívia, Luis Alberto Arce Catacora, do Movimento ao Socialismo (MAS), apoiado pelo ex-presidente Evo Morales, da mesma legenda, venceu as eleições presidenciais no primeiro turno. Até o momento das eleições, o país era governado pela presidenta interina Jeanine Áñez Chávez, do partido Frente de Unidade Nacional da Bolívia. Em março de 2021, Jeanine Áñez e cinco ex-ministros de seu governo foram presos por envolvimento no golpe contra o governo de Evo Morales em 2019, sendo acusados pelo Ministério Público de terrorismo, traição e conspiração contra a pátria (G1, 2021).

No final da segunda década do século XXI, com a intensificação dos problemas internos dos países sul-americanos, permeados por conflitos políticos entre chefes de Estado, a integração do continente encontrou uma série de dificuldades para seu avanço. O plano estabelecido no governo de José Mujica, de união entre os países para um desenvolvimento social em conjunto, ficava cada vez mais longe do continente. A suspensão das atividades da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) nesse período do segundo mandato de Tabaré Vázquez era um sinal de que a Frente Ampla precisaria retornar às suas bases para fazer uma política interna, massiva e atuante, visto que o cenário externo estava conturbado e as alianças estabelecidas anos atrás já não eram as mesmas.

A influência no cenário externo global refletiu fortemente nas políticas internas do Uruguai, sobretudo com a eleição do presidente dos Estados Unidos em 2016, Donald Trump. O ultraconservador adotou medidas protecionistas no campo da economia, como a taxação com impostos de produtos importados, especialmente contra aqueles de origem chinesa. Essas medidas impactaram também outros países que exportavam para os Estados Unidos, com destaque para os sul-americanos e sua exportação de *commodities* e produtos industrializados, como petróleo, minérios, carne, grãos, aço, alumínio e celulose, entre outros.

Para países pequenos como Uruguai, que tem sua economia baseada na exportação de *commodities*, é muito relevante a dependência da economia nacional em relação às grandes potências econômicas internacionais, sobretudo China e Estados Unidos, atualmente. Esse fato fica evidente com a constatação de que 77,9% das exportações uruguaias em 2016 eram de produtos primários, em sua maioria oriundos da agricultura (CORSI; SANTOS; CAMARGO, 2019).

Hoje, a economia de qualquer país está conectada diretamente à economia global; portanto, se há uma recessão em nível regional ou global, isso afetará de alguma forma as economias locais. No caso do Uruguai, os reflexos externos das políticas econômicas e de austeridade de grandes potências geraram aumento do desemprego no país e, conseqüentemente, falta de renda. No segundo mandato de Tabaré Vázquez (2019), o desemprego chegou a 10%, os homicídios aumentaram 45%, roubos com violência aumentaram 53% e os sem violência, 23%, segundo o Ministério do Interior (CARMO, 2019).

Diante da situação em que se encontrava o país em 2019, após praticamente quase 15 anos à frente do Poder Executivo, a Frente Ampla se via desgastada politicamente entre os uruguaios. O país se apresentava dividido

entre a manutenção ou renovação no Poder Executivo, e as eleições presidenciais de 2019 no Uruguai foram uma das mais acirradas da história do país. A Frente Ampla não conseguiu renovar seus quadros políticos de lideranças, principalmente por terem tido figuras marcantes como Tabaré e Mujica. O mesmo aconteceu com o Partido dos Trabalhadores no Brasil, que governou por 13 anos, visto que a figura de Luiz Inácio Lula da Silva ficou maior do que a figura do seu partido no âmbito nacional. Na Argentina não foi diferente: quando Cristina Kirchner saiu da presidência, a oposição venceu, tendo sido necessário seu retorno para a chapa presidencial para que o campo político de centro-esquerda retornasse ao poder presidencial do país. Esses exemplos nos mostram a necessidade de renovações políticas no campo da esquerda latino-americana para a manutenção de um projeto de Estado de bem-estar social.

Em 27 de outubro de 2019 ocorreu o primeiro turno das eleições presidenciais no Uruguai, vencido pelo candidato Daniel Martinez, da Frente Ampla, com 949.376 votos (39,02% dos votos válidos). O candidato da oposição, Luis Alberto Lacalle Pou, do Partido Nacional (direita), ficou em segundo lugar, com 696.452 votos (28,62% dos votos válidos). Em seguida, para disputar o segundo turno, Lacalle Pou fez uma aliança com os principais partidos de centro-direita e da extrema-direita para conseguir apoio para vencer, mudando até o tom de seus discursos durante o período eleitoral. No dia 24 de novembro de 2019, Lacalle Pou venceu o segundo turno com 1.189.313 votos (50,79% dos votos válidos), contra 1.152.217 (49,21% dos votos válidos) de Daniel Martinez.

Essa foi uma eleição em que o país ficou dividido, com uma diferença de apenas 37.042 votos de um candidato para o outro. Com um país tão dividido politicamente, o discurso de Lacalle Pou após a vitória foi de conciliação: disse que não mexeria nas políticas de direitos civis aprovadas durante os governos da Frente Ampla, mas que em seu governo haveria mudanças na forma de governar e na economia. Seu projeto de governo tem a política neoliberal como base, partindo do projeto de redução do Estado, ampliando a livre participação da iniciativa privada na economia. Nos países vizinhos, especialmente nos últimos quatro anos, esse tipo de programa de governo tem implicado o aumento do desemprego, a falta de renda, a retirada de direitos sociais/trabalhistas e o aumento da desigualdade social.

Ao assumir o governo uruguaio em 1º de março de 2020, Lacalle Pou apresentou um projeto de lei de urgência, pouquíssimo utilizado na história do país, que foi apelidado de “lei-ônibus” por apresentar volumosas e significativas alterações em um só instrumento normativo. Esse projeto de lei foi

aprovado pelo Legislativo, consolidando-se na *Ley de Urgente Consideración*, nº 19.889, de 9 de julho de 2020<sup>8</sup>.

O conjunto das mudanças implementadas abarcam, na mesma lei, temas diversos, como segurança pública, educação, saúde e sistema financeiro, entre outros. Entre as principais medidas instituídas estão: a) ampliação do direito de violência por legítima defesa; b) ampliação dos direitos policiais, como o porte de arma fora de situações de serviço; c) criminalização de manifestações civis em espaços públicos; d) aumento de penalidades para menores de idade infratores; e) reforma educacional; f) mudanças nos mecanismos de pagamento e cobrança dos trabalhadores; g) intervenção estatal nos preços dos combustíveis; h) criação do Ministério do Ambiente; i) restrições aos direitos de greve; e g) reforma no sistema previdenciário (NACE..., 2020).

Outra medida inicial de Lacalle Pou foi cortar relações com os governos de Cuba, Venezuela e Nicarágua, países que são governados por partidos de esquerda e que sofrem com o embargo político e econômico dos Estados Unidos, países esses que foram aliados durante todo o período de governo da Frente Ampla (COLOMBO, 2020). O projeto de sua política externa é buscar relações bilaterais, e não mais multilaterais de integração, algo muito parecido com a política de Jair Bolsonaro no Brasil (JUNQUEIRA, 2020).

## Considerações finais

Buscamos fazer um resgate histórico das políticas internas e externas do Uruguai antes, durante e depois dos governos da Frente Ampla. As políticas internas e externas, bem como as transformações socioespaciais relacionadas à economia, às políticas sociais e à diplomacia de integração, foram destacadas, especialmente no âmbito dos governos de Tabaré Vázquez e José Mujica. Entretanto, faz-se necessário verificar que, mesmo com os governos de centro-esquerda, não foram desarticuladas por completo as estruturas de manutenção do sistema capitalista, pois o Uruguai teve muitos avanços nas suas políticas de bem-estar social, mas não rompeu com o modelo de sociedade consumista e agroexportadora.

O Uruguai, ao longo dos anos dos governos da Frente Ampla, buscou zerar a miséria em seu país e diminuir as desigualdades sociais entre as classes, mas sua atuação foi limitada, principalmente do ponto de vista externo, por se

---

8 Ley de Urgente Consideración, nº 19.889. Disponível em: <http://bit.ly/39qNu7t>. Acesso em: 23 mar. 2021.

tratar de uma economia fragilizada, baseada (em linhas largas) na produção de *commodities* e no turismo. A indústria nacional uruguaia é fraca, incapaz de suprir as próprias necessidades internas e de ser competitiva no âmbito da exportação, o que implicou maiores dificuldades na superação do papel de agroexportador do país no sistema econômico mundial.

O Tratado de Livre-Comércio que Tabaré Vázquez assinou com os Estados Unidos no seu primeiro mandato serviu para desestabilizar a indústria nacional – e até mesmo as indústrias dos países membros do MERCOSUL. Esse tratado serviu para trazer bens de consumo para sociedade uruguaia, sem gerar o desenvolvimento das indústrias nacionais. Faz-se necessário reconhecer os limites dessa aliança política e econômica, que tinha como bandeira uma agenda progressista, que por um lado atendeu a pautas e algumas demandas da classe trabalhadora, baseadas no consumo e nos direitos civis, e, por outro lado, serviu de alguma forma para fortalecer os laços geopolíticos do Uruguai com os grandes agentes do capital externo dos Estados Unidos, como se verificou no papel do BID para alavancar as políticas internas da Frente Ampla.

A proposta de um projeto integracionista no âmbito regional, que propunha José Mujica para a América Latina, tinha um alicerce baseado na ajuda e na colaboração mútua entre os países, visando criar um grupo político regional forte e sólido economicamente. Entretanto, os entraves para essa integração latino-americana se davam pelo desalinhamento político entre vários países da região, países com economias fracas, produtores majoritários de *commodities*, deficientes em suas indústrias de base, com falta de tecnologia de ponta e desigualdades sociais gritantes, e com alta concentração de renda nas mãos das elites burguesas locais.

Para se concretizar o projeto de integração visando a um Estado de bem-estar social para toda a região, teria sido necessário acabar com os privilégios das elites locais em primeiro lugar, gerar empregos e fazer uma melhor distribuição de renda, acabando com a miséria. A superação desse quadro de dependência da economia externa e de consolidação do Estado de bem-estar social passa também, por outro lado, pelo fortalecimento da consciência de classe e cidadã, que está diretamente atrelada a novos paradigmas na política educacional e na superação de um modelo de desenvolvimento pautado apenas no poder de consumo.

O tema da educação e da consciência de classe é tão importante na implementação dos projetos nacionais que se torna evidente nas trocas de governos de esquerda por governos de direita em quase todos os países latino-americanos, quando, entre as primeiras medidas, está a reforma na educação,

removendo conteúdos e disciplinas (ciências humanas) e reduzindo a autonomia e os mecanismos de luta por direitos dos profissionais da educação, aspectos que implicam diretamente na formação do pensamento crítico, o que aconteceu também no Uruguai com o governo de Lacalle Pou.

Ao analisar os governos da Frente Ampla, percebe-se que foi realizado um esforço muito grande para impulsionar o Uruguai no cenário da diplomacia internacional, visto que o país é dependente das economias externas. Por mais que a Frente Ampla seja um conjunto de alianças políticas de movimentos sociais e partidos de esquerda, seus governos não romperam com o *modus operandi* do sistema capitalista. Buscou-se, na realidade, fortalecer o Estado para reduzir as desigualdades dentro das possibilidades colocadas no âmbito da economia mundial.

Citamos uma frase que ficou eternizada para compreender esse contexto da luta de classes, de autoria de José Mujica: “os que comem bem, dormem bem e têm boas casas acham que se gasta demais em política social”. Compreende-se, então, que os três mandatos de governo progressista no Uruguai serviram para diminuir as desigualdades estabelecidas durante séculos, mas apenas com uma política sólida e constante de fortalecimento do Estado como promotor de políticas públicas será possível diminuir as assimetrias da sociedade para conquistar um Estado de bem-estar social.

## Referências

- ALMEIDA, L. H. S. S. M. *O papel do Estado no Uruguai contemporâneo: políticas públicas e bem-estar social (2005-2009)*. 2011. Dissertação (Mestrado em Estudos Comparados sobre as Américas) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2Q3UYGm>. Acesso em: 16 mar. 2021.
- BACCARINI, M. P. O.; SILVA, R. R. M. Solução de controvérsias na América do Sul: uma avaliação de dois casos recentes. In: INTERNATIONAL LAW STUDENTS ASSOCIATION INTERNATIONAL CONFERENCE, 2008, Belo Horizonte. *Anais [...]*. Washington: ILSA, 2008. Disponível em: <http://bit.ly/3qUmtz0>. Acesso em: 16 mar. 2021.
- BARBOSA, M. R. C. *O fim do paraíso fiscal sul-americano: o processo decisório uruguaio*. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/317Wg5w>. Acesso em: 23 mar. 2021.
- CAETANO, G. ¿Milagro en Uruguay? Apuntes sobre los gobiernos del Frente Amplio. *Nueva Sociedad*, [S.l.], n. 272, nov.-dic. 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2ZtgmGu>. Acesso em: 17 fev. 2021.

CARMO, M. Por que grupo de Mujica corre risco de perder o poder no Uruguai, após 15 anos. *BBC News Brasil*, [S.l.], 23 nov. 2019. Disponível em: <http://bbc.in/3txIwgD>. Acesso em: 18 mar. 2021.

CHASQUETTI, D. Uruguay 2007: el complejo año de las reformas. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v. 28, n. 1, p. 385-403, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3vAaLwU>. Acesso em: 16 mar. 2021.

CLEMENTE BATALLA, I. Transiciones en la política exterior de Uruguay (2000- 2011). *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales: Regionalismo y Desarrollo*, [S.l.], v. 6, n. 11, p. 129-152, ene.-jul. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3cDSYfR>. Acesso em: 16 mar. 2021.

COLOMBO, S. Lacalle Pou assume no Uruguai com 457 projetos de mudança na Constituição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29 fev. 2020. Disponível em: <http://bit.ly/30YGWrl>. Acesso em: 18 mar. 2020.

CORSI, F. L.; SANTOS, A.; CAMARGO, J. M. A América Latina: ciclo de commodities e crise do capitalismo global. *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, [S.l.], v. 8, n. 15, p. 168-194, jan.-jun. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/39aXGR9>. Acesso em: 23 mar. 2021.

G1. Ex-presidente boliviana Jeanine Áñez é presa. *G1*, 13 mar. 2021. Disponível em: <https://glo.bo/3gAFh4x>. Acesso em: 17 jun. 2021.

GARCÉ, A. Uruguay: el Frente Amplio como partido de gobierno. In: IGLESIAS, E.; CONDE, R.; SUÁREZ PERTIERRA, G. (ed.). *El momento político en América Latina 2010*. Madrid: Colección Fundación Carolina; Siglo XXI, 2011. p. 551-577. Disponível em: <https://bit.ly/3uhVtM7>. Acesso em: 29 mar. 2021.

JUNQUEIRA, C. O Uruguai de Lacalle Pou e os rumos da integração regional. *Observatório de Regionalismo*, [S.l.], 10 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/38VO-joc>. Acesso em: 19 mar. 2020.

LUPPI, C. *2002-2012: la historia no oficial de la crisis y una lección pendiente*. Montevideo: Random House Mondadori; Editorial Sudamericana Uruguay, 2012.

MIER, B. Os EUA e a Lawfare: conheça os líderes latino-americanos sob investigação. *Brasil Wire*, [S.l.], 10 mar. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/30PiUj4>. Acesso em: 17 mar. 2021.

MORDECKI, G.; GARCÍA, S.; LEIVA, A. C.; MIRANDA, R.; RODRÍGUEZ, S. *Crisis, recuperación y auge: 15 años de política económica en Uruguay (2000-2014)*. Montevideo: Universidad de la República, 2015. Disponível em: <https://url.gratis/5t44K>. Acesso em: 15 fev. 2021.

NACE la Ley de Urgente Consideración: los 10 puntos clave del proyecto de Lacalle Pou. *El País*, [S.l.], 9 jul. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3ceQ56f>. Acesso em: 23 mar. 2021.

PALERMO, V. La disputa entre Argentina y Uruguay por la construcción de las procesadoras de celulosa en Fray Bentos. *Análise de Conjuntura OPISA*, Rio de Janeiro, n. 11, nov. 2006. Disponível em: <http://bit.ly/3eLCOP7>. Acesso em: 16 mar. 2021.

PECEQUILO, C. S.; CARMO, C. A. *O Brasil e a América do Sul: relações regionais e globais*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

REDAÇÃO ABRILABRIL. Elon Musk, golpe de Estado e lítio: entenda a luta do povo boliviano pela soberania nacional. *Diálogos do Sul*, Lisboa, 27 jul. 2020. Disponível em: <http://bit.ly/2OBrlMu>. Acesso em: 17 mar. 2021.

SANCHEZ, L. C. P.; BALARDIM, R. As relações sul-americanas do Uruguai: política externa comparada dos governos Vázquez e Mujica (2005-2015). *Anais do Salão Internacional de Ensino, Pesquisa e Extensão*, [S.l.], v. 9, n. 2, 3 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3tubeiw>. Acesso em: 17 mar. 2021.

SILVA, R. R. M. A política externa do Uruguai no período recente: as teorias das relações internacionais e os dilemas de um estado pequeno. In: CONGRESO DE RELACIONES INTERNACIONALES, 6., 2012, La Plata. *Anais [...]*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3cEWg2f>. Acesso em: 16 mar. 2021.

STENERI, C. *Al borde del abismo: Uruguay y la gran crisis del 2002-2003*. Montevideo: Banda Oriental, 2011.

## **Agradecimentos**

Daniel Bruno Vasconcelos, doutorando e bolsista no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana na Universidade de São Paulo, agradece à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), código de financiamento 001.

Rinaldo de Castilho Rossi, doutorando e bolsista no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana na Universidade de São Paulo, agradece ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), número do processo 140380/2020-5.

**REALIDAD PERUANA EN  
ESCALAS: GEOGRAFÍA  
POLÍTICA INTERNA Y EL PAÍS  
EN LA GEOPOLÍTICA ACTUAL**

*Thais Virga*



# Realidad peruana en escalas: geografía política interna y el país en la geopolítica actual

*Thais Virga*

## Introducción

Ocupando la parte central y occidental de América del Sur, Perú se limita al norte con Ecuador y Colombia a través, sobre todo, del río Putumayo, que ejerce una verdadera frontera geográfica (BARTHEM *et al.*, 2004)<sup>1</sup>, y, más de esto, constituye un corredor fluvial de intensa integración e interdependencia económica y social<sup>2</sup>. Al este, Perú limita con Brasil y Bolivia; al sur, con Chile, y al oeste, su costa está bañada por el océano Pacífico, teniendo una soberanía espacial continental aproximada de 1,2 millones km<sup>2</sup> y espacio marítimo con 200 millas a partir del litoral.

Tomado como un país geográficamente estratégico para América del Sur y las relaciones del subcontinente con el Pacífico, el Perú puede considerarse como un país que es, al mismo tiempo: andino central; norte altiplánico<sup>3</sup>; litoral, siendo eje medio de la Cuenca Pacífica (con proyecciones bioceánicas); ecuatorial (con la línea respectiva tocando el territorio peruano en

- 
- 1 A saber, el río Putumayo nace en el Nudo de los Pastos en los Andes Colombianos, cuando avanza sobre territorio brasileño recibe el nombre de río Içá y desemboca en el río Solimões (curso medio del río Amazonas) en Brasil, constituyendo una frontera en la mayor parte de su recorrido en 1.813 km de longitud entre Colombia, Perú y Ecuador y drena una cuenca de unos 148.000 km.
  - 2 Cabe señalar que dichas integración e interdependencia son legales e ilegales, con la expansión de la violencia asociada al narcotráfico y fuerzas paramilitares que avanzan fronteras, a través de uno de los principales y más complejos ríos de la Cuenca Amazónica.
  - 3 Ubicado en una zona donde los Andes son más amplios del llamado Altiplano Andino, considerada la segunda zona de meseta más extensa del mundo después del Tíbet.

Güepí, en el departamento amazónico de Loreto); amazónico (junto con Brasil, formando el eje medio horizontal de la Hoya o Cuenca Amazónica, lo que otorga a ambos países una posición destacada en la defensa sudamericana); y, además, antártico<sup>4</sup>.

Es de destacar que es miembro consultivo del Tratado Antártico de 1959, con voto y voz en la toma de decisiones relacionadas con el espacio sur, y ha instalado la Base Machu Picchu, una estación de investigación científica polar ubicada en la Isla Rey Jorge. El Perú es particularmente interesado en el mantenimiento de la paz y la desmilitarización de esa zona por su relación no sólo con el clima peruano, sino, como consecuencia de este, con gran parte de la dinámica de la economía pesquera del país (siendo uno de los principales países productores de pescado del mundo), ya que las frías aguas de la zona originan la corriente Humboldt –rica en plancton y que atrae muchos peces a la costa.

Perú une básicamente tres grandes regiones naturales delimitadas longitudinalmente: costa, sierra (zonas montañosas) y selva amazónica. De estas regiones y según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2014), la selva es la más grande del país, ocupando el 60,3% del territorio y el 9,4% de la población, estando formada por dos áreas principales –la selva alta o cerro de montaña y la llanura amazónica o selva baja. La sierra cubre el 28% del territorio nacional y concentra el 38% de la población, mientras que la costa, a pesar de representar el 11,7% del territorio nacional, representa la región más densamente poblada, con el 52,6% del total.

Considerado entonces como un país “megabiodiverso” en términos de Geografía Física y con mucho potencial de desarrollo, es en el ámbito de la Geografía Humana –social, económica, regional y, sobre todo, política– donde encontramos más que unicidades y contrastes, desigualdades relevantes.

Con base en esa caracterización inicial del Perú y presentado en dos partes principales, este capítulo tiene como objetivo analizar algunas cuestiones relevantes sobre la Geografía Política del país en la actualidad, desde una perspectiva local (peruana) hasta las disparidades demográficas y socio-

---

4 Observando una diversidad aún más amplia, el especialista en biogeografía y biocomercio del país y exministro del Ambiente, Antonio Brack Egg, identificó 11 ecorregiones para proponer al Estado, con base en una clasificación más detallada, mejores estrategias de desarrollo y sostenibilidad. Tales ecorregiones son delimitadas como: mar tropical, mar frío, desierto del Pacífico, bosque seco ecuatorial, bosque tropical pacífico, cordillera esteparia, puna (la zona más alta de la Cordillera en Perú, alcanzando cumbres superiores a 5.000 m), páramo, selvas alta y baja, y sabana de palmeras (cf. SER PERUANO, [s.d.]).

económicas internas y las inestabilidades políticas contemporáneas, dando forma a la primera sección.

Luego, en la segunda sección del texto se exploran las escalas regional e internacional de Geopolítica, contemplando las relaciones del país con América del Sur, prestando atención a la integración física regional, y con China, observando aspectos comerciales entre los dos países, así como las controvertidas inversiones y proyectos del país asiático en Perú, en ese mismo contexto.

De esa manera, se presenta un panorama reciente de caracterizaciones y reflexiones a partir de una mirada multiescalar y más integral del Perú, señalando importantes desafíos actuales con miras a una mejor planificación territorial y un desarrollo socioespacial más amplio y efectivo en el país.

### **Una mirada geográfico-política del Perú hoy: la escala local de caracterización, dinámicas, desigualdades y conflictos socioespaciales**

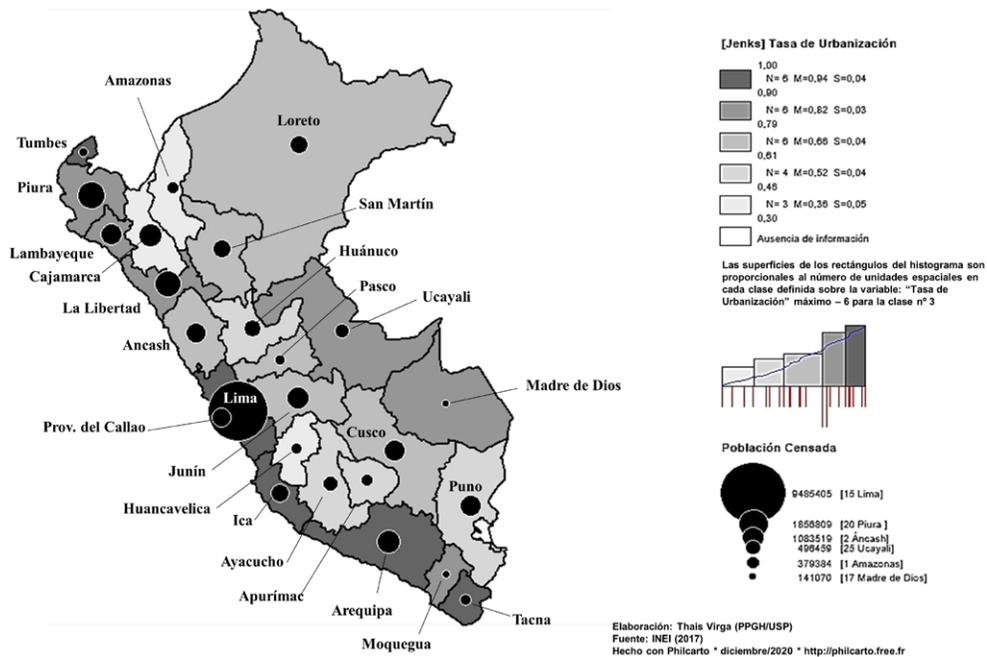
Administrativamente, el país está organizado en 24 departamentos y una provincia constitucional: Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao<sup>5</sup>, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali.

Como en otros países sudamericanos, además de la capital y sus alrededores, gran parte de la población vive en la costa, especialmente en la RML y sus alrededores, alcanzando las mayores tasas de densidad demográfica y urbanización (Figura 1), además de mejores tasas de empleo formal (INEI, 2017) y suministro de infraestructura logística y básica (acceso a agua potable y disponibilidad de saneamiento – Figura 2).

---

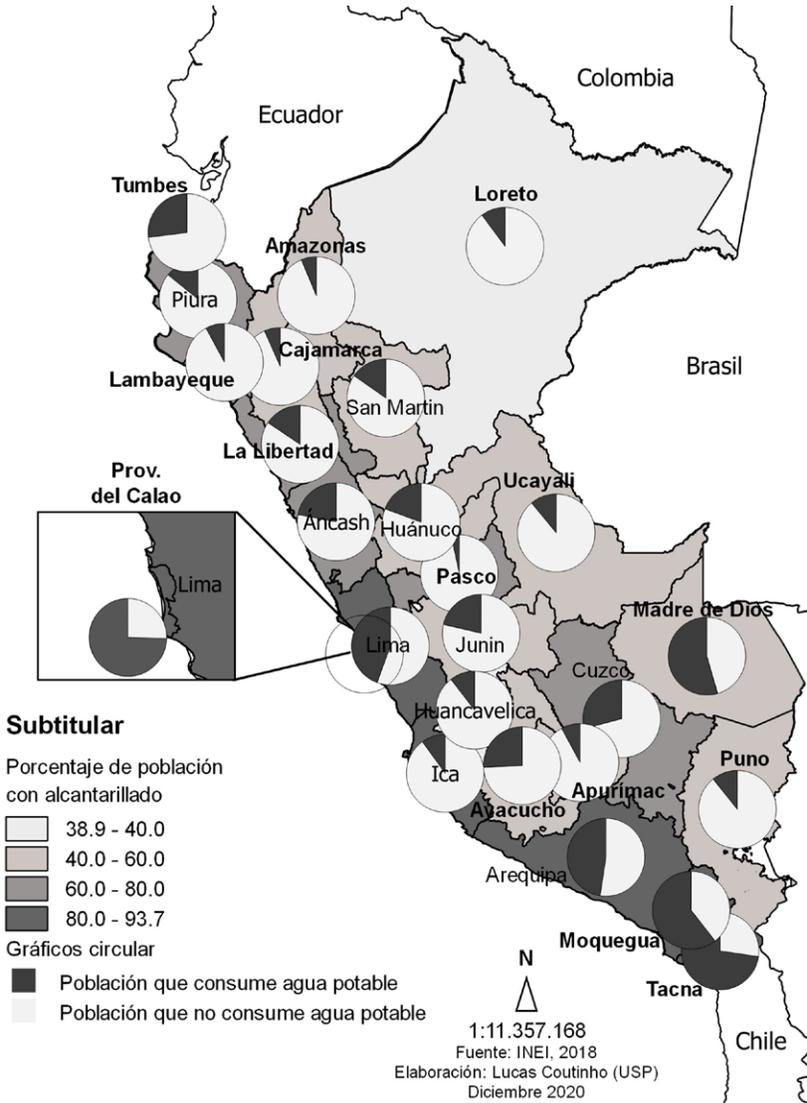
5 Provincia constitucional ubicada en la costa de la Región Metropolitana de Lima (RML) y con cierta autonomía administrativa, siendo la sede del Callao –ciudad portuaria fundada en la época colonial que aglutina el mayor puerto (Callao) y aeropuerto (Internacional Jorge Chávez), además de una parte importante de la infraestructura industrial del país. Se caracterizan, junto con la RML, los dos centros urbanos más importantes del Perú.

**Figura 1:** Población censada × tasa de urbanización (datos de 2017)



**Fuente:** Elaboración propia con base en INEI (2017).

**Figura 2:** Acceso a red de alcantarillado × consumo de agua potable (datos de 2018)



**Fuente:** INEI (2018).

Nota: un hallazgo trágico: a pesar de estar bañados por importantes ríos, en el “core” de la Cuenca Amazónica en el país, los departamentos de Loreto y Amazonas tienen, respectivamente, apenas 10,2% y 6,3% de su población con acceso a agua potable, sin mencionar la pésima calidad del agua disponible para la población en general. Tales realidades se vieron y vivieron en varias ciudades amazónicas visitadas en investigaciones de campo a la Amazonía peruana (VIRGA, 2019).

Cabe señalar que, aunque la promesa de desarrollo humano del país se considera promedio según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Perú (PNUD PERÚ, 2019) —con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,490<sup>6</sup>—, además de los costeros, son los departamentos más australes del país que tienen un índice superior a 0,600, sobre todo en: Callao, Moquegua, Arequipa, Lima, Ica y Tacna. En el centro longitudinal del país —en Huancavelica (vecino a Ica)<sup>7</sup>, Huánuco y Pasco (centro del país) y Cajamarca (centro-norte), además de los departamentos amazónicos de Loreto y Amazonas—, el IDH sale de 0,336 y llega a 0,418, respectivamente en la primera y última región.

Si bien que el IDH muestra un índice de desarrollo “potencial” que podría lograrse sin desigualdad, en 2015 el PNUD creó un nuevo más “real”, el llamado Índice de Desarrollo Humano Ajustado por Desigualdad (IDH-D). En ese caso, la situación en el Perú se agrava considerablemente, llegando a 0,281 en el promedio del estudio de 2019, mostrando que a pesar de presentar una tasa de crecimiento acumulado de más del 60% en el IDH entre 2003 y 2019, “aún existen varios territorios con gran potencial en el estallan en su totalidad y presentan brechas en el desarrollo humano” (PNUD PERÚ, 2019, p. 11).

En resumen, con excepción de la región costera centro-sur, las desigualdades socioespaciales son más evidentes en las periferias metropolitanas, agravándose considerablemente a medida que se ingresa a las zonas montañosas y selváticas del centro y norte del país, especialmente en los departamentos amazónicos y en las zonas rurales donde, además del desamparo, se suman la informalidad, las ilegalidades, la pobreza y la falta de acceso y condiciones básicas de desarrollo (LA BRECHA..., 2018; MONTOYA, 2017).

Existe también un contingente considerable de población en los departamentos amazónicos dependientes de una mejor infraestructura social y condiciones de conectividad y accesibilidad. Cuanto más lejos de las principales zonas metropolitanas, en especial de la RML, más precarias son las opciones. En la “selva baja” (Omagua, o llanura tropical), la región más extensa del Perú y que alcanza altitudes entre 80 y 400 m, Loreto, Ucayali y Madre de Dios suman más de 1,5 millones de habitantes, con la ciudad de Iquitos, considerada la capital de la Amazonía Peruana y con casi medio millón de habitantes, siendo cono-

---

6 Cuanto más cerca de cero, menor es el IDH “base” u original, y cuanto más cerca de uno, más grande es el IDH (utilizando como criterio de evaluación tres índices, que son: Índice de Educación, Longevidad e Ingresos).

7 Considerada la región más pobre del país.

cida como la ciudad más grande del mundo inaccesible por tierra. En la región de “selva alta” (Rupa-Rupa, o interandina), cuyo relieve accidentado va desde 400 m a más de 1.000 m, la concentración poblacional de los departamentos de Amazonas, San Martín y Cajamarca supera los 2,5 millones de personas.

Tales especificaciones demográficas son relevantes para la comprensión del gran contingente de población que depende de mejores infraestructuras, así como las geográficas regionales se asocian directamente con el establecimiento de mejores conexiones físicas (VIRGA, 2019)<sup>8</sup>. Y como es ampliamente discutido y evidente, mejores sistemas de logística y transporte (además de energía y telecomunicaciones) forman la base de una infraestructura clave, necesaria y directamente vinculada a cualquier proceso de desarrollo socioeconómico.

Analizando las estructuras productivas y dinámicas económicas a escala local peruana, las actividades de mayor industrialización y valor agregado se concentran en las regiones con mejores resultados socioespaciales y mayor oferta de infraestructura, como lo evidencia la mayor concentración y oferta “regular” costera (SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN AMBIENTAL [SINIA], 2014; COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES [CAN], [s.d.]). En ese ámbito, entonces, se destacan tres caracterizaciones económicas principales, a saber:

- 1) la producción y los servicios industriales con mayor desarrollo tecnológico y valor agregado se concentran en la RML y departamentos limítrofes, en especial, al sur;
- 2) la producción de minerales –principalmente plata, oro, cobre y zinc para exportación a través de la terminal de embarque de minerales del Callao– se concentra en los departamentos de Áncash, Lima, Pasco, Junín (plata y zinc); Cajamarca, La Libertad y Madre de Dios (oro); y Áncash y Arequipa (cobre); y,
- 3) se destaca la producción de diversos alimentos en el norte del país desde la costa hasta la selva, y aquí, entre los departamentos amazónicos relevantes, se destaca San Martín, considerado “la despensa peruana”.

---

8 Tanto dentro del país como entre el país y sus vecinos, desde el diseño de rutas y elecciones adecuadas de modos de transporte hasta la integración de infraestructuras que cumplan con las fronteras locales, regionales y las perspectivas del comercio exterior internacional en el Pacífico.

Básicamente, una parte relevante de lo que come la RML proviene de los departamentos del norte del país, así como muchos de los artículos manufacturados e industrializados que se demandan en estos, llega a las zonas centro-norte y amazónica desde la RML por la Carretera Central y otras vías articuladas (SINIA, 2014; INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL, [s.d.]), cuando habilitadas sin mayores inconvenientes y bloqueos<sup>9</sup>, hecho que destaca claramente el tema de la importancia de una mayor y mejor provisión e integración de infraestructura en el país.

### **De la estructura político-territorial a complejidades e inestabilidades contemporáneas**

Con respecto a la organización territorial y administrativa del país, y como avance, a partir de las tres macro regiones naturales (costa, sierra y selva), el Perú se divide básicamente en departamentos o regiones (24 más la Prov. Const. Del Callao) que tienen su propio gobierno regional elegido cada cuatro años, además de 196 provincias y 1.874 distritos y centros poblados, estos limitados a gobiernos locales.

Entre las principales atribuciones de los departamentos se destacan la gestión presupuestaria y la coordinación intermunicipal y de servicios públicos en el ámbito jurisdiccional. Por otro lado, se destaca que desde la independencia del país (1821) ya a la fecha, casi el 70% de las provincias y más del 80% de los distritos no tienen límites definidos “estrictamente”, así como la mayoría de los núcleos de población son reconocidos oficialmente según INEI. Tal situación impone obstáculos a municipios y localidades desde la elaboración de delimitaciones hasta la demarcación de territorios a través de la resolución de problemas internos, el fortalecimiento de la unidad y el desarrollo socioespacial en escala local.

La fragilidad de la autonomía política y económica en las esferas de gobierno más locales hace que mucho del planeado, ejecutado e impactado en zonas alejadas de las regiones más desarrolladas de la costa centro-sur del país se decida en Lima, como se evidencia en proyectos de infraestructura en

---

9 A pesar de los diferentes tramos viales y ferroviarios que conectan la RML con las regiones centrales (y montañosas) del país, existen frecuentes bloqueos y cierres de rutas, como en la Carretera Central o Ruta Nacional PE-22 (PERÚ, 2016; Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, cargas y Mercancías [SUTRAN], 2017) debido a inestabilidades geográficas como derrumbes, huaiacos y otros.

la Amazonía<sup>10</sup>. Por supuesto esa no es una realidad exclusiva y no debe generalizarse en el Perú, pero es evidente que en algunos departamentos en el país tal ausencia de autonomía repercute más directamente en desorganización, reelaboraciones o “rehaceres” en la conducción de políticas públicas localizadas.

Sin embargo, a pesar de la aún fuerte centralización en la toma de decisiones y factibilidad de acciones en todo el país, ese panorama se justifica por una compleja estructura político-administrativa históricamente estructurada, y más que eso, que ha venido mostrando importantes cambios en las últimas décadas.

Valenzuela, Henríquez y Cienfuegos (2019, p. 599-300) separan la etapa moderna del proceso de descentralización política peruana en tres momentos principales, algunos de los cuales temporalmente interrelacionados. El primero, de 1988 a 1998, con predominio del “parlamentarismo regional” y la aprobación de la primera ley de bases de la descentralización, en un contexto de múltiples crisis (hiperinflación, crisis fiscal y violencia en el apogeo de la actuación del grupo guerrillero Movimiento Revolucionario Túpac Amaru –MRTA– y la organización Sendero Luminoso). El segundo, de 1992 a 2001, comprendió básicamente el período fujimorista y el inicio del período democrático posterior, con una fuerte intervención federal en los gobiernos regionales a partir de un “autogolpe” y un llamado al Congreso Constituyente a elaborar una nueva Constitución en sustitución del texto de 1979. Era una coyuntura de intentos neoliberales de organización económica a costa de graves crisis sociales.

Como tercer y último momento y desde 2002, en la presidencia de Alejandro Toledo se logró un consenso sobre la reforma y avance del modelo de descentralización del país. Con la aprobación de la Ley n° 27.783 (PERÚ, 2002)<sup>11</sup>, que dirige a nivel departamental (regional), desde un sistema de transferencia de competencias de manera progresiva y ordenada, la planificación y ordenamiento territorial y la administración presupuestarían de transferencias financieras centrales hasta la ejecución de infraestructuras y servicios públicos (CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ,

10 En investigación de campo en Yurimaguas, se observó, por ejemplo, que no solo se decidió en la capital la construcción del “Terminal Portuario de Yurimaguas – Nueva Reforma” (proyecto perteneciente a la agenda prioritaria del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la Unión de Naciones Suramericanas –COSIPLAN/ UNASUR), sino también es de Lima el origen de la mayoría de los trabajadores del puerto fluvial, especialmente en cargos de operadores directos a las embarcaciones, gerencia e ingenieros (VIRGA, 2019).

11 Disponible en: <https://bit.ly/3IWLmDI>. Consulta en: 1 feb. 2022.

2007). Un punto interesante que resaltar es la interrelación de la diversidad étnico-cultural del país con ese proceso de descentralización política.

A saber, a partir de la fuerte influencia inca en la constitución etnográfica del Perú, con la colonización, además de plagas, guerras e inmigración, se expandió enormemente el mestizaje en el país —sobre todo de aportes europeos, en un primer momento, luego también estadounidenses, africanos y asiáticos (especialmente chinos en la sierra central y andino-amazónica). Según el último Censo de 2017 (INEI) y con respecto a la autoidentificación étnica de origen, vemos que: 60,2% se declararon mestizos; 22,3%, quechua; 5,9%, blancos; 3,6%, afrodescendientes; 2,4%, aymara; y 1% de otros pueblos indígenas, seguido de otros (4,6%), con una proporción creciente de asiáticos.

Configurando un país de amplia diversidad cultural y etnolingüística, el Perú es reconocido internacional y nacionalmente en esos términos, con la protección de esa diversidad atestiguada en la Constitución del país (PERÚ, 1993)<sup>12</sup>. Amayo Zevallos (1999, p. 89) enfatizaría la importancia de aceptar la naturaleza y la libertad de las sociedades indígenas y nativas en el país y en toda América en términos de igualdad, por mantener, históricamente, una cultura preservacionista en su formación económica y organización de la vida social.

Así que, aunque atravesado por períodos de violencia generalizada y conflictos internos que involucran a esas poblaciones hasta el día de hoy, como lo discutieron Azevedo y Delacroix (2017), es significativo en el Perú prestar atención a las múltiples *otredades* —en sus distintas demandas y amplias posibilidades de participación y acción política, apuntando a nuevos medios de desarrollo socioeconómico más integrales e incluyentes.

Mientras observan avances, lentos pero relevantes para la historia del país, Ludwig, Asensio y Zúñiga (2011) discuten los temas de clases sociales e identidades que se evidencian en el Perú contemporáneo y algunos cambios que surgen en el ámbito de las políticas públicas. Los autores enfatizan básicamente tres procesos que han transformado las interacciones entre el Estado y la sociedad en los últimos años:

- [...] (i) la importancia adquirida por las identidades locales/regionales;
- (ii) la fragmentación de las políticas públicas enfocadas a los sectores

---

12 Artículo 2º, inciso 19: “Toda persona tiene derecho: A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tienen este mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad” (PERÚ, 1993).

más pobres, especialmente en el ámbito rural; y (iii) la consolidación de las municipalidades como escenarios privilegiados de la interacción entre Estado y sociedad. (LUDWIG; ASENSIO; ZÚÑIGA, 2011, p. 18)

Con relación al primer proceso, se destaca el fracaso de las estrategias y políticas generales desarrolladas durante la mayor parte del siglo XX para la reducción de la pobreza, apuntando, del papel al plan, o, erróneamente, desconectado de las particularidades sociales y las diferentes realidades étnicas locales en el país. En el segundo, hay críticas a las “políticas públicas impulsadas por la demanda” del gobierno de Fujimori, resultando en el fracaso de las políticas públicas universalistas en un país tan diverso en términos de demandas. Finalmente, el tercer proceso enfatiza la relevancia de una mayor participación de los municipios, convirtiéndose en un interlocutor importante en las relaciones entre la población y el Estado (LUDWIG; ASENSIO; ZÚÑIGA, 2011, p. 16-19).

Así, a pesar de los tiempos y escalas –lentos, espaciados y/o retrasados, sumados a las heterogeneidades asociadas directamente a ese país costero-andino-amazónico “en ebulición” –, el Perú es uno de los sudamericanos que atraviesa mayores signos y transformaciones socioespaciales en la actualidad.

Cerrando esta sección y dando un panorama de la Geografía Política peruana en sus complejidades y orientaciones internas, un último aspecto que llama atención en el país es la grave inestabilidad política nacional. Desde el primer presidente del país –José de San Martín (1821-1822)– hasta Francisco Sagasti (2020-2021), Perú tuvo 98 representantes de federación, electos directa o indirectamente, a través de golpes de Estado, formación de juntas militares y, más recientemente, por medio de renuncias y remociones, asociadas sobre todo con denuncias de corrupción. Sólo en los últimos cuatro años, el país fue gobernado por cuatro presidentes, tal inestabilidad política.

Sin embargo, más que mostrar inconsistencias desde donde se espera rumbo y mayor previsibilidad, impresiona una participación popular activa y creciente, destacándose entre los jóvenes los temas administrativos y de gobernabilidad en el país, además de otros lineamientos socioculturales y de derechos que parecen sacar a relucir fuertes y claros deseos de cambio. Como, de forma interactiva, Arroyo, Fowks y Miguel (2020, s.p., traducción nuestra) resumen: “de las redes a las calles: la generación que dijo basta”.

Habiendo presentado algunos relevantes *impasses* actuales en el ámbito de la Geografía Política interna, pasamos al siguiente apartado, en el que, desde las relaciones de este del Perú con sus vecinos de América del Sur hasta las suscritas con China, el país suma problemas en la actualidad.

## **Una visión a la Geopolítica: la escala regional (sudamericana) y la escala internacional (China) entre viejos y nuevos intereses**

Según el *Libro Blanco de la Defensa Nacional* (PERÚ, 2005)<sup>13</sup>, Perú constituye como un país “pivote” en la región sudamericana para su mayor integración:

La ubicación central y occidental del Perú en América del Sur, favorece su posición de nudo natural de comunicaciones terrestres, ferroviarias, marítimas y aéreas, facilitando el tráfico comercial y turístico recíproco en toda la región, constituyéndose en un pivote y centro estratégico para las comunicaciones terrestres, ferroviarias, fluviales, marítimas y aéreas de esta parte de América. Para lo cual, se requiere de un adecuado sistema de seguridad y defensa nacional. (PERÚ, 2005, p. 49)

La presencia de importantes cuencas hidrográficas le da al país una posición privilegiada para la interconexión regional, además de “geográficamente” más viable ante la difícil travesía de la cordillera de los Andes (sobre todo, en sus cumbres) por modos de circulación terrestre (ferrocarriles y carreteras) para ampliar las perspectivas comerciales en América del Sur.

Son cuatro las importantes cuencas que el Perú cuenta: La Cuenca del Pacífico, que comprende 52 ríos paralelos entre sí que fluyen en el océano respectivo; La Cuenca del Amazonas, por donde fluyen los ríos y afluentes que componen el Amazonas, el que nace en el sur de los Andes en Perú, en la región de Arequipa, a más de 5.000 metros sobre el nivel del mar y fluye en el Atlántico; La Cuenca del río Madre de Dios, este un afluente del río Madeira en el sureste del país, lo que mediante la intermodalidad de los transportes permitiría el acceso a las rutas del Paraná-Paraguay y su salida al Atlántico por la vía del río de la Plata en Argentina; y, por fin, La Cuenca del Titicaca, compartida con Bolivia, lago que en Perú ablanda los hielos de la región permitiendo el desarrollo de asentamientos y poblaciones humanas, por los ríos que allí nacen (Pucará, Azángaro, Ramis y otros), formando la base de la economía intrarregional.

Castillo (2013, p. 3) observa que “ser marino y bioceánico permite el comercio marino con todos los países continentales e insulares del Pacífico

---

13 En Capítulo II, “Perú en el Mundo”, del libro. Disponible en: <https://bit.ly/3J3ENiN>. Consulta en: 1 feb. 2022.

y Atlántico”. Sin embargo, aunque la posición geográfica estratégica del Perú en el subcontinente le da al país condiciones favorables en términos geoeconómicos y geopolíticos, eso no es explotado en su potencial.

Aquí llamamos la atención sobre un primer hecho que ejemplifica/justifica tal realidad, ya que, según Contreras (2020, p. 73), en Perú “la geopolítica sigue siendo una disciplina casi ausente en las universidades, en los partidos políticos, y en las empresas, y ni qué decir en el Estado”. El autor explica que el *Libro Blanco de Defensa*, con lineamientos de política pública vigentes y cuya organización fue dirigida por él<sup>14</sup>,

[...] está en el olvido, porque ninguno de los gobiernos que siguieron ni los sucesivos comandos de las Fuerzas Armadas, han planificado su propio quehacer institucional, ni mucho menos ha sido actualizado a pesar que la Organización de Estados Americanos señala que debería de actualizarse cada cinco años. (CONTRERAS, 2020, p. 73)

Aun así, el autor subraya la importancia de tener en cuenta y de manera más estratégica la Geopolítica del país, ante las recientes y amplias inserciones de potencias internacionales como Rusia y China:

Hay quienes dicen que los Libros Blancos pasaron de moda, puede ser, lo que no pasa de moda son los problemas de desarrollo y seguridad de un país, ni pasan de moda los conceptos y criterios geopolíticos que cada país visualiza, porque si todo esto fuera cierto, no sabría qué decir por qué en los tiempos actuales los chinos y los rusos tienen una presencia más activa en la región, con visitas constantes, acuerdos y ofertas de todo tipo para desarrollar su propio país en escenarios distantes de su punto de origen, porque todo lo que hacen es geopolítica, geoestrategia, geoeconomía y globalización poniendo los pies desde Europa del Este y Asia en otros continentes. (CONTRERAS, 2020, p. 73)

Dicho esto, es factible inferir que el Perú se perjudica no solo en términos de alcance comercial más amplio y fortalecimiento de la integración física regional sudamericana, pero también en reverberaciones económicas y socioespaciales más positivas con la presencia “ávida” de países de otros

---

14 En su posición, entonces, de Viceministro de Defensa.

continentes. Como veremos a seguir, con enfoques respectivos en las agendas de integración de la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA) y del COSIPLAN, y en la reciente inserción china en Perú, destacando, en ambos, proyectos en la Amazonía y zonas centrales en sus efectos y amenazas a ese país bajo revisión.

### **El Perú en la agenda de integración física regional: entre idealización y viabilidad**

Con una mirada geopolítica del Perú contextualizada durante los años 1970, el teniente coronel José Zarate Lescano había observado la necesidad del país en articular: las riquezas existentes en el mar y sus regiones naturales; su posición geográfica en el subcontinente y en el mundo; y la presencia del río Amazonas para materializar su conexión con los vecinos. Reflexionó que:

La Geopolítica, en el sentido de ciencia y arte de gobernar el espacio territorial, busca su armonía integral con los demás recursos y ofrece un máximo de posibilidades en el futuro, a medida que los progresos científicos hagan posibles toda clase de transformaciones, cambios y beneficios. (LESCANO, 1970, p. 37)

Interrelacionado a esos rumbos y ante los problemas internos peruanos en términos de conectividad y circulación, además de apuntar al propio desarrollo nacional, fue sólo muy recientemente que el país, de hecho, implementó nuevas infraestructuras logísticas con el objetivo de integrar más ciudades y pueblos y luego hacer posible una mayor conexión intermodal con los vecinos en los llamados “corredores bioceánicos” –en este caso, para el enlace físico Atlántico-Pacífico, a través de una agenda de proyectos consensuada por todos los países de América del Sur. Bueno, eso se esperaba. Algunos proyectos siguieron y se terminaron, muchos se retrasaron y otros, en las últimas dos décadas, fueron descartados<sup>15</sup>.

Hablamos del lanzamiento, en 2000, de la IIRSA, con una amplia agenda de proyectos e inversiones planificadas en toda la región, aparte de 10 grandes *Ejes de Integración y Desarrollo*, cruzando territorios y fronteras a nivel nacional

---

15 Ver Virga y Marques (2020).

y supranacional<sup>16</sup>. Apoyada entonces y en particular por Brasil, y poco después reforzada por Perú (PARES, 2006), la IIRSA sería revisada y reformulada en 2008/2009 ya en el ámbito del COSIPLAN de la UNASUR.

No se pretende aquí abordar estas iniciativas ni los avances, percances y dilemas de esas amplias y complejas agendas integradoras<sup>17</sup>, pero Perú fue el país que participó de manera más efectiva (además de los discursos), con proyectos en marcha o ya concluidos. El país formó parte de cuatro ejes – Amazonas, Andino, Interoceánico Central y Perú-Brasil-Bolivia–, de los cuales destacamos los principales impactos intrarregionales y problemas comunes para perspectivas de integración sudamericana relacionados con proyectos del primero y último ejes.

### *La IIRSA Norte*

Al evaluar proyectos ejecutados, en curso y planificados en el Eje Amazonas<sup>18</sup>, Virga (2019) detalla los principales efectos socioespaciales intrarregionales “hacia adentro”, así como los principales obstáculos para la realización de corredores “hacia afuera”. Entre los terminados, se destaca el proyecto de la carretera IIRSA Norte (955 km)<sup>19</sup>, que conecta el puerto marítimo de Paita (región Piura) con la ciudad amazónica de Yurimaguas (región Loreto) y es operada por la empresa brasileña “negativamente famosa” Odebretch en el norte del país.

Concluida en 2009, esta fue diseñada para servir como enlace bimodal carretera-ríos de la Cuenca Amazónica entre Perú y Brasil, ampliando la conectividad y mayor competitividad comercial del primer país al Atlántico y del segundo al Pacífico en sus envíos a China (en alto tonelaje de cargas para la ex-

16 Dichos Ejes fueron denominados: Andino, Andino del Sur, Amazonas, Del Sur, Escudo Guayanés, De Capricornio, Interoceánico Central, Hidrovía Paraguay-Paraná, MERCOSUR-Chile y Perú-Bolivia-Brasil. Los dos primeros se unieron más tarde en COSIPLAN/UNASUR. Los mapas de estos Ejes y tal reestructuración se pueden consultar en: <https://bit.ly/32XlEQ8>. Consulta en: 1 feb. 2002.

17 Para un análisis crítico de esas agendas en sus “mega” objetivos, ver Vitte (2015) y Costa (2018).

18 Cuya estructura espacial institucional en COSIPLAN y más detalles de sus proyectos estructurantes e individuales se pueden encontrar en: <https://bit.ly/3Gky1TJ>. Consulta en: 1 feb. 2022.

19 La ruta IIRSA Norte está disponible, por el concesionario, en: <https://bit.ly/3sfyVfz>. Consulta en: 1 feb. 2022.

portación). Pero terminó sirviendo solo a una mayor integración intrarregional en el sentido costa-sierra-selva en el norte del Perú, algo también demandado.

Primero, porque no ha habido avances en la operatividad fluvial del tramo pretendido hacia Brasil. Según peruanos entrevistados por la autora, debido al fuerte desempeño de los sindicatos “prácticos” del lado brasileño, que no permiten que los buques peruanos naveguen en aguas brasileñas, aunque estos llegan con sus botes a la ciudad más importante de la Amazonía peruana –Iquitos– y, peor aún, en una cuenca compartida del Amazonas. Como segundo punto, Virga (2019) enfatiza el aspecto geográfico, tan fundamental para la ejecución de obras viales, pero que representa un obstáculo real para el modal elegido en la IIRSA Norte, en particular, para el perenne mantenimiento vial.

En este caso, pues los tramos en la selva baja sufren derrumbes y hundimientos constantes de la pista debido a la alta humedad, y porque el cruce de cargas de grandes tonelajes ha demostrado ser física y económicamente inviable, ya que la carretera avanza hacia zonas de selva alta (como en la cordillera Escalera entre Tarapoto y Yurimaguas)<sup>20</sup> y el cruce andino en la parte centro-norte del país, en localidades con picos que superan los 1.200 m en Piura.

Así, a pesar de los discursos de un corredor amplio, fluido y rentable para el tránsito de grandes cargas de comercio, ya sea entre Perú y Brasil, y de este segundo al Pacífico por el Puerto de Paita, lo que se ha visto hasta muy recientemente son sólo impactos internos en el Perú, sirviendo para la promoción de flujos, carga y personas en el norte del país.

Además de la expansión de la conectividad y accesibilidad, que repercutió en una fuerte reducción de tiempo, por horas en rutas que hasta entonces tomaban días o meses, se fortaleció el comercio local e interdepartamental. Asimismo, también sirvió para la llegada de infraestructura y nuevos servicios como electricidad, internet, turismo y transporte, donde hubo una expansión de nuevos negocios y productos, como los relacionados con: acuicultura; cultivo y transformación industrial de las llamadas “super frutas” amazónicas (como el chontaduro) en aceites, harinas y helados; producción de café y cacao especiales (con líneas *gourmet* que ya empiezan a ser exportadas); y la producción de aceite de palma, a pesar de recibir fuertes críticas desde el punto de vista ambiental y de salud, terminó sacando a varios trabajadores de actividades ilícitas asociadas al narcotráfico regional de cocaína (MELENDRES, 2018).

---

20 Una cordillera que se levanta más de 2.000 m de elevación (de los 200 a los 2.300 m), como un límite natural entre Loreto y el oeste de San Martín.

### *La IIRSA Sur o Interoceánica Sur*

En el ámbito del Eje Perú-Brasil-Bolivia, se preveía con el proyecto de carretera “IIRSA o Interoceánica Sur” la ampliación y pavimentación de tramos entre la pequeña ciudad de Iñapari (en la región de Madre de Dios y fronteriza a la ciudad de Assis Brasil, Acre) hasta los puertos marítimos en la región centro-sur del Perú, de Matarani (Arequipa), San Juan de Marcona (Ica) e Ilo (Tacna), con el objetivo una vez más de impulsar el comercio en el subcontinente, particularmente entre los países del eje, y desde estos a otros países “extrazona” –en especial incrementando las conexiones entre Rio Branco en Acre (Brasil) a Cusco y Puno en Perú, y de estos a los puertos especificados en el Pacífico, una vez más, “vendiendo”, en discursos y planes, posibilidades de acceso para ambos en el transporte de grandes cargas hacia Asia, o bien, ofreciendo a estos países una nueva alternativa para canalizar sus exportaciones.

Con sus obras terminadas en 2010, Dourojeanni (2013) – consultor peruano y exjefe de la División Ambiental del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – caracterizó esa carretera como costosa e innecesaria, además de subrayar el costo socioambiental de la ocupación desordenada resultante. El autor resume en algunos extractos la ausencia de planificación, teniendo en cuenta los aspectos geográficos y económicos, y, de manera nuevamente crítica, la elección de carreteras como opción de interconexión en la dirección Amazonía-Andes-Pacífico:

La verdad es que el pueblo peruano fue engañado. La Interoceánica Sur, por ejemplo, a pesar de los dos mil millones de dólares invertidos, no incrementó el comercio entre Perú y Brasil. Solo sirvió para incentivar actividades ilegales como la minería “informal”, la destrucción de bosques y la invasión de territorios indígenas. **Nadie ha visto, hasta hoy, un camión cargado de soya brasileña para ser embarcada desde los puertos del sur de Perú, como tantas veces anuncian los políticos. Se olvidaron del pequeño detalle: los Andes gigantes, que hacen técnica y económicamente imposible utilizar esta vía para transportar voluminosas mercancías brasileñas a los mercados asiáticos. Es más barato dar la vuelta al continente.** [...] Con cargas voluminosas de commodities, la única opción disponible para cruzar la Cordillera de los Andes a los puertos del Pacífico de Perú es un ferrocarril. Y lo cierto es que el único paso andino que permitiría hacerlo económicamente

sería el Paso de Porculla, a menos de 2.200 metros sobre el nivel del mar. Cualquier otro paso requeriría que las cargas se elevaran hasta los 4.000 metros sobre el nivel del mar. En la parte amazónica, la carga puede continuar por vía férrea o fluvial. (DOUROJEANNI, 2013, s.p., traducción y énfasis nuestros)<sup>21</sup>

La Interoceánica<sup>22</sup>, con una longitud total de 2.603 km, fue construida con la promesa de facilitar el flujo de productos principalmente brasileños, incluida la soya, hacia Asia, con la idea de reducir costos y tiempo de viaje por hasta cinco días. Pero, para bien en realidad, al menos hasta 2017, la IIRSA Sur estaba prácticamente subutilizada para el comercio y casi no había productos brasileños dirigidos a puertos en el Pacífico —siendo, así y una vez más, una carretera más utilizada por los peruanos en sus flujos locales de carga y per-

---

21 En el original: “A verdade é que o povo peruano foi enganado. A Interoceânica Sul, por exemplo, apesar dos dois bilhões de dólares investidos, não aumentou o comércio entre o Peru e o Brasil. Somente serviu para estimular atividades ilegais como a mineração “informal”, a destruição da floresta e a invasão de territórios indígenas. Ninguém viu, até hoje, um caminhão carregado de soja brasileira para ser embarcada nos portos do sul peruano, como os políticos tanto propagandeavam. Eles se esqueceram do pequeno detalhe: os gigantes Andes, que tornam técnica e economicamente impossível usar esta estrada para o transporte das volumosas commodities brasileiras em direção aos mercados asiáticos. É mais barato dar a volta no continente. [...] Com a carga de commodities volumosas, a única opção disponível para atravessar a Cordilheira dos Andes até os portos do Pacífico no Peru é uma estrada de ferro. E a verdade é que o único passo andino que permitiria fazer isso economicamente seria o Paso de Porculla, a menos de 2.200 metros acima do nível do mar. Qualquer outro passo exigiria que as cargas subissem até 4.000 metros acima do nível do mar. Já na parte amazônica a carga pode continuar por ferrovia ou por hidrovia. (DOUROJEANNI, 2013, s.p.)”

22 A saber, la vía que conecta Brasil con Perú fue otorgada en 2005, y por 25 años, al Consorcio Interoceánico, integrado por las siguientes empresas: por los tramos 2 y 3 – Construtora Norberto Odebrecht S.A., Graña y Montero S.A., JJC Contratistas Generales S.A. y Consorcio INTERSUR; y, por el tramo 4 – otras brasileñas “famosas” (y luego muy criticadas en Perú), Grupo Andrade Gutiérrez, Construções e Comércio Camargo Correa S.A. y Construtora Queiroz Galvão S.A. (BORGES; AYMARA, 2015). En lo que respecta a la corrupción que involucra a Odebrecht, se destaca que la empresa se había convertido en la mayor potencia empresarial extranjera en el Perú, “exportando” no solo servicios y obras, sino también su *modus operandi* (GASPAR, 2017), lo que se traduciría en una inestabilidad político-gubernamental e institucional aún mayor en el país.

sonas, y aún con muchos problemas socioambientales<sup>23</sup>. El comercio entre los dos países continuaría siendo más expresivo a través del transporte aéreo y cabotaje marítimo, o por tierra a puertos en el Atlántico.

Así y brevemente, evidenciamos en ejemplos algunos de los principales callejones y obstáculos para la integración física sudamericana, prestando atención a las observaciones obtenidas en una densa investigación de campo (VIRGA, 2019), además de otros expertos sobre el Perú. Dichos problemas van desde factores físico-geográficos hasta mejores opciones modales, teniendo en cuenta las particularidades del ambiente húmedo de la Amazonía y las cumbres de la cordillera en el país, pasando por proyectos ejecutados sin mayores detalles sobre la viabilidad económica, social y ambiental, además de la falta de una mayor coordinación en nivel supranacional en cuanto a navegabilidad fluvial y de cooperación entre vecinos en esas perspectivas de integración intermodal y subcontinental, sobre todo, en la región amazónica.

### **La presencia china en el país: expansión comercial dependiente y rastros de impasses y obstáculos socioespaciales**

Entendiendo que el ejercicio de las relaciones económicas internacionales resulta de la lógica del poder de las grandes potencias y de sus respectivos intereses, es fundamental y más que necesario para América del Sur fortalecer y retomar sus propias iniciativas de integración y desarrollo para enfrentar viejos y nuevos factores de presión. Siendo ese un requisito que plantean las relaciones internacionales, actuar pasivamente sobre eso casi siempre trae consecuencias negativas –ya sea en términos de soberanía, destrucción ambiental y/o no repercutiendo en beneficios sociales más directos.

En el período más reciente, es decir, en el siglo XXI, China se destaca como el país de fuerte inserción e inversiones multisectoriales, algunas controvertidas, en el subcontinente. En este contexto, si la fuerza y el rumbo de la potencia asiática en sus objetivos en Sudamérica es clara (HIRATUKA, 2018) y sabiendo, como país soberano, como y hacia dónde pretende llegar,

---

23 Alberti y Pereyra (2018, p. 18-19) resumen que: “Se decide la ejecución antes de contar con los estudios técnicos y económicos requeridos normalmente por las instituciones públicas de Perú, con el objeto de acelerar al máximo su inicio. [...] Si bien se identifican altos riesgos ambientales y sociales, se comienza a ejecutar sin contar con un estudio de impacto ambiental completo”.

la “pasividad” de sus países sigue siendo discutible. En el caso peruano, ya sea en términos de muy bajo cambio estructural en su agenda comercial o en cuanto a la actuación pasiva del Estado nacional ante proyectos controvertidos. En ese sentido, veamos la caracterización y principales rubros del creciente comercio exterior entre Perú y China, luego del Tratado de Libre Comercio suscrito en 2009, seguido de algunos impactos reales y perspectivas negativas de proyectos terminados y en marcha, resultante de la expansión de las inversiones chinas, particularmente en el centro (sierra) y norte (selva) del país.

El abril de 2009, ambos países firmaron un Tratado de Libre Comercio (TLC)<sup>24</sup>, que entró en vigor el 1 de marzo de 2010, y en poco tiempo el país asiático terminó convirtiéndose en el mayor socio comercial de Perú (PERÚ, 2009). Para una idea contextualizada regionalmente, solo entre 2004 y 2005 China firmó alrededor de 100 acuerdos y compromisos públicos con varios países de América del Sur. Pero es China, sólo, que actualmente representa el 33,3% de las exportaciones totales y el 28,4% de las importaciones peruanas en 2020 (INEI, 2021).

Analizando las consecuencias del TLC suscrito con China, es acertado inferir que no solo hubo una mayor y fuerte integración comercial en una década, sino que algunos micro y pequeños exportadores también se vieron beneficiados en el país, según un comunicado de prensa del Ministerio de Economía, Comercio Exterior y Turismo, que además señala que:

[...] a diferencia de otros socios comerciales, las exportaciones de Perú a China han crecido a una tasa promedio anual de 11% desde hace diez años. Mientras que las exportaciones a otros países del Asia han crecido a una tasa de 9%, y a América Latina a una tasa de 2%. (PERÚ, 2020)

Por otro lado, si bien las exportaciones peruanas al país asiático han crecido enormemente, estas se han traducido en envíos basados en “productos tradicionales” altamente concentrados en los sectores minero (principalmente cobre, mineral y plata) y pesquero, que en conjunto y en el año de 2020 representaron el 98,9% de las ventas externas de esos productos,

---

24 El TLC contiene 14 capítulos que van desde el acceso a mercados y comercio de servicios hasta derechos a la propiedad intelectual y la cooperación. Disponible en: <https://bit.ly/349MTY4>. Consulta en: 1 feb. 2022.

por ejemplo (COMEX PERÚ, 2021); y con fuerte crecimiento también en productos “no tradicionales” de menor transformación, como frutas (como arándanos, uvas y paltas), algas, tara en pulpo y otras especies de pescados (como jibias, calamares, potas y globitos), no repercutiendo así en mayores interacciones industriales y generación de beneficios multisectoriales, con mayor valor y tecnología agregados al desarrollo económico nacional (y no solo al crecimiento).

Ya por el lado de las importaciones, se destacan rubros de tecnología, maquinaria y equipo, con énfasis en los desembarques de productos chinos como, principalmente: celulares, computadoras, dispositivos de telecomunicaciones, motocicletas, calzados y autos, entre otros. Eso deja patente una característica que no solo se refuerza en el Perú, sino en todos los países de América del Sur: exportar cada vez más productos agrícolas y minerales e importar cada vez más bienes de mayor valor agregado y desarrollo industrial.

Así, y aunque más recientemente se han registrado incrementos en los envíos de otros productos no tradicionales, especialmente de artículos mecánicos, químicos y textiles (COMEX PERÚ, 2021), se reforzó un perfil exportador basado en segmentos primarios y *commodities* minerales. Como observa Chan (2019, p. 89) sobre la vigencia del acuerdo comercial, este “[...] ha sido beneficioso para el Perú sin querer mantener la característica esencial de su estructura comercial: ser interindustrial”.

Continuando, si en términos de expansión e intercambio comercial, Perú termina fortaleciendo una característica histórico-estructural de dependencia basada en productos primarios, con dicha expansión y China también relacionadas con el avance de los efectos ambientales y sociales negativos en el país en la actualidad. Según encuestas realizada por China Global Investment Tracker (AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE [AEI], [s.d.]) desde 2005 en varios países del mundo, Perú recibió al menos 23 inversiones chinas entre 2007 y 2020, en los sectores de minería (principalmente cobre), metales (acero), servicios públicos, energía (centrándose en energía hidroeléctrica), finanzas, y, transportes (y servicios asociados, como *shipping*). Entonces, se plantea una reflexión final sobre las características de estas inversiones, preguntando: ¿qué pasa con la inserción china en proyectos con preocupantes impactos socioambientales?

El Cuadro 1 presenta y resume algunos proyectos en casos reales seleccionados en el centro y norte del país, subrayando principales *impasses* e impactos socioambientales negativos asociados.

**Cuadro 1:** Inversiones chinas en Perú: casos, *impasses* e impactos

Caso(s)/ Sector	Ubicación/Fase	Empresas involucradas en la concesión	Impasses e impactos sociales y ambientales directos
<i>Las Bambas</i> / Minería (cobre)	Mina a cielo abierto ubicada a una altitud de unos 4.000 metros sobre el nivel del mar en las provincias de Cotabambas y Grau en la región Apurímac (centro de Perú). En funcionamiento (desde 2015).	Consorcio chino Minerals and Metals Group (MMG)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Considerada la mayor inversión minera en la historia del Perú, el proyecto atraviesa los territorios de 18 comunidades campesinas, sin proceso de consulta previa y participación ciudadana. Además, el proyecto está acusado de modificar el Estudio de Impacto Ambiental (EIA).</li> <li>– Conflictos resultaran en cuatro personas fallecidas y una Mesa de Diálogo instalada entre el gobierno nacional y las organizaciones de la sociedad civil, y la empresa MMG fue suspendida inconsultamente desde 2016.</li> </ul>
<i>Shougang</i> / Minería (hierro, zinc, plomo y selenio)	Mina Marcona ubicada en la provincia de Nazca en la región de Ica. En funcionamiento (desde 1992).	Shougang Group	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Como la primera inversión china en minería en el Perú, ese es considerado uno de los proyectos con mayores violaciones a los derechos laborales y sindicales, además de ofrecer condiciones de trabajo bastante precarias.</li> </ul>
<i>Proyecto Toromocho</i> / Minería (cobre, óxido de molibdeno, oro y plata)	La mina a cielo abierto de Toromocho está ubicada en la montaña homónima <sup>1</sup> de 4.600 metros de altura en el centro de Perú, región de Junín.	Chinalco	<ul style="list-style-type: none"> <li>– El proyecto desplazó toda una ciudad (de Morococha, entonces con 5.000 habitantes, donde hoy solo viven 60 familias entre escombros) a “Nueva Morococha”, creada sin planificación, condiciones sanitarias y oportunidades de desarrollo económico-productivo. Esta fue construida sobre un bofedal (pantano) y en una zona de gran riesgo ambiental por su proximidad a un estanque de relaves.</li> </ul>

Caso(s)/ Sector	Ubicación/Fase	Empresas involucradas en la concesión	Impasses e impactos sociales y ambientales directos
<i>Mina Subterránea Río Blanco/ Minería (cobre)</i>	Norte amazónico de la región Piura, sobre el río Blanco. Prospectado, con una reserva ya en fase de exploración.	Zijin Mining <sup>2</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– El proyecto amenaza el ecosistema pantanoso andino que riega las cuencas de la región de Piura y es hogar de especies endémicas vulnerables.</li> <li>– Violencia social con muerte y tortura de “ronderos” (líderes campesinos) que se oponen al proyecto.</li> </ul>
<i>Hidrovia Amazónica/ Transporte y Energía<sup>3</sup></i>	Ríos Huallaga, Ucayali y Marañón en los Departamentos de Loreto y Ucayali. Prospectado.	Consortio COHIDRO, formado por la empresa peruana Construcción y Administración S.A. (CASA) y la china Sinohydro	<ul style="list-style-type: none"> <li>– El proyecto amenaza los cursos fluviales relevantes de la cuenca del Amazonas y, en consecuencia, la ictiofauna y las poblaciones que dependen de los ríos. Y peor, la empresa china en la otorga es especializada en la construcción de hidroeléctricas.</li> <li>– La ubicación del proyecto tiene valor geoestratégico, considerando que luego de nacer en los Andes peruanos, el Amazonas gana densidad fluvial exactamente en la zona de confluencia entre los ríos Marañón y Ucayali.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con base en Colectivo sobre Financiamiento e Inversiones Chinas, Derechos Humanos y Ambiente (CICDHA, [s.d.]), Morococha... (2015), Custodio (2020) y Virga (2019).

**Nota 1:** se estima que la montaña tenga 5,7 millones de ton. de cobre, con gran potencial de convertirse en una de las minas cupríferas más rentables del mundo.

**Nota 2:** empresa ya multada en Perú por colapso de la presa y un gran derrame de ácido. **Nota 3:** Para comprender los objetivos centrales de ese proyecto de la Hidrovia Amazónica y las críticas sobre las complejidades geomorfológicas fluviales a otras potenciales socioambientales, ambas observadas en campo, ver Virga (2019).

A modo de conclusión, este texto buscó mostrar y debatir características importantes y actuales sobre el Perú, un país que, a pesar de una inmensa biodiversidad y con amplio potencial de desarrollo en términos, por ejemplo, de biogenética, cosmética y farmacología para desarrollarse industrialmente, además de generar beneficios sociales principalmente a sus habitantes, pre-

servando el medio ambiente y respetando los derechos civiles, se profundiza en amplias desigualdades y problemas en el contexto reciente.

Con un enfoque en la Geografía Política y con base en una mirada multiescalar del país, se evidenciaron desde disparidades socioespaciales intrarregionales relevantes y conflictos e inestabilidades políticas, a cuestiones sobre la integración física sudamericana con proyectos en su territorio basados en amplias perspectivas comerciales y logísticas, pero que no se cumplieron con los países vecinos. Además, y finalmente, se trató de explorar importantes reflexiones sobre la soberanía y la acción estatal, dadas las crecientes relaciones con China, ya sea a través del comercio exterior, en el que el Perú sigue proveyendo principalmente bienes primarios e interindustriales, y por la fuerte inserción del país asiático con controvertidas inversiones en proyectos en el país, como se muestra en el Cuadro 1.

A la vista de los explícitos resultados espaciales negativos procedentes de esas inversiones, se infiere una cierta pasividad peruana, sin exigir una compensación suficiente por los diversos problemas socioambientales ocasionados, ni preocuparse aparentemente, como país soberano, por la excesiva explotación económica de los recursos estratégicos, en línea tanto con la preservación de sus múltiples biomas, como con las repercusiones dirigidas a la reversión de muchas de las desigualdades señaladas anteriormente hacia un mejor aprovechamiento de beneficios para el propio desarrollo del país y sus habitantes.

## Referencias

ALBERTI, J.; PEREYRA, A. *Carretera interoceánica IIRSA Sur de Perú: un megaproyecto con preinversión express*. Washington: BID, 2018. (Monografía del BID. Serie Estudios de Caso de Megaproyectos).

AMAYO ZEVALLOS, E. ¿Por qué estudiar la formación histórica y la problemática actual de la Amazonia? *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, Ciudad de México, v. 5, n. 15, p. 73-105, 1999.

AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE. China Global Investment Tracker: Chinese investments & contracts in Peru (2005-2020). AEI, [S.l.], [s.d.]. Disponible en: <https://bit.ly/3Hok8oX>. Consulta en: 27 nov. 2020.

ARROYO, L.; FOWKS, J.; MIGUEL, T. Do TikTok para as ruas: a geração que clama por um novo Peru. *El País*, Lima/Ciudad de México, 24 dic. 2020.

AZEVEDO, V. R.; DELACROIX, D. Categorización étnica, conflicto armado interno y reparaciones simbólicas en el Perú post-Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, [S.l.], 2017.

BARTHEM, R. B.; CHARVET-ALMEIDA, P.; MONTAG, L. F. A.; LANNA, A. E. *Amazon Basin: Regional Assessment 40B – Global International Waters Assessment*, UN Environment Program. Kalmar: Högskolan i Kalmar, 2004.

BORGES, F.; AYMARA, S. T. P. A presença de construtoras brasileiras no Peru nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula (1995-2010): aproximações e conflitos. *Paiaguás: Revista de Estudos sobre a Amazônia e o Pacífico*, Campo Grande, v. 1, n. 1, p. 14-38, fev.-jul. 2015.

CASTILLO, B. E. La Geopolítica y la nueva visión geoestratégica del Perú en el siglo XXI. *Scribd*, [S.l.], 20 oct. 2013. Disponible en: <https://bit.ly/3oklDx8>. Consulta en: 4 feb. 2021.

CHAN, J. Los nueve años del TLC Perú-China: su negociación y sus resultados. *Agenda Internacional*, Lima, año XXVI, n. 37, p. 89-117, 2019.

COLECTIVO SOBRE FINANCIAMIENTO E INVERSIONES CHINAS, DERECHOS HUMANOS Y AMBIENTE. *CICDHA*, [S.l.], [s.d.]. Disponible en: <https://bit.ly/3gjl3uW>. Consulta en: 5 feb. 2021.

COMEX PERÚ. Exportaciones a China alcanzaron los US\$ 11,134 millones en 2020, 18% menos que en 2019. *ComexPerú*, [S.l.], 12 feb. 2021.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. *Sistema Andino de Carreteras*, Lima, [s.d.]. Disponible en: <https://bit.ly/32QGosj>. Consulta en: 21 dic. 2020.

CONSEJO SUDAMERICANO DE INFRAESTRUCTURA Y PLANIFICACIÓN. *Eje del Amazonas*, Buenos Aires, 12 mayo 2006. Disponible en: <https://bit.ly/3gdktz0>. Consulta en: 1 feb. 2021.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. *Estudio del proceso de descentralización de Perú*. Lima: Giz-Bm, 2007.

CONTRERAS, J. R. C. *Geopolítica aplicada al Perú y los negocios internacionales*. 1. ed. elec. Lima: Fondo Editorial – USMP, 2020.

COSTA, W. M. Crise da integração e tendências geopolíticas na América do Sul. In: COSTA, W.M.; VASCONCELLOS, D. (org.). *Geografia e Geopolítica da América do Sul: integrações e conflitos*. São Paulo: Humanitas, 2018. p. 16-34.

CUSTODIO, L. M. Mineradoras saem ganhando sem um capítulo verde no acordo com a China. *Diálogo Chino*, [S.l.], 25 sept. 2020.

DOUROJEANNI, M. Multiplicação de vias entre Brasil e Peru é cara e desnecessária. *Associação O Eco ((o)eco*, [S.l.], 13 mayo 2013.

GASPAR, M. Una trama que vale un Perú. *Revista Piauí*, São Paulo, n. 130, jul. 2017.

HIRATUKA, C. Changes in the Chinese development strategy after the global crisis and its impacts in Latin America. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 1-25, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. *Población y territorio: estado de la población peruana al 2014*. Lima: INEI, 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. *Perfil sociodemográfico 2017: censos nacionales 2017 – XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. Lima: INEI, 2017. Disponible en: <https://bit.ly/348fQ6I>. Consulta en: 21 nov. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. *Perú: formas de acceso al agua y saneamiento básico*. Lima: INEI, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. *Evolución de las exportaciones e importaciones: diciembre de 2020*. INEI: 2021. (Informe Técnico, n. 2).

INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL. *Cartografía básica: servicios y recursos. Transportes y Comunicaciones (Mapa)*, Lima, [s.d.]. Disponible en: <https://bit.ly/3s-cUSM2>. Consulta en: 20 nov. 2020.

LA BRECHA por la falta de agua potable continúa en las zonas rurales. *Diario Correo*, Lima, Redacción Norte, 21 mayo 2018.

LESCANO, J. Z. *El Perú en su concepción geopolítica*. Lima: Editora Horizonte, 1970.

LUDWIG, H.; ASENSIO, R. H.; ZÚÑIGA, R. *Políticas de la identidad, fragmentación y conflicto social en el Perú contemporáneo*. Lima: IEP, 2011. (Documento de Trabajo, 166. Documentos de Política, 7).

MELENDRES, A. A. *Fortalecimiento de la cadena de valor de la palma aceitera en el desarrollo alternativo integral y sostenible*. Lima: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), 2018. (Presentación en línea, 4 mayo 2018).

MONTOYA, K. Loreto es la región con menor cobertura de alcantarillado y agua del país. *Semana Económica*, Lima, 30 ago. 2017.

MOROCOCHA: a cidade peruana que os chineses mudaram de lugar. *Diálogo Chino*, [S.l.], 26 ene. 2015.

PARES, A. *Uma América do Sul integrada e próspera: uma meta em andamento*. Salvador: Secretaria de Planejamento, 2006.

PERÚ. *Constitución Política del Perú*. Lima: Congreso Constituyente Democrático, 1993.

PERÚ. Ley n° 27.783, de 26 de junio de 2002. Ley de Bases de la Descentralización. *Diario Oficial Peruano*, Lima, Congreso de la República, 2002.

PERÚ. *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Lima: Ministerio de Defensa, 2005.

PERÚ. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Tratado de Libre Comercio entre el Perú y China. *Acuerdos Comerciales del Perú*, Lima, 28 abr. 2009. Disponible en: <https://bit.ly/3AQKpd3>. Consulta en: 10 ene. 2020.

PERÚ. Ministerio de Transportes y Comunicaciones. *La importancia de la Carretera Central: Reporte 2016*. Lima: MTC, 2016.

PERÚ. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. *En últimos diez años exportaciones peruanas a China acumularon unos US\$ 89 958 millones*, Lima, 15 dic. 2020. (Nota de prensa).

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO EN PERÚ. *El reto de la igualdad: una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú*. PNUD Perú, [S.l.], 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3GkUeka>. Consulta en: 21 nov. 2020.

SER PERUANO. *Las 11 Ecorregiones*, [S.l.], [s.d.]. Disponible en: <https://bit.ly/3L22k5c>. Consulta en: 28 dic. 2020.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN AMBIENTAL. *Mapa de la Infraestructura del Transporte del Perú, 2014*. Lima: Ministerio del Ambiente, 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3GeVu8Y>. Consulta en: 26 dic. 2020.

SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PERSONAS, CARGAS Y MERCANCÍAS. *Rutas alternas habilitadas ante nuevo cierre de la Carretera Central*, Lima, 16 ene. 2017.

VALENZUELA, E.; HENRIQUEZ, O.; CIENFUEGOS, I. Los tres tipos de distribución competencial que estructuran la descentralización en América del Sur. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 592-609, mayo-jun. 2019.

VIRGA, T. *Integração física e desenvolvimento na América do Sul: transformações e perspectivas da infraestrutura de transportes na região do “Eixo Amazonas” na Amazônia Centro-Occidental (2000-2018)*. 2019. 594 p. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

VIRGA, T.; MARQUES, T. C. A. A integração física sul-americana no período recente (2000-2020): situação, continuidade, inflexão e reversão. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, n. 23, p. 149-180, 2 dic. 2020.

VITTE, C. C. S. Integração, soberania e território na América do Sul: um estudo da IIRSA (Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana). *Terra Livre*, [S.l.], v. 2, n. 27, p. 31-48, 2015.

**BRASIL E PARAGUAI:  
GEPOLÍTICA E COOPERAÇÃO  
NAS FRONTEIRAS NAS ÁREAS  
DE INFRAESTRUTURA,  
SEGURANÇA E DEFESA**

*Tatiana de Souza Leite Garcia*

*Cintiene Sandes Monfredo Mendes*



# **Brasil e Paraguai: geopolítica e cooperação nas fronteiras nas áreas de infraestrutura, segurança e defesa**

*Tatiana de Souza Leite Garcia  
Cintiene Sandes Monfredo Mendes*

## **Introdução**

A relação de cooperação entre Brasil e Paraguai foi construída ao longo da história, de forma contínua e mediante políticas positivas de parceria e bilateralidade. A proximidade geográfica e o compartilhamento de fronteiras e de recursos naturais importantes para ambos os países contribuíram para a paz e a gestão compartilhada de interesses comuns.

Esses países já se enfrentaram na maior guerra da América do Sul e, atualmente, mantêm relações de cooperação em diversos campos, motivados sobretudo pelos aspectos comuns que compartilham em detrimento das divergências que os afastam. Brasil e Paraguai buscaram estabelecer políticas energéticas, de infraestrutura, de cooperação militar e de combate ao tráfico na fronteira de forma conjunta e coordenada, por acordos formais ou por paradiplomacia entre agências que operam por meio de relações de *bottom-up*, em profundo e contínuo processo de confiança entre as nações.

Muitas são as questões que contribuem para fortalecer a parceria entre esses países, inclusive o fato de conviverem com atividades intensas de ilícitos nas fronteiras, que assolam o ambiente doméstico com insegurança. Todavia, não são somente os desafios que os aproximam em prol da cooperação: os recursos que geram desenvolvimento são um fator determinante para uma agenda comum positiva. Nessa perspectiva, a pergunta que norteia nosso texto é: quais aspectos de cooperação têm sido relevantes na relação entre Brasil e Paraguai?

Para examinar esse tema, este capítulo realizará um debate bibliográfico, com literatura específica, que corrobore o objetivo central dessa pesquisa: analisar os fatores geopolíticos, as políticas e as medidas de governança em diferentes áreas que evidenciem e estimulem a cooperação como instrumento de construção da confiança mútua e promoção do desenvolvimento socioeconômico entre Brasil e Paraguai.

O capítulo foi estruturado em sessões que abordam: 1) os aspectos geográficos do Paraguai e suas expressões geopolíticas e geoeconômicas, para apresentação aos leitores das especificidades desse país e possível compreensão de uma agenda política voltada para a cooperação com o Brasil; 2) a importância geoestratégica das fronteiras na bacia do Prata, notadamente na tríplice fronteira entre Paraguai, Brasil e Argentina; 3) a insegurança nas fronteiras entre Brasil e Paraguai; 4) a cooperação entre Brasil e Paraguai em infraestrutura e energia, que encontra respaldo em arranjos regionais; e 5) a necessidade da cooperação na área de segurança e defesa, estreitando a relação político-diplomática entre esses países.

## **Paraguai: Geografia e Geopolítica**

A República do Paraguai está localizada na porção meridional do continente sul-americano, atravessada pelo Trópico de Capricórnio. Seu território dispõe de 406.752 km<sup>2</sup> e suas fronteiras estão ao norte com Bolívia e Brasil, ao sul com Argentina, a leste com Argentina e Brasil, e a oeste com Argentina e Bolívia, conforme ilustrado na Figura 1. A capital é Assunção, maior cidade do país, localizada às margens do rio Paraguai, junto à foz de Pilcomayo, na fronteira com a Argentina.



enquanto no Gran Chaco, devido à escassez de água, a vegetação é espinhenta e apresenta rica fauna. O Paraguai Oriental tem a economia mais desenvolvida e diversificada, graças aos solos férteis propícios para a agricultura e o extrativismo florestal de cedro e erva-mate. A presença de agricultores brasileiros – os “brasiguaios” – ocupando as terras férteis do planalto oriental gera constantes atritos entre estes, a população local paraguaia e os movimentos sociais ligados à questão agrária (GONÇALVES, 2010). Cerca de 63% da produção de soja do Paraguai são provenientes dos departamentos de Alto Paraná e Canindeyú, onde é forte a presença de brasileiros (ROLON, 2011).

No tocante às características populacionais, atualmente o Paraguai tem aproximadamente 7 milhões de habitantes e 62,5 % da população vive na zona urbana. O país está abaixo da média latino-americana em várias categorias socioeconômicas, incluindo taxas de imunização, água potável, saneamento e matrícula no ensino médio, e tem as maiores taxas de desigualdade de renda e mortalidade infantil e materna. A taxa de pobreza diminuiu nos últimos anos (de 58% em 2002 para 26% em 2019) e a renda *per capita* passou de US\$ 1.300 dólares em 2002 para quase US\$ 6.000 em 2018. No entanto, nas áreas rurais a situação ainda é precária, com mais de um terço da população abaixo da linha da pobreza. Em muitas regiões do país, o bem-estar de pobres melhorou em termos de qualidade da habitação e acesso à água potável, energia e telefonia. A taxa de fertilidade continua caindo e a média é de cerca de duas crianças por mulher, resultante de maior nível educacional das mulheres, aumento do uso de anticoncepcionais e desejo por famílias menores pelas jovens (BAKKER; CHE, 2019; CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY [CIA], 2021).

O Paraguai sofreu com crise bancária, forte recessão e depreciação do câmbio no fim dos anos 1990 e início dos 2000. A recuperação aconteceu gradativamente, graças à adoção de políticas macroeconômicas e ajuda de dois programas do Fundo Monetário Internacional (FMI). O Banco Central adotou um regime de metas de inflação. Os déficits fiscais caíram e as autoridades reduziram a dívida pública de 52% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2002 para cerca de 20% do PIB em 2019. Além disso, uma lei de responsabilidade fiscal passou a vigorar em 2015. Desde 2014, a economia do Paraguai cresce a taxa média anual de 4% devido à forte produção de *commodities* e aos altos preços no mercado global, em um momento em que outros países da região tiveram a retração de suas economias, como o Brasil e a Argentina. O governo reconhece a necessidade de diversificar sua economia e, para isso, tem buscado novos mercados para exportação de seus produtos primários. Os custos trabalhistas do país são baixos, a energia elétrica produzida na Usina de Itaipu é barata e

a alíquota de imposto é de um dígito para empresas estrangeiras. Como resultado, o número de fábricas em operação no país – a maioria transferida do Brasil – triplicou desde 2014 (BAKKER; e CHE, 2019; CIA, 2021).

Outro aspecto sensível da geografia do Paraguai é a condição de mediterraneidade de seu território, por não ter acesso aos oceanos Atlântico ou Pacífico. O enclausuramento territorial atribui maior importância aos rios Paraná e Paraguai, que percorrem o território paraguaio, a jusante passam pela Argentina, encontram o rio Uruguai e deságuam no estuário do Prata no oceano Atlântico. Por serem as únicas vias de acesso fluvial do país com saída para o oceano e, historicamente, usadas para a entrada e saída de mercadorias, tornaram o país dependente de Argentina e Uruguai nessa questão.

No que tange à infraestrutura de transporte, o Paraguai conta com 74.676 km de estradas, sendo que somente 6.167 km são pavimentadas, 3.100 km de hidrovias (principalmente pelos rios Paraguai e Paraná), 15 aeroportos com pistas pavimentadas e somente 30 km de ferrovias (CIA, 2021). Praticamente, toda a produção de grãos do país é exportada pelo sistema hidroviário interior dos rios Paraná, Paraguai e Pilcomayo. Nos anos de 2016 e 2017, o país exportou 6 milhões de toneladas de soja, grande parte para União Europeia e Rússia. A frota de embarcações é operada por 46 empresas estrangeiras e sete nacionais (paraguaias), composta por 3 mil barcas e 200 rebocadores, em 2018. Os granéis sólidos são escoados pelas hidrovias até os portos do Uruguai (Nueva Palmira e Montevideú) e da Argentina (Rosário e Buenos Aires) e, a partir deles, as cargas seguem por transporte marítimo para Europa, Estados Unidos e Ásia (FELIPE JUNIOR, 2019). Felipe Junior (2019, n.p.) explica como o Paraguai alcançou a liderança em transporte hidroviário interior na América Latina para a quantidade de carga de movimentada em toneladas anualmente:

O Paraguai conseguiu avançar no transporte hidroviário interior por diversos fatores, quais sejam: planejamento estatal, investimentos públicos e privados, alterações/adequações do sistema normativo e tributário, financiamentos, aprimoramento da logística (transporte e armazenamento), incentivos fiscais que atraíram as empresas operadoras logísticas, os estaleiros e os armadores (atuação de empresas paraguaias e estrangeiras), além das dragagens para melhorar as condições de navegação nos três principais rios do país. Ademais, nas duas últimas décadas formou-se uma mão de obra importante para atender às demandas setoriais, com destaque aos cursos técnicos e superiores.

Houve ainda outros dois fatores que influenciaram/fomentaram o transporte fluvial no Paraguai: a criação do Mercosul (em 1991) e o Tratado da Hidrovia Paraguai-Paraná (em 1992), envolvendo a Argentina, a Bolívia, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai. Dessa maneira, é importante considerar a teoria das combinações geográficas (CHOLLEY, 1964), pois a combinação de diversos fatores possibilitaram o avanço do transporte hidroviário no território paraguaio, caso dos naturais/físicos (cursos fluviais), políticos (incentivos/ações estatais), econômicos produção/circulação/demanda) e sociais (consumo).

O país recebe o atributo de “Mesopotâmia da América do Sul” devido à abundância de águas superficiais disponíveis em seu território, notadamente pela expressividade dos rios Paraguai e Paraná e seus afluentes, os quais compõem a bacia do Prata, a segunda maior bacia hidrográfica transfronteiriça da América do Sul (GONÇALVES, 2010). Inclusive, o aquífero Guarani localiza-se na porção oriental do país, considerado um dos maiores mananciais de águas subterrâneas do mundo. A hidrografia é um fator que influencia de forma intensa e direta a economia do país nos setores de agricultura, pesca, transporte e produção de energia. A água também é um fator geopolítico que serviu de barganha pelo Paraguai para as negociações relacionadas à construção das usinas hidrelétricas binacionais com o Brasil (Itaipu) e a Argentina (Yacyretá).

A posição do Paraguai ao lado da Bolívia também pode ser considerada geoestratégica e influenciaria na projeção de poder na escala regional. Essa interpretação baseia-se na aplicação da teoria de Halford Mackinder a respeito do poder terrestre, decorrente do controle de uma área mediterrânea central que possibilita servir como plataforma de interligação de fluxos em diversas direções e dispõe de quantidade e variedade de recursos naturais, servindo como pivô da História. Nesse sentido, os territórios da Bolívia e do Paraguai seriam o *heartland* da América do Sul, ou seja, o coração terrestre geoestratégico do continente sul-americano, teoria pioneiramente aplicada por Mario Travassos, publicada em seu livro *Projeção internacional do Brasil*, nos anos de 1930.

A aplicação da teoria supracitada tem limitações e não seria *ipsis litteris*, porque as condições geográficas da Eurásia e da América do Sul são singulares e distintas. Além disso, apesar da abundância de águas superficiais e subterrâneas e da posição estratégica do Paraguai na área *core* na América do Sul, esses

fatores não foram convertidos em recursos de poder que lhe possibilitassem elevar-se como potência regional.

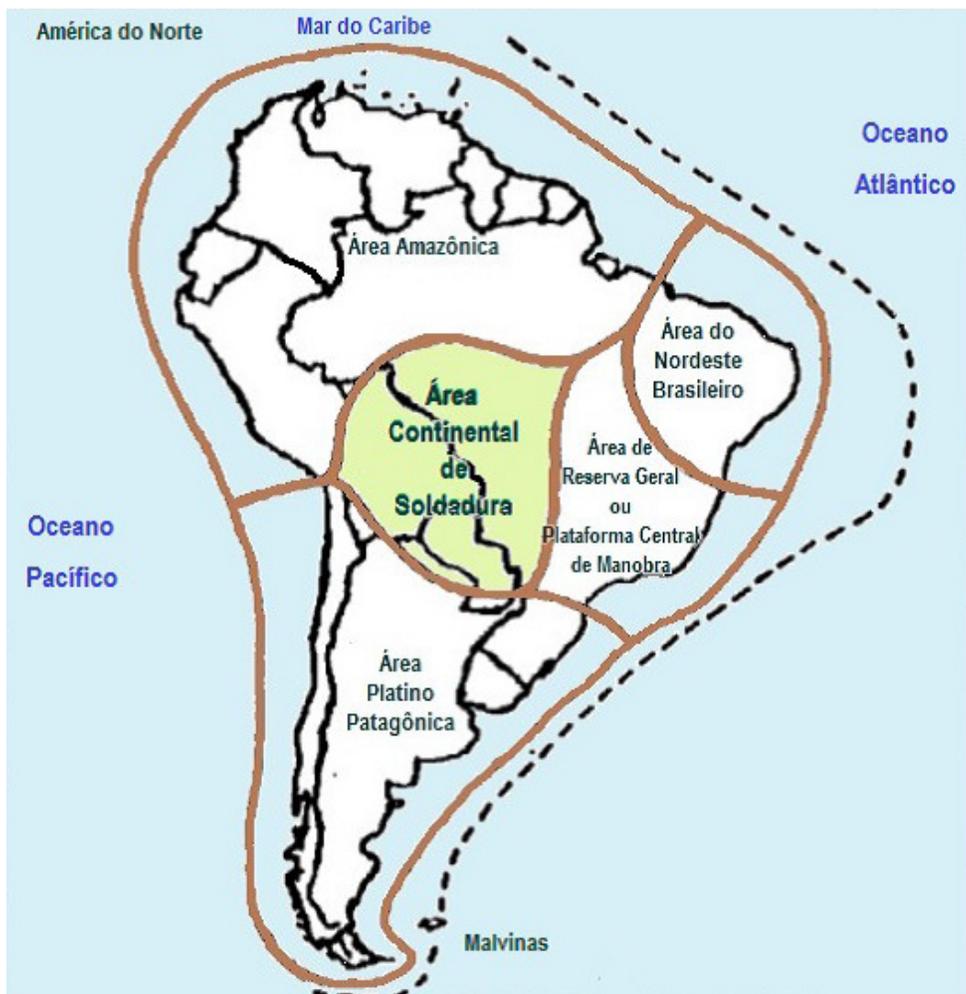
Os geopolíticos brasileiros dedicados à projeção regional do Brasil e seu entorno estratégico na América do Sul reconhecem a importância do Paraguai. Historicamente, a posição geográfica do Paraguai atribuiu-lhe a condição de Estado-tampão, servindo como “amortizador” entre as duas potências regionais (Argentina e Brasil) durante muito tempo, e o colocou como um “prisioneiro geopolítico”, segundo a concepção de Travassos (ROLON, 2011).

Travassos defendia que o Brasil só conseguiria se projetar geopoliticamente na região por meio da hegemonização sobre os três Estados-tampões: Bolívia, Paraguai e Uruguai. Para isso, seria necessário neutralizar a prevalência natural que a Argentina exercia na bacia do Prata, devido à vantagem de a foz do rio da Prata estar localizada entre seu território e o Uruguai. Enquanto isso, devido à necessidade da Bolívia e do Paraguai de terem acesso ao mar, o Brasil deveria trazê-los para sua órbita de influência (GARCIA, 2019). Carneiro Filho (2014, p. 64) confirma essa proposição ao analisar que:

Algumas das ideias de Travassos foram abraçadas pelo Estado brasileiro, como a construção da estrada Brasil-Bolívia pelo governo Vargas e, posteriormente a construção, durante o regime militar, da Ponte da Amizade (1965) e da BR-277 (1969), que conectaram o Paraguai ao porto de Paranaguá. Em 1973, Brasil e Paraguai assinaram o Tratado de Itaipu, que daria vida à usina hidrelétrica binacional, inaugurada em 1984. A construção de Itaipu gerou muitas controvérsias durante a década de 1970. Em meio às rivalidades entre os dois gigantes sul-americanos, havia entre os militares argentinos o temor de que o Brasil, na hipótese de uma guerra com a Argentina, pudesse abrir completamente as comportas de Itaipu, inundando a cidade de Buenos Aires.

Já as ideias de Golbery do Couto e Silva a respeito da configuração geopolítica da América do Sul, com cinco áreas continentais, também atribuem importância central a partes de territórios do Paraguai, do Brasil (estados do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rondônia) e da Bolívia, como condôminos da “área geopolítica continental de soldadura”, conforme ilustrado na Figura 2 (OLIVEIRA; GARCIA, 2010).

**Figura 2:** Mapa da América do Sul com a delimitação da “área continental de soldadura”, segundo a teoria de Golbery do Couto e Silva



**Fonte:** Oliveira e Garcia (2010, p. 8).

As relações diplomáticas entre Brasil e Paraguai são datadas de 1844. A diplomacia entre esses países ficou estremecida ao tornarem-se inimigos durante a Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870). No século XX, esses países retomaram suas relações diplomáticas de forma intensa em alguns períodos, refletidas em cooperação bilateral e multilateral, a destacar como marcos: a Ponte da Amizade (1965), o Tratado da Bacia do Prata (1969), o Tratado de Itaipu (1973), a Usina Binacional de Itaipu (1983) e a formação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1991.

Na atualidade, o principal parceiro comercial do Paraguai é o Brasil, apesar de a China ter aumentado fortemente o comércio com o Paraguai. Em 2020, o Paraguai importou do Brasil os principais produtos na seguinte ordem: 1) adubos ou fertilizantes químicos (exceto fertilizantes brutos); 2) demais produtos da indústria de transformação; 3) bebidas alcóolicas; 4) veículos de passageiros; 5) inseticidas, rodenticidas, fungicidas, herbicidas e semelhantes; 6) máquinas agrícolas e partes (exceto tratores); 7) papel e cartão; 8) equipamentos de distribuição de energia elétrica; 9) tabaco descaulificado; e 10) farelos de soja e outros alimentos. No total, foram US\$ 2,2 bilhões em importação de produtos brasileiros. A pauta de exportação do Paraguai ao Brasil foi composta de 38% de energia elétrica; 12% de soja; 8,5% de milho não moído, exceto milho doce; 5,4% de arroz em casca; 5,3% de equipamento para distribuição de energia elétrica; 3,8% de carne bovina fresca, refrigerada; e 3,3% de trigo e centeio não moídos, entre outros produtos em menor proporção, totalizando US\$ 1,77 bilhão (COMEX STAT, 2021). Diante desse panorama da pauta de exportação-importação entre Paraguai e Brasil, pode-se inferir que a relação é deficitária para o primeiro.

A principal porta de entrada e saída de produtos do comércio do Paraguai é através da tríplice fronteira compartilhada com Brasil e Argentina, formada por dezenas de cidades e seis centros conurbados, encabeçados por Foz do Iguaçu (Brasil), com aproximadamente 358 mil habitantes (2020), Puerto Iguazú (Argentina), com 82 mil habitantes (2012), e Ciudad del Este (Paraguai), com cerca de 300 mil habitantes (2019), segunda maior cidade do país e zona franca. Esta região conta com o maior contingente populacional das fronteiras sul-americanas, peso econômico e valor simbólico (CARNEIRO FILHO, 2013; GARCIA, 2019). Por isso, tem recebido especial atenção dos governos do Brasil e da Argentina, que pressionam o Paraguai para soluções conjuntas, questão que será tratada a seguir.

### **A importância geoestratégica da tríplice fronteira entre Paraguai, Brasil e Argentina**

Em diversos lugares do mundo, os fatores geográficos, como rios e montanhas, foram usados como fronteiras naturais para delimitar as áreas de exercício de soberania e controle territorial. Os rios que compõem a bacia do Prata também foram usados como fronteiras naturais para referenciar as delimitações dos territórios dos países na região.

Para Raffestin (1993), as fronteiras são zonas importantes devido a seu valor histórico e possibilidade de intenso intercâmbio de pessoas e produtos, assim como por expressarem o limite da integridade territorial e da soberania de um Estado. As fronteiras podem ser usadas para diversas funções. O limite possui uma conotação política porque é traçado para delimitar juridicamente os territórios, inclusive, também é usado para manifestar modos de produção e relações de poder cristalizados no espaço; contudo, esses limites podem ser modificados e ultrapassados e estão contidos nas áreas de fronteiras. O limite e a fronteira são produtos do espaço e do tempo.

O limite entre unidades político-territoriais soberanas expressa a força centrífuga de separação, independentemente dos elementos físico-geográficos e culturais comuns, e serve como um elemento regulador dos fluxos e intercâmbios de qualquer natureza. A fronteira pode servir como fator de integração, imprimindo forças centrípetas, se houver condições de convergência das unidades político-territoriais soberanas que estão fisicamente próximas (MACHADO, 1998).

Na América do Sul, o expansionismo e os conflitos para a conquista de novas fronteiras foram justificativas empregadas desde a colonização pelos europeus, do século XV até o XVII, e a partir do final do século XVIII e início do XIX, conforme se deflagravam os processos de independência das colônias e a formação dos Estados sul-americanos. Além desses movimentos, também associavam o direcionamento dos fluxos para a interiorização, a ocupação com atividades produtivas e o povoamento nas fronteiras, visando reafirmar e aumentar sua área de domínio. No entanto, não se pode deixar de apontar que a presença de nações ameríndias nesses territórios era ignorada pelos colonizadores; estas foram sistematicamente espoliadas, escravizadas e exterminadas. Todavia, durante os processos de formação de alguns Estados sul-americanos, as nações ameríndias foram consideradas um elemento de afirmação de identidade nacional.

Garcia e Jesus (2018) afirmam que as negociações e a celebração de diversos tratados ao longo desses séculos foram importantes para encontrar possíveis caminhos que evitassem novos embates e propiciassem um ambiente favorável para a consolidação das fronteiras na América do Sul, as quais, em sua maioria, constituem a atual configuração dos países.

Na região da bacia do Prata, notadamente nas áreas que hoje correspondem a Paraguai e Uruguai, havia forte pressão do expansionismo brasileiro desde a consolidação do Império, e tal força era contida pela Argentina, que também tinha interesse nessas áreas. No entanto, o expansionismo de ambos acabou gerando conflitos armados: Guerra da Cisplatina (1825-1828), Guerra

Grande (1839-1851), Guerra do Uruguai (1864-1865) e Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870). Esses conflitos levaram à maior fragmentação da América Espanhola e, por outro lado, fortaleceram a unidade do Império brasileiro (DORFMAN; FRANÇA; ASSUMPÇÃO, 2016; GARCIA; JESUS, 2018).

Carneiro Filho (2014) descreve que as fronteiras entre Brasil, Argentina e Paraguai passaram a tomar os contornos atuais somente após a Guerra da Tríplice Aliança. Em 1872, Brasil e Paraguai assinaram um tratado que definia a fronteira entre os dois países, desde a foz do rio Apa, no atual território do Mato Grosso do Sul, até a foz do rio Iguazu, no estado do Paraná. Já a fronteira entre Argentina e Brasil foi definida no Tratado de Limites (1898), que foi complementado pelos Artigos Declaratórios (1910) e pela Convenção Complementar (1927).

Carneiro Filho (2013) aponta que os fluxos entre Brasil e Paraguai são os mais intensos, ligados a comércio de fronteira, transmigração de trabalho, “comércio formiga” e circulação de estudantes. Entre Brasil e Argentina, os fluxos são de baixa intensidade, com comércio de fronteira de bens de consumo final (alimentos e eletrodomésticos). Em relação à Argentina e Paraguai, o trânsito de pessoas ocorre, sobretudo, por vias terrestres e por meio de balsas, entre as cidades de Puerto Iguazú (Argentina) e Puerto Franco (Paraguai), sendo de baixa intensidade e ligado ao contrabando e comercialização de bens de consumo final.

O intenso fluxo de pessoas entre Foz do Iguazu e Ciudad del Este está associado a trabalho, estudos, consumo e turismo. Diariamente, cerca de 1.500 pessoas se deslocam de Foz do Iguazu para Cidade del Este, enquanto aproximadamente 1.600 pessoas fazem o trajeto contrário. Além disso, existem períodos, como feriados e altas temporadas de turismo, em que, diariamente, cerca de 15 mil pedestres e 20 mil carros atravessam a Ponte da Amizade entre Brasil e Paraguai. A média de veículos que transitam pela Ponte da Amizade é seis vezes maior do que a média dos que transitam pela Ponte Tancredo Neves (Brasil-Argentina).

Garcia (2019) afirma que esses fluxos diários que passam pelos limites internacionais dessa Tríplice Fronteira são impactados pelas mudanças econômicas dos países de origem e destino, pelos efeitos do câmbio monetário e pelas normas dos sistemas jurídicos instituídas nas unidades políticas, bem como por aquelas decorrentes dos acordos estabelecidos no âmbito do MERCOSUL.

Outro aspecto sensível nessa tríplice fronteira, que conjuga questões do comércio ilegal e relaciona-se com a segurança, decorre de atuação do crime organizado, narcotráfico, contrabando de veículos e comércio ilegal de armas,

eletrônicos, medicamentos e cigarros, entre outros produtos, que têm no Paraguai a base para entrada e saída de circulação desses ilícitos.

## **A (in)segurança na tríplice fronteira e os impactos geopolíticos**

A região da tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai tem na atualidade um dos maiores e mais diversos fluxos da América do Sul. A dinâmica da fronteira, com sua pluralidade e diversidade de comércio, fluxos de pessoas e mercadorias, torna-a tão intensa e produtiva quanto vulnerável em sua segurança, com a existência de atividades ilícitas. Nesse ínterim, podemos afirmar que a segurança e a defesa na região também pressupõem uma atividade intensa de cooperação entre os países, de forma conjunta e interagencial, com mecanismos estratégicos e operacionais de combate aos ilícitos transnacionais e, gerenciamento e controle na fronteira.

A dimensão das atividades entre as cidades gêmeas é intensificada cada vez mais pela proximidade, ao mesmo tempo que demonstra vulnerabilidades na segurança da região, situação que tem sido um grande desafio para os governos e agências de segurança na fronteira e segurança pública das cidades. Com essas múltiplas atividades, tem se usado o conceito de transfronteirização, que trata dos processos recorrentes na região, como migração, relações familiares, usos de serviços públicos atravessando fronteiras, cruzamentos frequentes e uma série de variáveis que definirão o quão profundo é o processo de transfronteirização (CARNEIRO FILHO, 2013).

Ainda que a fronteira represente um grande desafio para a segurança e a defesa nacionais, conforme demonstramos rapidamente indicando os atos ilícitos que ocorrem nessa região, ela também é fator de integração, proximidade e políticas públicas contínuas e conjuntas, que demandam um grau aprofundado de cooperação e de confiança entre agências de segurança na região. A dinâmica intensa, os fluxos e o trânsito de pessoas são alguns dos pontos que precisam de controle, mas o combate com ações de segurança precisa estar diretamente relacionado ao ilícito, sem confundir o cenário cotidiano da transfronteirização.

Destarte as questões da fronteira, há a necessidade de se pensar modelos ou arranjos conjuntos de governança na região da tríplice fronteira. Nessa região, ao mesmo tempo que se inserem ilícitos e atividades de ameaça transfronteiriça que vulnerabilizam o ambiente doméstico dos países, vemos que o mercado e o fluxo de mão de obra e imigrantes, por outro lado, tornam a economia da região aquecida e relevante para os países.

Pensando nessa necessidade, o Brasil tem implementado uma série de modelos de operações conjuntas e integradas na fronteira, que trabalham de forma interministerial e interagências. Um dos nossos modelos foi instituído em 2019 pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e é conhecido como Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF), sendo estabelecido um modelo de comando e controle na região de Foz do Iguaçu.

O CIOF é um projeto estratégico criado no âmbito do MJSP que busca integrar os órgãos de segurança pública para o combate aos crimes transnacionais. Baseado nos modelos de *fusion centers* americanos, o CIOF tem como atividade o monitoramento da fronteira com diversos atores envolvidos de forma conjunta e coordenada, entre eles: Polícia Rodoviária Federal (PRF), Agência Nacional de Inteligência (ABIN), Polícia Federal (PF), Receita Federal, Ministério da Defesa e polícias estaduais.

No âmbito do Ministério da Defesa, duas grandes atividades são realizadas para controle da fronteira e combate aos crimes transnacionais. A primeira é o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira (SISFRON), realizado pelo Exército brasileiro como forma de gestão e baseado em operações interagências para potencializar a segurança na fronteira. A segunda envolve as ações da Operação Ágata que ocorrem, frequentemente, também de forma interagencial para combate a ilícitos na fronteira. Esses são mecanismos governamentais do Brasil destinados ao controle e combate aos ilícitos e à gestão da segurança na faixa de fronteira, com especial atenção àquelas com dinâmicas intensas, como a tríplice fronteira com o Paraguai.

### **Cooperação Brasil e Paraguai no âmbito de arranjos regionais**

As atividades na fronteira aproximam Brasil e Paraguai para além dos elementos da geografia física, abarcando também aspectos socioculturais e trocas comerciais intensas que ampliam e aprofundam suas relações. Questões geopolíticas e econômicas foram motivadoras para ambos os Estados, que justificaram transformar a parceria entre Brasil e Paraguai de forma contínua e forte o suficiente para manter relações pacíficas na região.

A criação do MERCOSUL em 1991 foi uma tentativa multilateral de gerenciamento dos fluxos (comerciais e de pessoas), por meio de políticas de integração na região da bacia do Prata, que já perdura 30 anos e evidencia a superação das antigas rivalidades. Atualmente, o bloco precisa de um novo dinamismo, políticas de incentivo e governança para reavivar a integração regional. Contudo, ainda que recuado e necessitando reerguer-se para atingir

os objetivos iniciais e promover o desenvolvimento socioeconômico de seus Estados-membros, o MERCOSUL ainda representa o mais consolidado fórum de cooperação na América do Sul.

A cooperação na região é algo importante para evitar o reavivamento e surgimento de disputas, sobretudo quando observados o equilíbrio entre as partes e as negociações diplomáticas em prol de fazer convergir interesses comuns. A cooperação é o elemento fundamental da relação positiva entre atores internacionais, que revelam ganhos coletivos, harmonia e relação de confiança.

Para complementar o modelo de cooperação, não somente se institucionalizou o MERCOSUL, do qual Brasil e Paraguai são Estados Fundadores, mas também participam outros mecanismos de cooperação que fomentam processos destinados ao desenvolvimento regional a partir da conexão física entre os países - por exemplo, a construção de estradas que ligam o oceano Atlântico ao oceano Pacífico - e estimulam não somente a proximidade física dos países, mas a intensificação dos fluxos de mercadorias intrarregional e extrarregional.

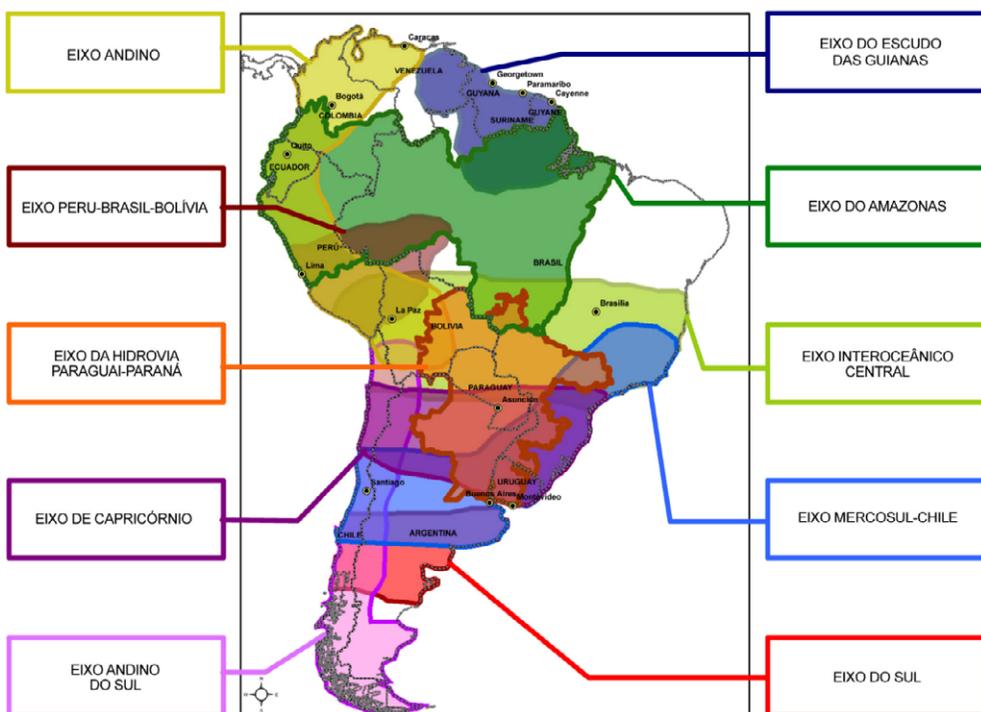
Entre esses mecanismos está a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA), criada no ano de 2000 e implementada de forma conjunta por 12 países da América do Sul. Trata-se de um projeto de desenvolvimento regional com grande perspectiva de modernização dos setores de telecomunicações, infraestrutura, transporte e energia.

Para a consolidação da IIRSA, além da proximidade política entre os governos à época e a visão de fortalecer o desenvolvimento regional, outras concepções foram estruturantes, entre elas, a necessidade de ampliar o comércio regional, aprofundando seu dinamismo e oferecendo condições para maior competitividade no mercado global, sendo essa uma das proposituras de um bloco comercial como o MERCOSUL; a segunda era a necessidade de infraestruturas para ligações físicas na região, pois a dificuldade na circulação dos fluxos era uma barreira para a integração; e, por último, temos a relação mais profunda dos setores públicos e privados, que gerariam investimentos relevantes na região (COSTA; GONZALES, 2014).

A partir da IIRSA, os países conseguiriam uma maior integração territorial e, portanto, física, da qual necessitavam para ampliar o comércio, diversificar as relações de mercado, incentivar investimentos privados e atrair empresas para atuarem na região, além do fator do equilíbrio e confiança entre os atores próximos, o que caracteriza a relação de confiança, elemento necessário para segurança e defesa regionais integradas.

Na Figura 3 podemos visualizar os eixos do portfólio de projetos de obras da IIRSA, que contemplariam toda a América do Sul, ao passo que a IIRSA também favoreceu a relação de proximidade e cooperação entre Brasil e Paraguai por meio de três eixos de construção de pontes, ferrovias e outros modais de conexão: Eixo de Capricórnio, Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná e Eixo MERCOSUL-Chile, os quais estão detalhados nas Figuras 4, 5 e 6, com a descrição dos principais projetos com potencial para a promoção do desenvolvimento multiescalar (regional, nacional e local) por meio da integração física.

**Figura 3:** Mapa da IIRSA com os Eixos de conexão física



**Fonte:** IIRSA, 2013.

**Figura 4:** Mapa com as principais construções do Eixo de Capricórnio



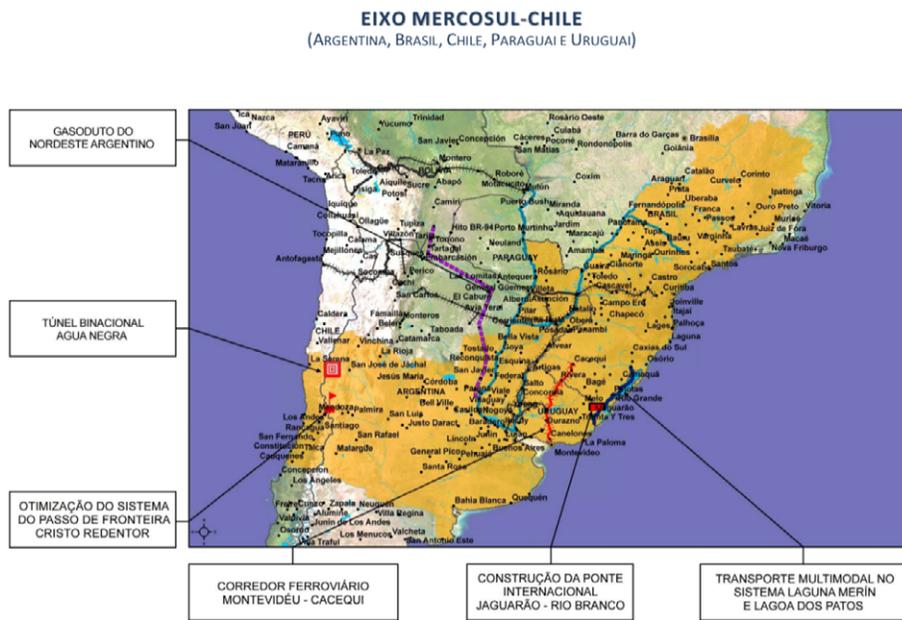
Fonte: IIRSA, 2013

**Figura 5:** Mapa com as principais construções do Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná



Fonte: IIRSA, 2013.

**Figura 6:** Mapa apresentando as principais construções do Eixo MERCOSUL-Chile



**Fonte:** IIRSA, 2013.

Conforme as obras elencadas no portfólio de projetos da IIRSA são desenvolvidas, ainda que sejam concluídas a longo prazo, há o favorecimento das relações comerciais e de infraestrutura entre Brasil e Paraguai. No tocante à questão energética, as obras no âmbito da IIRSA reiteram a parceria desses países supracitados, desde a construção da Usina Hidrelétrica Binacional de Itaipu, inaugurada em 1984 e que até hoje é a principal fonte de abastecimento de energia desses parceiros e, portanto, uma construção e empresa estratégica.

A Itaipu Binacional foi idealizada numa conjuntura histórica em que Brasil e Paraguai buscavam desenvolver fontes de energia e abastecimento em seus países. O Brasil vivia o chamado “milagre econômico” e incentivou políticas de Estado para a construção da hidrelétrica. Atualmente, a Itaipu Binacional é um exemplo de construção em benefício do desenvolvimento (SOUZA, 2011).

Tanto a Usina Hidrelétrica Binacional de Itaipu quanto a IIRSA são mecanismos impulsionadores da cooperação e da integração na América do Sul, fortalecendo ainda mais aspectos de cooperação setoriais como a integração física para atendimento a setores específicos, como o energético e o de trans-

portes, que vão reverberar diretamente nas economias e nas sociedades dos países beneficiários.

Dos resultados alcançados pela IIRSA até 2010, o relatório *IIRSA 10 anos depois: suas conquistas e desafios* (IIRSA, 2011, p. 100) destaca-se que:

[...] 4 Eixos de Integração e Desenvolvimento têm a metade ou mais da metade dos seus projetos concluídos ou em fase de execução (Andino, 61%; Interoceânico Central e Escudo Guianês, 56%; e MERCOSUL-Chile, 50%), em outros dois, a proporção equivalente supera os dois quintos (do Sul, 44%; e Amazonas, 41%), e nos três EIDs restantes a percentagem é de um terço e um quarto (Capricórnio, 33%; Peru-Brasil-Bolívia, 30%; e Hidrovia Paraguai-Paraná, 25%).

Com a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008, a IIRSA passou a integrar o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL, conhecido como COSIPLAN. Os projetos do COSIPLAN se inserem na continuidade do desenvolvimento socioeconômico regional e da promoção da conectividade física regional.

Contudo, a integração física não tem impacto somente na questão econômica. A conexão territorial e a construção de ligações físicas nas fronteiras são importantes também para avaliar a integração pela visão da defesa regional, outro aspecto necessário de construção de políticas e governança conjunta na América do Sul. Sendo assim, a próxima sessão tratará brevemente da cooperação em defesa e da proximidade em capacitação, treinamento e outros tipos de relação entre Brasil e Paraguai.

## **Cooperação Brasil e Paraguai na área de segurança e defesa**

Diante das atividades intensas na fronteira entre Brasil e Paraguai, a dinâmica de fluxos comerciais e pessoas, e a proximidade entre os países, políticas de segurança e defesa foram adotadas para o combate aos ilícitos. Por meio das políticas de integração do MERCOSUL e, posteriormente, no âmbito da UNASUL, a cooperação entre os países fronteiriços se aprofundou.

Na área da defesa, o Brasil engendrou um modelo de governança regional com a implementação da UNASUL e institucionalizou junto aos parceiros uma série de áreas estratégicas para o desenvolvimento regional, entre elas a área de infraestrutura, já citada neste capítulo, e a área da defesa, instituindo o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

O CDS tinha como principal proposta a elaboração conjunta de políticas de defesa, o intercâmbio entre civis e militares das Forças Armadas dos países-membros, a integração das bases industriais (o que seria, à primeira vista, positivo para o crescimento da base industrial de defesa do Brasil, políticas coordenadas de ajuda mútua, treinamento e capacitação de agentes das Forças, cooperação integrada, compartilhamento de informações e uma série de atividades que expandiam e aprofundavam a cooperação.

Ao analisar o papel do CDS, percebemos que a tentativa de governança em defesa ganharia um grande espaço na região caso as políticas adotadas pelo órgão atingissem objetivos comuns contra ameaças transfronteiriças. As políticas de segurança e defesa coordenadas deram possibilidade ao surgimento do Plano Estratégico de Fronteira, criado pelo Brasil, e a operações de modelo interagencial.

Outros mecanismos são utilizados em benefício da cooperação em defesa com as relações *bottom-up*, ou seja, em que os órgãos mantêm suas parcerias ainda que processos formais de cooperação não estejam ocorrendo. Essas parcerias que servem para compartilhamento de informação e treinamentos conjuntos, entre outros, formam uma capacidade e confiança em ações específicas, mas que corroboram para um processo contínuo de cooperação. Nessas relações, é possível avaliar o quão concretas são as relações de cooperação que não se esvaziam por divergências de governos ou outros conflitos, mas que se mantêm ao longo dos anos pela necessidade e complementariedade de uma parceria em benefício das partes.

Historicamente, o Brasil tem uma ampla relação de acordos bilaterais nas áreas de defesa e militar com o Paraguai. Em 2016, foi realizada a Reunião de Mecanismo 2+2, de consulta e avaliação estratégica entre Brasil e Paraguai, resultando na Declaração Conjunta em matéria de segurança e defesa a partir da relação bilateral (FERREIRA; MEDEIROS, 2020).

Em 2018, foi promulgado um dos acordos mais importantes entre os dois Estados em matéria de defesa. Trata-se do Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Defesa entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai. Esse acordo tem como objetivo prioritário o desenvolvimento de uma visão compartilhada de defesa, com temas e interesses comuns.

Para o sucesso da cooperação em defesa entre Brasil e Paraguai, no acordo foram estabelecidas algumas ações como o intercâmbio de informações na área da inteligência, o estímulo ao treinamento e capacitação de recursos humanos, cooperação acadêmica, visitas técnicas e coordenação e promoção de programas e projetos em defesa sob o interesse estratégico de ambos os Estados.

Notadamente, a cooperação em defesa e a cooperação militar têm ganhado destaque na relação bilateral entre os países e sido fortalecida também pela cooperação técnica (SANTOS, 2020). As operações que ocorrem na fronteira de forma frequente, como a Operação Ágata, em quase todas as suas versões, tiveram a parceria das agências do Paraguai, incentivando inclusive que operações similares fossem realizadas no outro lado da fronteira, sob liderança paraguaia.

A cooperação em defesa e na área técnica militar, de treinamento dos países vizinhos, em especial o Paraguai, demonstra uma capacidade de ação da paradiplomacia em articular a cooperação e a boa relação com o país vizinho, com confiança e desenvolvimento na área de defesa.

### **Considerações finais**

A relação entre Brasil e Paraguai tem aspectos históricos profundos que geram cooperação em diversos setores. Como apresentado neste capítulo, a proximidade física entre os países e os diferentes problemas e ameaças que cruzam as fronteiras e vulnerabilizam os espaços domésticos estimularam a implementação de políticas públicas para desenvolvimento, segurança e defesa entre os países, especialmente nas fronteiras.

Os processos de integração regional do MERCOSUL, atualmente paralisado em suas políticas de *deep integration*, e da UNASUL, com sua reputação abalada e como um fórum esvaziado com as mudanças dos governos na América do Sul, dificultam uma maior projeção e sucesso da cooperação regional. Contudo, entendemos que a cooperação bilateral entre Brasil e Paraguai é mais forte, considerando aspectos positivos de continuidade da relação de confiança e da cooperação formal e informal, sobretudo na área energética e de segurança e defesa.

Observamos que as dificuldades enfrentadas por ambos os países no gerenciamento dos fluxos na fronteira e na construção da segurança em áreas de ameaças transfronteiriças foram elos que tornaram necessária a construção de políticas de cooperação em defesa e na relação técnica-militar, de treinamento e capacitação.

Avaliamos também que Brasil e Paraguai se beneficiam de outras políticas conjuntas e coordenadas, como a IIRSA/COSIPLAN, mesmo diante do imperativo energético do qual ambos têm benefícios, ainda que crises e disputas tenham assolado temporariamente essa relação.

Consideramos relevante que políticas formais e projetos de cooperação sejam alargados para outros setores, uma vez que a região é estratégica e

o exercício da diplomacia, de boas práticas e de ações coordenadas e conjuntas pode prover maior proximidade e relações de parceria que estimulem uma política comum construtiva na região.

## Referências

BAKKER, B.; CHE, N. Paraguai busca nova transformação após 15 anos de rápido crescimento. *International Monetary Fund*, [S.l.], 18 jul. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3s6VNgS>. Acesso em: 29 jan. 2022.

CARNEIRO FILHO, C. P. *Processos de transfrenteirização na bacia do Prata: a tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai*. 2013. 225 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

CARNEIRO FILHO, C. P. *A Geopolítica do Prata e a construção da tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai*. Porto Alegre: Editora Letra L; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014. p. 59-70.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. Paraguay. *The World Factbook*, [S.l.], jul. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3IUwdml>. Acesso em: 31 jul. 2021.

COMEX STAT. *Comércio Brasil-Paraguai*, [S.l.], jul. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3G9edTf>. Acesso em: 31 jul. 2021.

COSTA, C. E. L.; GONZALEZ, M. J. F. Infraestrutura e integração regional: a experiência da IIRSA na América do Sul. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, n. 18, set.-dez. 2014.

COSTA, M. K. B. Segurança e defesa na fronteira entre Brasil e Paraguai no contexto de integração regional. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 9., 2016, Florianópolis. *Anais [...]*. Florianópolis: UFSC, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3rg2deK>. Acesso em: 29 jan. 2022.

DORFMAN, A.; FRANÇA, A. B. C.; ASSUMPÇÃO, M. B. Fronteiras sul-americanas: história, formas e processos contemporâneos. *Anuário Unbral das Fronteiras Brasileiras*, [S.l.], v. 2, p. 79-123, 2016.

FELIPE JUNIOR, N. F. O transporte fluvial no Paraguai. *Blog Geoeconômica: Política, Economia, Geografia, Transporte e Educação*, [S.l.], 4 nov. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3AM9CWj>. Acesso em: 31 jul. 2021.

FERREIRA, M. A.; MEDEIROS, J. L. Cooperação militar contra o crime organizado: Brasil e Paraguai no combate ao narcotráfico (1988-2017). *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 23, e59596, 2020.

GARCIA, T. S. L. *Desafios da integração sul-americana: as políticas de meio ambiente e de transportes no MERCOSUL (2009-2019)*. 2019. 355 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

GARCIA, T. S. L.; JESUS, B. O. Fronteiras na bacia do Prata: geopolítica, história e contemporaneidade. In: COSTA, W. M.; VASCONCELOS, D. B. *Geografia e Geopolítica da América do Sul: integrações e conflitos*. São Paulo: Humanitas, 2018. p. 337-355.

GONÇALVES, J. A. Conjuntura do poder da República Paraguaia no cenário sul-americano a partir de 1950 e seu significado regional. *Revista de Geopolítica*, Ponta Grossa, v. 1, n. 1, p. 72-89, jan.-jun. 2010.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. *IIRSA 10 anos depois: suas conquistas e desafios*. [S.l.]: IIRSA, 2011.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. *Os projetos da API: mapas*, [S.l.], 23 ago. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3oaHVbc>. Acesso em: 31 jul. 2021.

MACHADO, L. O. Limites, fronteiras, redes. In: STROHAECKER, T. M.; DAMIANI, A.; SCHAFFER, N. O.; BAUTH, N.; DUTRA, V. S. (org.). *Fronteiras e espaço global*. Porto Alegre: AGB, 1998. p. 41-49.

MAPAS do Paraguai. *Mapas Blog*, [S.l.], dez. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3gdODCi>. Acesso em: 29 jan. 2022.

OLIVEIRA, L. K.; GARCIA, T. S. L. O conceito de Heartland na Geopolítica Clássica: funcionalidade e limites para a análise da região central da América do Sul. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 5., 2010, Florianópolis. *Anais [...]*. Florianópolis: UFSC, 2010.

RAFFESTIN, C. As quadrículas do poder. In: RAFFESTIN, C. *Por uma Geografia do poder*. Trad. Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993. p. 164-185.

ROLON, J. A. *Paraguai: transição democrática e política externa*. São Paulo: Annablume, 2011.

SANTOS, C. A. G. *Diplomacia dos blindados: o centro de instrução de blindados como vetor de cooperação militar com os países do Cone Sul*. Rio de Janeiro: ESG, 2020.

SOUZA, E. B. C. A Geopolítica da produção do espaço: localização da hidrelétrica da Itaipu Binacional. *Geografares*, Vitória, n. 9, p. 141-167, 2011.



**GOVERNANÇA E INTEGRAÇÃO  
FRONTEIRIÇA ENTRE MATO  
GROSSO E SANTA CRUZ:  
PROCESSOS E AÇÕES POLÍTICAS  
PARA DESENVOLVIMENTO  
NA FRONTEIRA ENTRE  
BRASIL E BOLÍVIA**

*Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima*

*Rita de Cássia Oliveira Chiletto*

*Ariana Guedes de Oliveira*

*Mariana de Freitas Silva*

# **Governança e integração fronteiriça entre Mato Grosso e Santa Cruz: processos e ações políticas para desenvolvimento na fronteira entre Brasil e Bolívia**

*Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima*

*Rita de Cássia Oliveira Chiletto*

*Ariana Guedes de Oliveira*

*Mariana de Freitas Silva*

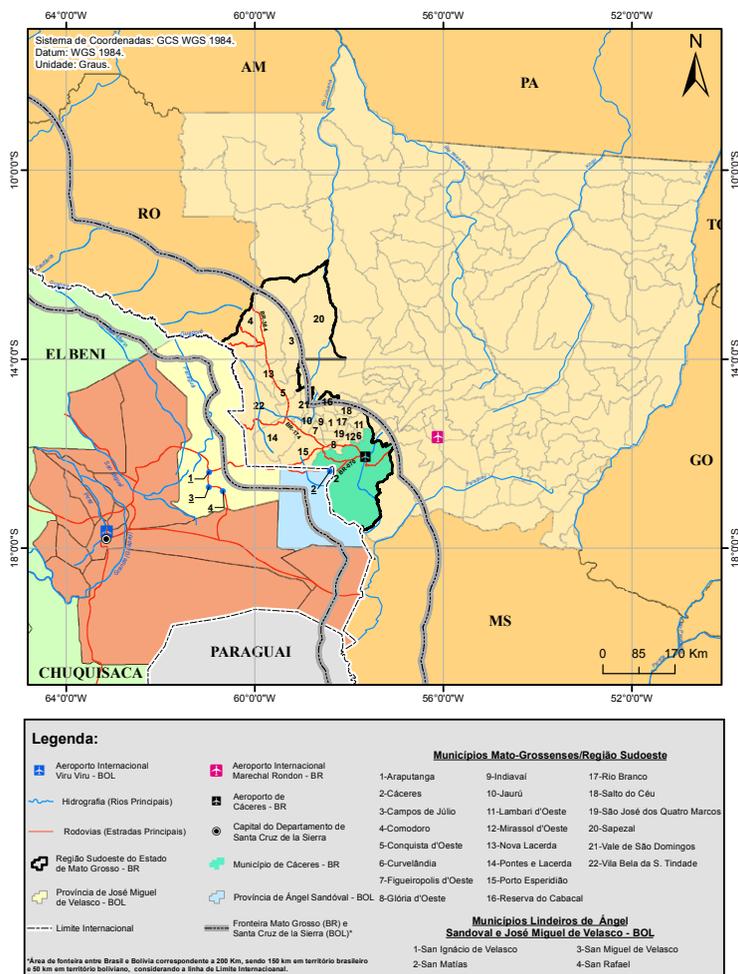
## **Introdução**

A globalização, sob as figuras da unificação técnica e do progresso científico, da organização e otimização dos meios e dos processos de produção, da racionalidade e da eficiência dos sistemas econômicos, políticos e jurídicos e do progresso social e cultural das nações e dos povos, não produziu a conciliação dos territórios nacionais, a eliminação das fronteiras, o alinhamento das relações interestatais ou o desaparecimento dos conflitos e das desigualdades socioespaciais. A rede mundial de cidades e a dinâmica dos fluxos populacionais, econômicos e informacionais alteraram as configurações territoriais e regionais e as estruturas sociais, pressionando os Estados nacionais e a sociedade internacional a reavaliarem constantemente a ordem e o equilíbrio de poder, o funcionamento das instituições e o papel dos sujeitos e atores sociais.

O estudo se preocupa com a situação geográfica das regiões fronteiriças no atual mundo globalizado e com a implementação da governança como instrumento para a gestão e o desenvolvimento do território. A fronteira entre Brasil e Bolívia, marcada pelos vínculos entre comunidades políticas e grupos sociais locais com o espaço chaco-pantaneiro transformado, é um produto das estratégias sociopolíticas favoráveis e contrárias às estruturas de poder fundadas nos Estados nacionais e nas organizações internacionais. Essa fronteira não deixa de ser resultado do desenvolvimento territorial capitalista e da periferização dos

territórios nacionais, mas é também uma invenção geográfica refratária à política espacial dominante e vigente, é uma contestação social que busca o reconhecimento e a valorização de sua autonomia espacial e política. Dito isso, há que se falar em um espaço fronteiriço com estruturas jurídico-políticas e técnicas e lócus da mobilização e das experiências dos sujeitos internacionais e fronteiriços. Este trabalho trata dos processos políticos de integração na fronteira entre Brasil e Bolívia, com ênfase na análise dos arranjos de governança transnacional e na atuação dos atores políticos e sociais, especialmente o estado de Mato Grosso, o departamento de Santa Cruz e as municipalidades da fronteira (Figura 1).

**Figura 1:** Fronteira entre Mato Grosso (Brasil) e Santa Cruz (Bolívia)



**Fonte:** elaboração técnica de Gabriella Matos Santiago.

A investigação supera as abordagens políticas e internacionalistas clássicas para valorizar a construção intergovernamental e coletiva da fronteira enquanto espaço de cidadania e do desenvolvimento social sul-americano. A pesquisa tem abordagem geográfica e política construtivista e descritivo-analítica, defensora da ideia de que existem poderes não estatais (sociais) capazes de exercer ações políticas e constituir espacialidades que conjugam as escalas geográficas e impõem agendas políticas mais democráticas e inclusivas, isso é o que se observa na fronteira entre Brasil e Bolívia, entre Mato Grosso e Santa Cruz e seus municípios.

O compromisso de órgãos estatais nos níveis regional e local e a participação ativa de atores sociais na fronteira entre Brasil e Bolívia sugerem um projeto endógeno de integração regional fronteira com uma governança multinível e um ambiente de cooperação mútua em diversos temas de interesses das comunidades locais e transnacionais. O entendimento sobre a interação dos atores sociais, as capacidades locais, as ferramentas de coesão e de desenvolvimento territorial e social e a implementação de projetos e iniciativas transfronteiriças proporcionam um olhar diferenciado sobre as culturas políticas e a governança num mundo em transformação. Essa rede de instituições e agentes fronteiriços tem sua própria perspectiva regional, conectada, é verdade, com a ordem global, mas permeada por subjetividades e territorialidades.

### **“Nova” Geografia Política (regional) e regionalismos no mundo globalizado: a *região* e as regiões no contexto dos processos integracionistas e transfronteiriços**

A ordem internacional (westfaliana), centrada na macroconcertação dos poderes e interesses dos Estados modernos (soberanos e centralizados), supostamente não hierárquica, harmoniosa e próspera, passou por transformações e deu mostras de esgotamento diante dos efeitos perversos da globalização, dos conflitos internacionais e das desigualdades entre os países. A “nova” ordem internacional configurou-se com o surgimento de atores e suas demandas no âmbito internacional e com a necessidade de criar alianças entre Estados (organizações internacionais) para resolver assuntos de interesse comum (segurança, meio ambiente, desenvolvimento, direitos humanos). Com o tempo, a reação dos Estados nacionais contribuiu para o surgimento da ordem internacional “pós-westfaliana”, formada a partir de centros de poder espalhados pelo mundo, localizados

regionalmente e compartilhados (competitivamente) entre Estados, organizações internacionais (estatal, supraestatal e não estatal), coletividades e indivíduos (PAASI, 2003). Esse modelo ou sistema vivido pela sociedade internacional levou ao crescimento das organizações internacionais numa primeira fase e, mais recentemente, é possível perceber a “insurgência das regiões”, isto é, o surgimento de entidades sociopolíticas e espaciais que reconfiguram a ordem internacional e exigem outra Geografia Política com enfoque regional e não estatal.

De acordo com Agnew (2004), o regionalismo contemporâneo desvencilha-se tanto do controle do Estado quanto da economia internacional capitalista e da lógica de mercado para englobar outros atores e representações socioespaciais. O “novo” regionalismo associa-se aos movimentos, às identidades e às espacialidades formadas a partir de políticas e ações estatais e não estatais perpetradas à luz dos processos globalizantes. O regionalismo “revisitado” tem maior alcance conceitual e empírico e preconiza a interpretação geo-histórica dos processos regionais, a refundação da *região* e a prática regional construtivista. Nessa perspectiva teórico-metodológica, as regionalizações são configurações espaciais dotadas de formas territoriais, elementos ideológicos e discursivos e estruturas político-administrativas, que asseguram a existência das regiões como espaços coletivos com organização e finalidades políticas, interações sociais e culturais e níveis de abertura às influências externas, predispostos e indispensáveis à organização da vida social e econômica.

A teoria e a prática regional oferecem fórmulas sofisticadas e argumentos elaborados para explicar as vicissitudes da integração e do desenvolvimento regional. Não cabe olvidar a proficuidade das teses regionalistas, contudo, é preciso abordar objetivamente os fundamentos, problemas e resultados das políticas e ações regionalistas. Paasi (2000, p. 6) propõe um quadro geral e conceitos básicos para o estudo de caso regional, explicando que a construção de regiões e territórios faz parte da constante transformação do sistema espacial e que as regiões surgem e desaparecem. Todavia, destaca a relevância do mecanismo de “institucionalização de regiões”, que faz com que uma unidade territorial se torne uma entidade na estrutura espacial, associada com práticas institucionalizadas e reproduzida nessas práticas sociais (PAASI, 2000). A problemática regional diz respeito às regionalizações, ao papel dos agentes produtores do espaço regional, às disputas e aos conflitos de interesse que se estabelecem na apropriação e no uso dos territórios.

Sucintamente, as regionalizações têm formas e conteúdos. Os regionalismos “fechados” estão associados aos arranjos regionais oficiais, do-

tados de personalidade jurídica internacional. Os regionalismos “abertos” promovem ambientes plurinacionais ou pró-mercado, qualquer área em que são mantidas relações multilaterais ou leis de mercado. Por outro lado, os regionalismos “econômicos” instituem áreas especiais para atividades produtivas e comércio internacional, como blocos comerciais, uniões aduaneiras e zonas de livre-comércio e de preferência tarifária. Os regionalismos “políticos” vinculam-se às territorialidades, espaços criados por comunidades estatais ou coletividades não estatais. Qualquer que seja o formato ou modelo de regionalismo, o seu intuito central é assegurar que as regionalizações transportem consigo intencionalidades e intersubjetividades e expressem, de certa forma, os contextos e as possibilidades para integração das localidades (TAYLOR, 1994), não sem manifestar os problemas relacionados com a ordem internacional, a forma e a estrutura dos Estados nacionais, os regimes e os mecanismos de participação coletiva e social. Nesse sentido, a governança e a cooperação internacional, intergovernamental e transfronteiriça são ferramentas imprescindíveis para estreitar as relações entre os atores sociais e para a adoção de políticas e ações relevantes.

Whittlesey (1948, p. 646) alerta que a crescente divergência entre os sistemas políticos regionais e o sistema econômico mundial tende a interromper a estabilidade dos grupos sociais; de fato, o distanciamento entre os sistemas (político e econômico, regional e mundial) é uma fonte de polarização das regionalizações. O regionalismo é um fenômeno capaz de desestabilizar e atenuar o poder do Estado Nação, fragmentando e construindo novos territórios, gerando instabilidades socioespaciais e promovendo outras formas de sociabilidade. Os regionalismos podem expressar processos de desintegração e integração, e consistem, a rigor, em geopolíticas para a constituição de espaços com soberanias e poderes compartilhados, gerados por organizações supraestatais e dotados de objetos privados (comerciais, geopolíticos e culturais). As regionalizações não são medidas contrárias à política mundial ou à globalização, mas são um ponto de partida para a formação de redes geográficas destinadas a intensificar a circulação de capitais, pessoas, mercadorias e fluxos de informação, vinculados aos sistemas jurídico, político e econômico-financeiro interconectados. As regionalizações estão vinculadas aos contextos de integração espacial, pois constituem esferas políticas com limites territoriais e culturais difusos e abrigam fronteiras diversas, razão pela qual estão no centro dos processos integracionistas e transfronteiriços em curso.

Enquanto vetor da reorganização dos territórios e da fusão das escalas geográficas, o regionalismo instituiu entidades e espaços regionais no mundo: comunidades de países, blocos comerciais e econômicos e outras organizações internacionais. Para além dos regionalismos oficiais (econômicos e políticos), multilateralismo e unilateralismo contribuem na dinâmica das relações internacionais e das conexões inter-regionais e intrarregionais. Ademais, a produção do espaço regional extrapola as competências estatais e os mapas políticos, é uma construção geográfica forjada pelos atores sociais mediante ações politicamente motivadas e espacialmente difusas associadas às disputas de poder e aos processos socioeconômicos e políticos vigentes; aliás, são as ações políticas que deflagram recortes territoriais e sociais.

Nesse sentido, a integração fronteiriça é uma forma de representação do espaço, isto é, refere-se às ideologias, aos discursos e às práticas de apropriação, controle e uso dos territórios. A propósito, as fronteiras são mais do que delimitações arbitrárias e convencionais de limites e zonas, são configurações geopolíticas que expressam o crescimento (ou não) dos Estados, o pertencimento e os modos de vida das populações humanas e a territorialização dos eventos políticos e sociais. Segundo Paasi (2013a, 2013b), as fronteiras são entidades políticas, estão localizadas em torno de territórios, estão presentes em discursos, simbologias e práticas sociais, têm papéis mutantes e desafiadores na definição de identidades e direitos das pessoas e territórios, produzem referências importantes para a compreensão das espacialidades no mundo atual e, por consequência, revelam processos e dinâmicas socioespaciais.

As regiões de fronteira são espacialidades híbridas, uma vez que entrelaçam territorialidades, comunidades políticas e identidades locais, regionais, nacionais e supranacionais; portanto, são unidades territoriais multiescalares e heterogêneas, suas características políticas e culturais são suscetíveis a reformulações e práticas diversas. No entanto, a “rebelião das fronteiras” não inviabiliza o grande desafio de promover regiões discriminadas, segregadas e excluídas por entidades regionais e nacionais. O Estado Nação promove profundas transformações nas estruturas sociais e econômicas locais e regionais, mas é o arquiteto do desenvolvimento geográfico desigual, da preponderância de escalas geográficas mais elevadas e dos conflitos entre comunidades políticas. Cumpre constatar que a superação das escalas geográficas expressa não somente o êxito da globalização e a reorganização do capitalismo, mas resistências locais e regionais e vias alternativas de inserção internacional.

## **Regionalismos, espaços e entidades regionais: as políticas para o desenvolvimento regional propostas pelo MERCOSUL e UNASUL e a integração na fronteira entre Mato Grosso e Santa Cruz (Brasil-Bolívia)**

Os Estados nacionais valeram-se da política regional e conjugaram esforços para contrapor determinados eventos e transformações na economia e política mundial: globalização e acirramento da concorrência no mercado internacional, terrorismo, avanços de atos ligados ao nacionalismo, protecionismo e unilateralismo, entre outros. Além disso, entes e grupos organizados se mobilizam para exercer direitos territoriais e reivindicar autonomia e independência político-administrativa; diga-se de passagem, as regiões fronteiriças enquadram-se nessa situação. Então, os regionalismos são reações dos Estados nacionais e das comunidades políticas à reestruturação econômica e produtiva, à divisão internacional do trabalho e à ordem geopolítica. A desestatização dos territórios e a transnacionalização dos mercados provêm dos regionalismos, que difundem cenários de integração regional e reconfiguram as fronteiras (não as eliminam). De acordo com Costa e Théry (2009), têm surgido novas entidades político-regionais e geopolíticas na América do Sul, estimuladas por contiguidade territorial, histórico de relações de vizinhança, fortes identidades regionais e concertações políticas; de tal modo, estão sendo organizados espaços regionais em torno de questões políticas, econômicas e culturais.

O regionalismo sul-americano não é reprodução de outras geopolíticas, mas consiste em recurso geoestratégico, ora com finalidade econômica e comercial, ora com pretensão política e cultural. Existem diferenciadas propostas e trajetórias regionalistas (regional e sub-regional) no continente (MAZZUOLI; GOMES, 2015), são processos supranacionais e regionais na Amazônia, nos Andes e no Cone Sul, como a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), destinados à criação de espaços transnacionais e à concretização de planos e objetivos intergovernamentais. Esses regionalismos oportunizam a transfronteirização, porém apenas os programas do MERCOSUL e da UNASUL conferem rebatimentos na fronteira entre Brasil e Bolívia, uma vez que lançam projetos e medidas para ligação física, econômica e cultural. O Quadro 1 mostra uma comparação simplificada das duas principais propostas de integração regional na América do Sul, com ênfase nos assuntos relacionados às fronteiras.

**Quadro 1:** Comparação entre as principais entidades regionais no continente com foco no tema

Informações/Arranjos regionais	MERCOSUL	UNASUL
<b>Ano de criação (do tratado constitutivo)</b>	1991	2008
<b>Abrangência territorial</b>	Cone Sul e outros países	América do Sul
<b>Objetivos principais previstos e presentes na atuação da organização</b>	Comercial e socioeconômico	Geopolítico e desenvolvimentista
<b>Programa para as fronteiras ou para integração fronteiriça</b>	Subgrupo de Trabalho de Integração Fronteiriça	Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana
<b>Instituições competentes para questões afetas à integração fronteiriça</b>	Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) e outras instâncias vinculadas	Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) e outras instâncias vinculadas

**Fonte:** elaboração própria.

Em 1991, o Tratado de Assunção selou as negociações de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai para criação de um mercado comum no Cone Sul, apoiado nos princípios e regras da livre-circulação de bens e mercadorias, de políticas tarifárias e comerciais ajustadas aos países do bloco e ao cenário internacional, da coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais e da harmonização das legislações nacionais. O bloco recebeu a adesão da Venezuela, suspensa em 2017, e da Bolívia, que está incorporando-se legalmente. Com os Estados Partes e os Estados Associados (Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname), o MERCOSUL detém estrutura administrativa e processual que favorece a adoção de medidas em áreas prioritárias: legislativa, judiciária, cidadania e relações internacionais. As conquistas do MERCOSUL situam-se nos setores social e econômico, sendo: circulação de pessoas; padronização e reconhecimento de documentos; direitos de residência, trabalho e seguridade social; adoção de política tarifária comum e de regras para circulação de mercadorias e ambiente de negócios e de livre-comércio intrazona; e respaldo e fomento de projetos técnicos de infraestrutura e de apoio às empresas (ARROYO, 2010).

A política regional e o “programa fronteiriço” do MERCOSUL, de responsabilidade do FCCR e de outras instâncias técnicas e administrativas, reforçam hegemonias e concentram as ações integracionistas nos países do Cone Sul. Análise perfunctória das políticas, decisões e atividades desses órgãos competentes e do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) para a adoção de programas e projetos de impacto estrutural, territorial, institucional, econômico e social, feita a partir de documentos oficiais (FOCEM, 2015, [s.d.]) e da consulta aos “estudos de fronteira” do Instituto Social do MERCOSUL (ISM, 2018a, 2018b, 2018c), ratificam a concentração de iniciativas de desenvolvimento de fronteiras nos países do Cone Sul, ou seja, nas fronteiras de Paraguai, Uruguai, Argentina e nos estados e municípios da região Sul do Brasil, nas áreas de fronteira que são reconhecidas pela intensidade das conexões socioespaciais. Para dizer a verdade, muitos documentos relativos à inclusão da Bolívia no MERCOSUL não foram divulgados na mídia do bloco, o que torna muito difícil analisar a posição da entidade regional em relação às expectativas dos Países Membros e da própria Bolívia com a integração fronteiriça sul-americana via MERCOSUL.

Sem embargo, a criação e a atuação do Subgrupo de Trabalho de Integração Fronteiriça do MERCOSUL favoreceram a discussão de temas e iniciativas importantes ligados à questão fronteiriça sul-americana; todavia, a abordagem fronteiriça do MERCOSUL permanece localizada e insere as fronteiras no âmbito de outros assuntos: exercício do trabalho e estudo, assistência social, comércio, trânsito entre localidades, turismo e políticas sociais.

Mesmo se preocupando mais com os principais temas da agenda mercosulina e com as tecnicidades do comércio regional e internacional, o MERCOSUL é uma referência política e institucional para os agentes públicos e atores sociais da fronteira entre Mato Grosso e Santa Cruz, uma vez que é um importante espaço para comunicação e interação entre governos desses países, teve êxito na consolidação de leis e normas e permite, de certa forma, a proposição de projetos em prol das populações locais e regionais. Se bem que os órgãos de governo dessa fronteira têm dificuldade para conhecer e aplicar as normativas do MERCOSUL e para verificar as oportunidades políticas na região, por isso são recorrentes as críticas e as inquietações sobre o desajustamento das normas regionais às realidades da fronteira, especialmente em alguns temas (migrações pendulares e comércio entre cidades próximas), além da exclusão das comunidades fronteiriças nos planos e instrumentos do bloco. Os atores sociais reclamam da insegurança jurídica e do desrespeito aos seus direitos básicos, da impossibilidade de transitar com liberdade no território fronteiriço e de exercer o trabalho com dignidade.

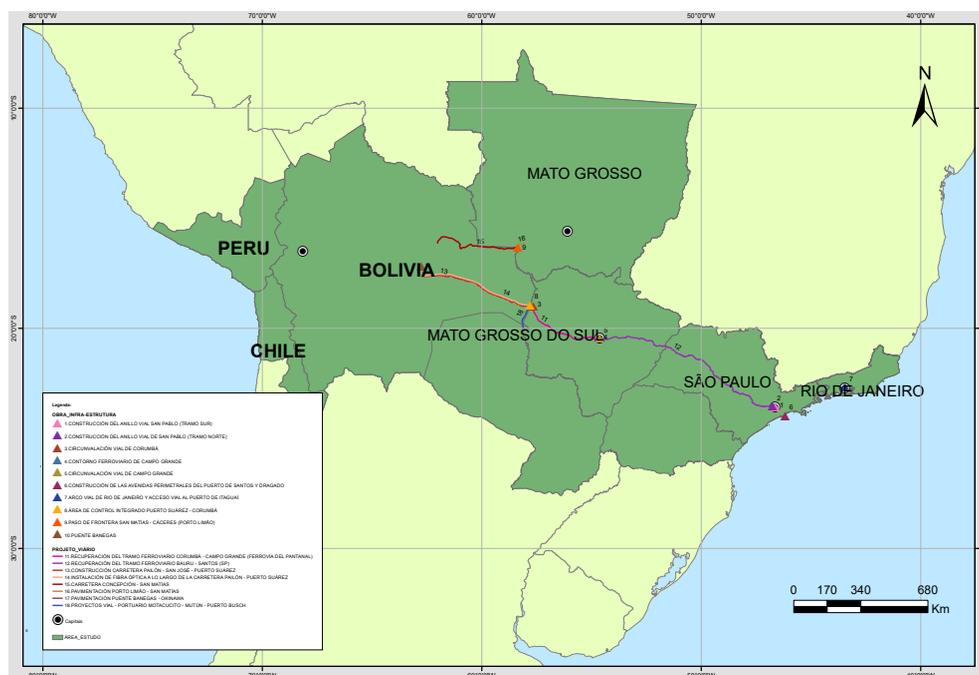
Nos anos 2000, inspirada na Área de Livre-Comércio Sul-Americana (ALCSA) e na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), impulsionada pela Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana (IIRSA) e precedida pela Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), a UNASUL foi proposta para construção democrática de um espaço preferencial para implementação de políticas socioeconômicas, ambientais e setoriais e para combate às desigualdades e à exclusão social, bem como para fortalecer a democracia e a soberanias dos estados. À UNASUL compete dar efetividade aos acordos e às normas regionais e compatibilizar os compromissos firmados pelo bloco no campo da cooperação multilateral, em especial aqueles orientados a preservar os interesses geopolíticos e estratégicos da entidade e dos países envolvidos. Para tanto, a UNASUL dispõe de diversos programas para a região e abriga órgãos com reconhecida capacidade e protagonismo, como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e o COSIPLAN.

A UNASUL disponibilizou uma plataforma para integração regional e física direcionada à construção de redes de infraestrutura, transportes e telecomunicações e impulsionar eixos de integração e desenvolvimento ligados às regiões e áreas geoeconômicas do continente (RÜCKERT; CARNEIRO FILHO, 2018). A IIRSA expressa o comprometimento do bloco com a planificação territorial e a execução de grandes obras e empreendimentos, estando sob responsabilidade do COSIPLAN, que elabora, monitora, atualiza e executa a carta de projetos e acompanha as agendas e planos de trabalho. A princípio, as intervenções contidas na IIRSA, financiáveis por recursos públicos e investimentos privados, tendem a contribuir para que a Bolívia aproveite as suas características geográficas em prol do seu desenvolvimento. A IIRSA pode estar a serviço das pretensões geopolíticas do Brasil, que percebe a integração regional como geoestratégia para exercer sua liderança no continente. Mas, independentemente da questão geopolítica, a IIRSA pode produzir significativas transformações territoriais na América do Sul, inclusive na fronteira entre Mato Grosso e Santa Cruz.

O Eixo Interoceânico Central da IIRSA (Figura 2) compreende vasta franja territorial entre os oceanos Pacífico e Atlântico e abrange os territórios da porção central do continente, incluindo as conexões Centro-Leste e Centro-Oeste. A primeira conexão (Centro-Leste) trata-se de consolidada área de integração entre Brasil e Bolívia, um corredor que contempla os principais centros urbanos e comerciais desses países (e portos do Brasil): São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Santa Cruz. A segunda conexão (Centro-Oeste) envolve Mato Grosso e Santa Cruz e é mais incipiente e restrita territorialmente, uma vez que

não tem acesso às vias importantes de circulação de mercadorias e rotas de exportação. Dessa maneira, as conexões do Eixo Interoceânico Central seguem direções e ritmos muito distintos, mas é interessante registrar o avanço de “corredores bolivianos”, vias de circulação que ligam as áreas produtivas daquele país e conduzem ao Atlântico e ao Pacífico. Isso atesta que a IIRSA objetiva a reestruturação territorial, a integração física e logística e a complementaridade produtiva, embora também proponha ações para as fronteiras.

**Figura 2:** Eixo Interoceânico Central e as suas conexões terrestres



**Fonte:** elaboração própria. Produção técnica: Gabriella Matos Santiago.

A fronteira entre Mato Grosso e Santa Cruz carece de estrutura administrativa, técnica e de pessoal, e é prejudicada pela precariedade da rede de transportes e das vias de circulação. Devido às políticas brasileiras de defesa animal e vegetal e fitossanitária e do engajamento do Grupo Especial de Fronteira (GEFRON), instituição do aparelho de segurança pública do estado de Mato Grosso, os órgãos que atuam na porção brasileira da fronteira desenvolvem ações de controle de acesso de produtos primários e de prevenção e repressão ao crime, essas últimas apoiadas pelo Exército Brasileiro e pela Força Aérea Brasileira. A presença de órgãos fazendários e dos seus agentes para fiscaliza-

ção aduaneira e autuação tributária é intermitente em Cáceres, Mato Grosso. Recém-inaugurada em San Matias, Santa Cruz, mostra-se promissora a Estação de Polícia Integrada (EPI), pois reúne instituições de segurança e órgãos de defesa dos direitos dos cidadãos. Além disso, o projeto “Passagem de fronteira entre San Matias e Cáceres – Porto Limão”, que consta na IIRSA/UNASUL para adaptação e ampliação da infraestrutura nos centros de controle fronteiriços, encontra-se concluído, embora os seus resultados possam ser limitados.

Ainda no âmbito da IIRSA/UNASUL e nessa área “transfronteiriça central”, um conjunto de obras viárias entre Cáceres e San Ramón ambiciona a ligação dos polos agroindustriais e centros urbanos de Mato Grosso e Santa Cruz e de áreas turísticas nas regiões do pantanal brasileiro e do chaco boliviano. Entretanto, apenas a estrada BR-70 (trecho Cáceres, Porto Limão e Corixo) é pavimentada; dessa forma, da última localidade brasileira até San Matias são em torno de 80 km sem asfalto. As demais estradas brasileiras nos municípios de Porto Espiridião, Vila Bela da Santíssima Trindade e Pontes e Lacerda não oferecem acessos pavimentados a San Matias e a San Ignacio de Velasco. Apesar disso, o governo boliviano concluiu trechos rodoviários importantes nessa região: San Ignacio, Santa Rosa, Uruguaito, Concepción, San Javier e San Ramón, mas ainda não resolveu os problemas das estradas de San Matias e San Ignacio de Velasco até a fronteira com o Brasil.

A integração fronteiriça por via terrestre é uma medida que se impõe para aprimorar as gestões dos órgãos públicos e governamentais nos postos de fronteira e aumentar a produção primária regional e os intercâmbios socioespaciais, inclusive entre as diversas e pluriativas comunidades fronteiriças. A IIRSA é uma ferramenta para integração regional e fronteiriça, no entanto, os atores políticos e sociais da fronteira entre Mato Grosso e Santa Cruz não visualizam a sua inserção e participação na UNASUL ou no COSIPLAN. Assim como ocorre com o MERCOSUL, as entidades regionais elaboram políticas e ações voltadas à integração e ao desenvolvimento regional e das fronteiras, também criam órgãos e instituições especializadas para apoio e para execução dessas ações e de projetos, contudo, os atores políticos e sociais devem estar atentos e preparados para as “janelas de oportunidade”. Com frequência, são realizados eventos para aproximação dos governos (nacionais, regionais, municipais) e da sociedade civil na fronteira. Na verdade, é preciso que as instituições públicas e privadas regionais e locais construam programas, planos setoriais e projetos técnicos com participação social para apresentar aos governos e às instituições de fomento nacionais e internacionais, visando atingir objetivos coletivos e sustentáveis na fronteira.

Constata-se relativa inaptidão da política regional sul-americana e das suas entidades regionais para se ajustar aos contextos fronteiriços e, conseqüentemente, para implantar medidas enérgicas em prol das territorialidades e das comunidades políticas da fronteira entre Mato Grosso e Santa Cruz. Os espaços regionais (MERCOSUL e UNASUL) e o “regionalismo aberto” são insuficientes para compreender a integração sub-regional fronteiriça, que se observa na fronteira entre Brasil e Bolívia. Diante do esgotamento dos modelos de integração regional na América do Sul e da grande dificuldade das organizações internacionais e dos governos centrais (brasileiro e boliviano) para atender às reivindicações das populações da fronteira e dos problemas complexos dos territórios fronteiriços, os governos têm buscado exercer o diálogo, a autonomia e o protagonismo para implementar ações concretas nas áreas sociais e econômicas da fronteira.

### **Governança na fronteira entre Mato Grosso e Santa Cruz: processos e ações políticas para o desenvolvimento da fronteira entre Brasil e Bolívia**

Os processos e ações políticas na fronteira entre Brasil e Bolívia indicam a ruptura de paradigmas políticos e espaciais. A integração regional e o desenvolvimento fronteiriço são nobres ideais perseguidos pelas unidades e comunidades políticas dos países já citados. Dito isso, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira (PDFF) constituem os principais instrumentos políticos e jurídicos existentes, porém, encontram-se desatualizados e em desuso, apesar dos esforços de algumas instituições no Brasil, como a iniciativa do extinto Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2017). Enquanto isso, na Bolívia fala-se em “desenvolvimento e planejamento integral do Estado para Viver Bem”, na operação do Sistema Integral de Planejamento do Estado e na preparação e implementação de diversos planos de médio e longo prazo e outros instrumentos afetos aos objetivos e resultados inseridos na Agenda Patriótica 2025 (BOLÍVIA, [s.d.]). Na Bolívia, existe uma instituição governamental competente para promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças do país, denominada Agência para o Desenvolvimento das Macrorregiões e Zonas Fronteiriças (ADEMAF), órgão descentralizado do Ministério do Planejamento do Desenvolvimento; no Brasil, apenas uma estrutura do Ministério do Desenvolvimento Regional é competente para assuntos dessa natureza.

Para Agnew (2013a, p. 130), a questão regional abrange os componentes territorial e político e insere processos sociais de baixo para cima (*bottom-up*) que pleiteiam autonomia, participação e acesso às políticas regionais. Pois bem, tal movimento das bases locais e regionais, que reclama a sua inclusão nas políticas e dinâmicas nacionais, foi compreendido pelo Estado boliviano e prestigiado no âmbito das “reformas políticas” e das leis voltadas à viabilização da participação popular e do controle social e à autonomia e à descentralização político-administrativa (LÍNERA, 2015), contudo, esse movimento existe independentemente da importância atribuída ou do reconhecimento oficial dos poderes centrais. Estudos contemporâneos interdisciplinares, como o de Vargas (2017) sobre as fronteiras latino-americanas, o de Goes Filho (2013) e o de Machado e colaboradores (BRASIL, 2005) sobre as fronteiras do Brasil com os países vizinhos, e o de Perrier (2005) sobre as fronteiras da Bolívia, reafirmam a produção científica a respeito do tema e da sua relevância para o desenvolvimento dos países sul-americanos. De fato, a fronteira entre Mato Grosso e Santa Cruz é um espaço político e social gerido por um coletivo de instituições e pessoas, uma entidade regional não formal.

Desde os anos 1990, o estado de Mato Grosso considera prioritária a ligação com Santa Cruz e com a Bolívia. O programa Hora de Investir do governo estadual e a Caravana Brasil-Bolívia-Chile consistiram nas primeiras iniciativas para aproximação intergovernamental. As referidas ações colaboraram para a abertura econômica de Mato Grosso, a organização de ambiente de negócios para investimentos nacionais e estrangeiros nas economias sub-regionais e o aumento do comércio com a Bolívia. No plano das relações internacionais, Brasil e Bolívia avançaram na integração energética com a celebração de acordos e tratados para construção e operação do gasoduto entre os países. Nos anos 2000, o programa Estradeiro Internacional realizou caravanas e agendas para ampliar os negócios na região e prospectar rotas comerciais competitivas e vantajosas. Sem embargo, a construção do gasoduto foi finalizada, e o comércio de gás entre Brasil e Bolívia foi objeto de regulamentação nos países e consolidou-se como a principal ligação física e comercial.

Em 2016, o governo do estado de Mato Grosso realizou uma atividade transfronteiriça denominada Caravana da Integração, uma comitiva de autoridades políticas e gestores públicos que percorreu as cidades da fronteira entre Mato Grosso e Santa Cruz e outras localidades até os portos do Chile e do Peru, com os objetivos de retomar e ampliar o diálogo intergovernamental e de construir uma agenda estratégica para integração física e comércio internacional; um dos registros dessa ação pode ser visualizado na Figura 3.

**Figura 3:** Interação entre autoridades e populares durante a Caravana da Integração



**Fonte:** Mato Grosso (2016).

Os espaços para intercâmbio de informações e experiências foram sendo criados e extintos conforme os rumos da política internacional, das relações entre Brasil e Bolívia e Mato Grosso e Santa Cruz, e as dificuldades para definição de acordos e ações conjuntas. Durante os anos, muitos foram os eventos realizados com a temática “fronteiriça” que procuraram estender e ampliar as ações integracionistas nas áreas: educação, ciência e tecnologia; meio ambiente; comércio internacional; infraestrutura e logística; relações diplomáticas e consultares etc. No Brasil, apenas após a PNDR e PDFF as organizações e as atividades fronteiriças assumiram caráter oficial, em que pese as políticas anteriores do governo do estado de Mato Grosso.

O Comitê Estadual de Faixa de Fronteira é uma estrutura criada e existente que congrega instituições públicas e privadas e atores sociais e políticos de toda a fronteira entre Brasil e Bolívia. O Comitê se reúne em audiências públicas nas cidades fronteiriças brasileiras e bolivianas e realiza atividades em espaços diversos (sedes de governos, universidades e instituições privadas); assim sendo, pode ser considerado uma entidade regional não formal ou um

“coletivo fronteiriço”. No ano de 2013, em Cáceres, esse comitê relançou a sua própria existência e, continuamente, tem se adaptado às demandas dos atores e governos. A questão tormentosa que aflige o Comitê de Fronteira diz respeito à sua natureza jurídica, ou melhor, à sua autonomia, competências e capacidade político-administrativa para fazer cumprir as suas próprias decisões e preservar os interesses da comunidade política que representa. O Comitê se insere numa conjuntura marcada pela reorganização dos poderes nacionais nos planos externo e interno e reconfiguração dos federalismos, daí a razão para a insegurança jurídica que cerca esse e outros comitês de fronteira.

As controversas a respeito do Comitê de Fronteira são impróprias para corromper o protagonismo e funcionalidade; a sua atuação e os seus atos são “institucionais”, uma vez que aperfeiçoam as interações entre o Poder Público e a sociedade e celebram compromissos entre os Estados (em todas as suas esferas) e as populações. Indaga-se as atribuições do Poder Público e as suas limitações jurídicas e financeiras, afinal, os governos estaduais, departamentais e municipais são presenças ilustres nos comitês de fronteiras, responsáveis pela condução dos trabalhos e intermediação política junto a outras esferas e instâncias governamentais. Taylor (1994, p. 300) ressalta que a ambiguidade é a principal característica do papel do Estado local e regional, porque esse ente integra a estrutura administrativo-governamental, mas também pode se contrapor ao poder do Estado nacional e dos governos instituídos. Não raras vezes, o Comitê de Fronteira entre Brasil e Bolívia comportou-se como opositor, intermediário e colaborador das políticas nacionais.

No entanto, não há que se falar em fragilidade política do Estado local e regional, pois são amplamente reconhecidas e valorizadas a capacidade gerencial das administrações locais e regionais e a sua legitimidade democrática. A proximidade dos órgãos governamentais locais e regionais com as populações e os setores da sociedade civil organizada qualificam as gestões, as autoridades políticas e os servidores públicos a intervir em prol do interesse público e social fronteiriço. Assim sendo, o Estado local e regional representa a base de sustentação do poder dos governos nacionais e o vínculo do Estado nacional com as localidades. Agnew (2013b, p. 8) argumenta que a geografia da vida social não é assimilada pelo Estado nacional e que as redes sociais e geográficas, bem como as relações culturais e econômicas, transcendem fronteiras e se agrupam no seu interior; todavia, constata o autor que a perspectiva de grupos marginalizados pela história política ortodoxa (*view from below*) se baseia na premissa de que esse Estado nacional prestigia os interesses das elites políticas modernas (AGNEW, 2013b).

Há um discurso na fronteira que ressalta a perda dos vínculos culturais e o abandono das populações locais que subsidia a concepção e o funcionamento do Comitê de Fronteira e incita a intervenção estatal. Mas, como explica Taylor (1994, p. 301), o desenvolvimento desigual é um conceito utilizado pelo Estado para organizar os agentes locais com o objetivo de administrar a diversidade territorial; ainda assim, os atores sociais podem se utilizar dessa diversidade para sobrepor os seus interesses às elites nacionais; para isso, devem contar com o aparato do Estado local e regional e promover as suas próprias políticas em oposição ao Estado nacional. Nesse sentido, a desarticulação dos atores sociais e dos órgãos do Estado local e regional na fronteira pode ser prejudicial ao desenvolvimento fronteiriço e agravar a segregação socioespacial, tendo em conta a ilegitimidade dos processos de tomada de decisão e a provável ocorrência de ações externas com alto impacto social e ambiental e sem repartição adequada de benefícios. Cuevas (2016) chama atenção para os problemas da atuação do Estado e do jogo de forças entre os vários setores da sociedade boliviana na construção do “programa plurinacional”; em verdade, o supracitado estudo de caso denuncia hegemonias e abusos das instituições e das elites políticas que podem ser graves à democracia representativa e participativa (e conduzir ao desvirtuamento da governança) também para o caso da fronteira entre Brasil e Bolívia, dados os riscos de eventual, mas muito provável, apropriação dos espaços políticos por autoridades locais e imposição de planos de interesses corporativos e setorializados transnacionalizados.

Uzieda, Calle e Prudén (2014) abordam o desenvolvimento político e territorial do Estado boliviano e Becker e Egler (2010) tratam da mesma questão com enfoque no Brasil; ademais, enfrentam os modelos e as estratégias estatais, muitas autoritárias e excludentes, para viabilizar o controle e o poder sobre o território e a população. Inobstante, as distorções cometidas pelas políticas espaciais das organizações regionais e dos Estados nacionais e a crise das democracias liberais tumultuam os processos políticos e provocam maior concentração de poder e suas consequências nefastas. Para afastar esse cenário indesejável, a organização social, a mobilização política e o compromisso genuíno dos atores da fronteira são fundamentais. Fala-se em governança mundial e transnacional nos convencionais sistemas internacionais e regionais, a ser adotada pelas organizações regionais. A ferramenta *governança* precisa ser o instrumento das “democracias espaciais”, dos territórios apropriados e usados pelas coletividades que se posicionam politicamente em defesa do desenvolvimento socioespacial. Está em curso uma “nova” plataforma de integração regional “pluriparticipativa” e “multidirecional” na fronteira, que

contesta os poderes e as macroestratégias transnacionais e estabelece outros arranjos de gestão e de decisão com o envolvimento das instituições e dos sujeitos fronteiriços, e conjuga as ações políticas nas mais diversas escalas.

As reuniões do Comitê de Fronteira entre Mato Grosso e Santa Cruz possuem partes dispositiva, expositiva e propositiva. Na primeira seção, são apresentadas as autoridades políticas que expressam a posição dos governos sobre as conjunturas, as políticas e as agendas. Na segunda seção, são realizadas exposições de representantes de órgãos governamentais e de profissionais de diversas áreas de atuação sobre temas e projetos com impacto na fronteira. Na terceira seção, a assembleia tem liberdade para se manifestar sobre qualquer assunto tratado na audiência ou problema específico que demande a atenção do Comitê, providências dos governos e dos órgãos públicos ou mesmo soluções pela iniciativa privada ou sociedade civil. Os debates, a pauta diversificada e a participação popular e governamental no Comitê de Fronteira certificam o caráter democrático e o bom funcionamento do arranjo de governança em tela. Grosso modo, o Comitê tem acompanhado e monitorado as ações de cooperação voluntárias ou espontâneas, que são corriqueiras ou já estão avançadas, como os casos da saúde, segurança e defesa sanitária e animal. Também o Comitê tem feito gestão em ações prioritárias e estratégicas afetas à infraestrutura, ao comércio internacional e a outros temas de interesse das municipalidades e das populações locais.

As reuniões dos comitês de fronteira e as agendas específicas entre os governos e a sociedade civil organizada têm levantado demandas concretas que exigem soluções articuladas (Figura 4). Há de se destacar as ações de cooperação na fronteira em saúde, segurança e defesa sanitária e animal, as quais não foram determinadas nem coordenadas pelos governos centrais de Brasil e Bolívia, mas pelos governos estaduais e municipais com apoio da sociedade civil organizada. A saber, o município de Cáceres tem oferecido serviços de saúde para pacientes bolivianos e deve organizar protocolos e regulamentar o atendimento em parceria com a Secretaria de Saúde do Estado de Mato Grosso. É constante a interação das forças de segurança na fronteira entre Brasil e Bolívia, baseada na cooperação mútua e continua nas ações de combate ao crime, mesmo sem a formalização e parametrização das atividades. O Instituto de Defesa Agropecuária do Estado de Mato Grosso (INDEA) consolidou o seu trabalho de vigilância e fiscalização sanitária, em especial a proteção do rebanho e a preservação da área da fronteira como livre de febre aftosa; essas são ações articuladas e implementadas em conjunto pelos órgãos competentes e com apoio dos setores produtivos.

**Figura 4:** Foto do Comitê de Fronteira em uma das reuniões de trabalho



**Fonte:** Mato Grosso (2018).

Já foram discutidos e aprovados no Comitê de Fronteira propostas de cooperação em diversas áreas e projetos ambiciosos e vinculados às políticas e aos sistemas regionais no continente. Além disso, as autoridades governamentais locais têm pressionado os governos e as instâncias administrativas superiores em assuntos de interesse estratégico, como a aprovação do voo direto entre Cuiabá e Santa Cruz de La Sierra e o aumento da oferta de gás boliviano para o estado de Mato Grosso. Vale mencionar outras provocações do Comitê de Fronteira: i) a estruturação e viabilização dos aeroportos de Cáceres, Pontes e Lacerda e San Ignacio de Velasco; ii) a pavimentação do trecho Cáceres e Morrinhos e a construção do Porto de Morrinhos, combinados com a viabilização da Hidrovia Paraguai-Paraná na região; iii) a criação de centros integrados na fronteira para controle sanitário e de defesa animal e vegetal, receita, aduana e segurança; e iv) a construção e adequação de acessos viários dos municípios brasileiros Pontes e Lacerda e Vila Bela da Santíssima Trindade até San Ignacio de Velasco, na Bolívia.

Souza-Higa, Anzai e Gatti (2017, p. 13) enfatizam o processo de estruturação da fronteira entre Brasil e Bolívia e assinalam a diversidade de paisagens

econômicas e socioculturais resultantes das diferentes formas de ocupação e da busca por alternativas pelas comunidades locais. Com efeito, o detalhado panorama territorial da fronteira apresentado pelos autores reforça a tese de que a fronteira demanda intervenções nos mais diversos setores da vida política, social e econômica. As interações fronteiriças necessitam de infraestrutura física e ordenamento jurídico específico. Os municípios fronteiriços de Cáceres, San Matias, Vila Bela da Santíssima Trindade e San Ignacio de Velasco têm convivido com a precariedade dos sistemas de transportes e com a insegurança jurídica e a instabilidade política. Os problemas relacionados com a circulação de pessoas e mercadorias são os mais graves da fronteira e são decorrentes da interferência das macroestruturas de poder responsáveis pelas políticas de migração, logística e transportes, comércio, aduana e tributos. Lima e Mazzuoli (2017) defendem a proteção jurídico-política do pantanal e do chaco e a adoção de instrumentos legais e territoriais que assegurem a exploração das atividades econômicas e produtivas e a conservação dos bens naturais e culturais na região.

Bufon (2014, p. 8-9) defende que o regionalismo transfronteiriço pode se tornar parte constitutiva de um sistema de governança complexo e multinível que incorpora todos os agentes (nacionais, regionais e locais) e viabiliza a integração de diferentes visões de desenvolvimento e manutenção de estratégias políticas e institucionais diversificadas e adequadas às fronteiras. Tendo conhecimento dessas questões e assumindo as suas atribuições institucionais, o Comitê de Fronteira, nas suas reuniões, tem consignado políticas e ações prioritárias, e cumpre destacar: i) início e conclusão das obras da Zona de Processamento de Exportação (ZPE) em Cáceres, que pode beneficiar a produção primária local e regional e atrair indústrias e empresas internacionais e nacionais; ii) avanços nas negociações entre Mato Grosso e Bolívia para o comércio de gás que deve atender, inicialmente, ao Distrito Industrial de Cuiabá, e pode melhorar a parceria comercial que exhibe, hoje, números de importação e exportação modestos; iii) continuidade da participação de Mato Grosso na Feira de Exposição de Santa Cruz (EXPOCRUZ) e de agendas comerciais e rodadas de negócios, envolvendo setores privados e empresários da região; iv) pavimentação do trecho rodoviário, em torno de 300 km, entre San Matias e San Inácio na Bolívia; v) elaboração de plano para desenvolvimento do turismo na fronteira com a definição de rotas e produtos turísticos; e vi) possibilidade de criação do curso de Medicina em San Matias com o estabelecimento da Universidade de Aquino Bolívia (UDABOL).

Além de elaborar arrojada agenda, instaurar e fazer funcionar democraticamente um arranjo de governança transnacional, o Comitê de Fronteira conquistou avanços importantes, como: i) realização de estudos para formalização da relação histórica e geográfica das “Cidades Gêmeas” Cáceres e San Matias, atividade concluída pela Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que devem subsidiar a inclusão dessas municipalidades em políticas públicas diferenciadas; ii) liberação do voo direto Cuiabá e Santa Cruz; iii) organização de grupos e frentes de trabalho no Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT) – e na UNEMAT para viabilizar intercâmbio e mobilidade de professores e estudantes brasileiros e bolivianos, para reconhecimento de títulos e para internacionalização da UNEMAT –; e iv) acompanhamento do projeto da organização não governamental (ONG) Ecoa, chamado “ECCOS – Conectando Paisagens e o Bosque Chiquitano, o Cerrado e o Pantanal da Bolívia e Brasil para a Sustentabilidade do Desenvolvimento Produtivo, a Conservação dos Valores Ambientais e a Adaptação às Mudanças Climáticas”.

Destarte, o Comitê de Fronteira é uma institucionalidade forte e inclusiva e consiste num ambiente plural para a proposição de planos e projetos de integração regional e para adoção de medidas em benefício das populações locais. O Comitê de Fronteira está se fortalecendo com as próprias atividades e deve, num futuro próximo, ser reconhecido pelos governos nacionais como instância ou arranjo de governança indispensável, de fundada importância política e social, que deve ser consultado e respeitado nos casos de implementação de programas governamentais e de construção de grandes obras e empreendimentos. Defende-se que o estado de Mato Grosso e o departamento de Santa Cruz possam conduzir conjuntamente os projetos prioritários e estratégicos com financiamento internacional e nacional e assegurar a efetividade das políticas de alcance fronteiriço, objetivando o desenvolvimento da fronteira e o respeito aos direitos dos cidadãos brasileiros e bolivianos.

## **Considerações finais**

Não se pode tomar os obstáculos e os desvios da integração regional sul-americana para deduzir a crise do regionalismo ou a falência dos espaços regionais no continente. Contudo, a ordem internacional e os sistemas regionais colocam à prova os arranjos e as entidades regionais e expõem as suas fragilidades. Os processos regionais na América do Sul estão se sobrepondo e exigindo dos países postura política (diplomática e governamental) apro-

priada aos movimentos de integração regional e de cooperação multilateral. Os projetos regionais não dissipam as assimetrias de poder entre os países e não têm se mostrado eficientes para a tomada de decisões em questões específicas ou para a resolução de conflitos. As entidades regionais precisam lidar com rivalidades históricas, desacordos e polêmicas que conduziram à politização indevida do MERCOSUL e à desestabilização gerencial da UNASUL, combinada com a degradação do regime de gestão baseado na diplomacia presidencial. A UNASUL deve atuar para gerir os assuntos regionais de modo a preservar a harmonia e a governança, e o MERCOSUL retomar o seu objetivo central: consolidar o espaço comercial e regional.

Entre aspectos positivos e negativos das regionalizações na América do Sul, cumpre tratar dos seus impactos na integração regional fronteiriça. Grosso modo, as entidades regionais apoiam a adoção de política regional que favoreça as principais economias e os centros urbanos, o predomínio dos Estados nacionais e das suas elites “metropolitanas”, agravando a situação das fronteiras e dos grupos locais. Os programas de integração física e territorial, como a IIRSA, e as políticas e as ações do MERCOSUL e da UNASUL precisam ser aperfeiçoadas e direcionadas, pois os governos e as comunidades fronteiriças dificilmente são incluídos nos processos de tomada de decisão e em arranjos de governança transnacional e são excluídos do desenvolvimento regional ou incluídos de forma questionável. É discutível se os arranjos e as entidades regionais citados são capazes de apresentar políticas eficazes para as fronteiras sul-americanas, sobretudo para as “fronteiras periféricas”, marginalizadas política e espacialmente, como é a fronteira entre Mato Grosso e Santa Cruz.

A problemática das fronteiras é marcada pelos paradoxos sobre a funcionalidade dessas áreas ou territórios, se são zonas de defesa e de segurança ou se são regiões para desenvolvimento social e econômico. Não há uma mudança de paradigma (*securitário versus humanista*), o que deve haver é uma reformulação da categoria *fronteira* – enquanto espaço das interações socioespaciais entre países e populações distintas, de interesse estratégico para implantação de infraestrutura e logística voltadas ao comércio internacional e à integração econômica, das novas aspirações e das demandas por políticas públicas: governança, estabilidade democrática, sustentabilidade, direitos humanos e responsabilidade internacional. A fronteira entre Mato Grosso e Santa Cruz ainda não tem formato jurídico que favoreça a fluidez territorial, mas é, sem dúvidas, uma importante entidade regional e figura como espaço político democrático e inclusivo, voltado ao desenvolvimento e à integração fronteiriça.

## Referências

- AGNEW, J. *Geopolitics: re-visioning world politics*. 2. ed. New York: Taylor & Francis e-Library, 2004.
- AGNEW, J. The “new regionalism” and the politics of the regional question. *In*: LOUGHLIN, J.; KINCAID, J.; SWENDEN, W. (ed.). *Routledge handbook of regionalism and federalism*. London: Routledge; New York: Taylor & Francis Group, 2013a. p. 130-139.
- AGNEW, J. Arguing with regions. *Regional Studies*, Los Angeles, v. 47, n. 1, p. 6-17, 2013b.
- ARROYO, M. M. MERCOSUL: redefinição do pacto territorial vinte anos depois. *In*: ARROYO, M. M.; ZUSMAN, P. (org.). *Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial*. São Paulo: Humanitas; Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, 2010. p. 59-80. v. 1.
- BECKER, B. K.; EGLER, C. A. G. *Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- BOLÍVIA. *Agenda patriótica 2025: 13 pilares de la Bolivia digna y soberana*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo, [s.d.].
- BRASIL. *Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira*. Brasília. Ministério da Integração Nacional, 2005.
- BRASIL. *Fronteira: consolidação dos planos de desenvolvimento e integração das faixas de fronteira*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2017.
- BUFON, M. Spatial and social (re)integration of border and multicultural regions: creating unity in diversity? *In*: BUFON, M.; MINGHI, J.; PAASI, A. (org.). *The new European frontiers: social and spatial (re)integration issues in multicultural and border regions*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2014. p. 2-23.
- COSTA, W. M.; THÉRY, H. Le Brésil et l'Amérique du Sud: scénarios géopolitiques et défis de l'intégration. *In*: GIRAULT, C. (org.). *Intégrations en Amérique du Sud*. Paris: Presses Sorbonne Nouvelle, 2009. p. 135-151.
- CUEVAS, J. H. El proceso de construcción hegemónica en Bolivia (2000-2014): un juego interminable. *In*: CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIALES. *Bolivia: escenarios en transformación – Artículos sobre política, cultura y economía*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2016. p. 11-44.
- FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL. *El Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur – FOCEM (2005-2015): unidad técnica FOCEM*. Montevideo: UTF; Secretaria del MERCOSUR, 2015.

FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL. *Mapa interactivo*, [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/3gxFlvH>. Acesso em: 26 nov. 2018.

GOES FILHO, S. S. *As fronteiras do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2013.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. *Actualización de la visión de negocios del eje interoceánico central*, [S.l.], 2008. Disponível em: <https://bit.ly/34ujho0>. Acesso em: 17 nov. 2018.

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. *Políticas sociais no MERCOSUL: estrutura dos organismos públicos de oferta de serviços sociais – Cidadania em fronteira – Parte 1*. Assunção: ISM, 2018a.

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. *Cidadania no MERCOSUL: acesso a serviços sociais em regiões de fronteira – Cidadania em fronteira – Parte 2*. Assunção: ISM, 2018b.

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. *Integração social de fronteira no MERCOSUL: referências bibliográficas, grupos de pesquisa e observatórios sobre fronteiras – Cidadania em fronteira – Parte 3*. Assunção: ISM, 2018c.

LIMA, D. M. D. F.; MAZZUOLI, V. Direito e política internacional do meio ambiente para as áreas úmidas sul-americanas e proteção dos biomas do pantanal brasileiro e do chaco boliviano: desafios do diálogo das fontes e do controle de convencionalidade. In: IRIGARAY, C. T. J. H.; BRAUN, A.; IRIGARAY, M. (org.). *Pantanal legal: a tutela jurídica das áreas úmidas e do pantanal mato-grossense*. Cuiabá: EdUFMT; Carlini & Caniato Editorial, 2017. p. 103-125.

LÍNERA, Á. G. Estado y proceso revolucionario. In: LÍNERA, Á. G.; BURBANO, G. R.; SADER, E.; GALARZA, R. T (org.). *Democracias en revolución & revoluciones en democracia*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2015. p. 11-45.

MATO GROSSO. Caravana da integração inicia segundo dia de trabalho. *Governo de Mato Grosso*, Cuiabá, 23 abr. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/348Jeda>. Acesso em: 17 nov. 2018.

MATO GROSSO. Encontro reúne representantes de municípios da fronteira. *Governo de Mato Grosso*, Cuiabá, 17 mar. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3KZJLPb>. Acesso em: 17 nov. 2018.

MAZZUOLI, V.; GOMES, E. B. *Direito da integração regional: diálogo entre jurisdições na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2015.

PAASI, A. Re-constructing regions and regional identity. *Nethur Lecture*, Nijmegen, p. 1-9, 7 nov. 2000.

PAASI, A. Boundaries in a globalizing world. In: ANDERSON, K.; DOMOSH, M.; PILE, S.; THRIFT, N. (org.). *Handbook of Cultural Geography*. London: Sage, 2003. p. 462-472.

PAASI, A. Borders. In: DODDS, K.; KUUS, M.; SHARP, J. (org.). *The Routledge Research Companion to Critical Geopolitics*. London: Taylor & Francis, 2013a. p. 213-229.

PAASI, A. Borders and border-crossing. In: JOHNSON, N.; SCHEIN, R.; WINDERS, J. (org.). *The Wiley-Blackwell Companion to Cultural Geography*. Chichester: John Wiley & Sons, 2013b. p. 478-493.

PERRIER, L. *La dernière frontière, loin des Andes, trop près du Brésil: la frontière orientale et la construction du territoire en Bolivie*. 2005. Tese (Doutorado em Geografia) – Université de Paris 1, Paris, 2005.

RÜCKERT, A. A.; CARNEIRO FILHO, C. P. Quelle intégration de l'Amérique du Sud? Les infrastructures de liaison des régions périphériques et les tendances. *DIPLOWEB*, [S.l.], v. 1. p. 1-17, 2018.

SOUZA-HIGA, T. C. C.; ANZAI, L. C.; GATTI, F. Formação da estrutura agrária produtiva dos municípios da fronteira oeste brasileira com a Bolívia. In: PENHA, B.; DESIDERÁ NETO, W. A.; MORAES, R. F. *O MERCOSUL e as regiões de fronteira*. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. p. 13-51.

TAYLOR, P. J. *Geografía política: economía-mundo, Estado-nación y localidad*. Madrid: Trama Editorial, 1994.

UZIEDA, J. V.; CALLE, M. F.; PRUDÉN, H. *Configuración y horizontes del Estado Plurinacional*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2014.

VARGAS, F. A. *Formação das fronteiras latino-americanas*. Brasília: FUNAG, 2017.

WHITTELESEY, D. *Geografía política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1948.

# SOBRE OS AUTORES E AS AUTORAS



## **SOBRE OS AUTORES E AS AUTORAS**

### **Aldomar Arnaldo Rückert**

Professor Titular na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Possui Graduação em Geografia pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Mestrado em Geografia - Organização do Espaço pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) e Doutorado em Ciências: Geografia Humana - pela Universidade de São Paulo (USP). Orientador no mestrado e no doutorado na UFRGS, sob as temáticas de “Estado e Território: gestão, regiões e fronteiras” e “Políticas comparadas União Europeia – Brasil – MERCOSUL”, nos programas de pós-graduação em Geografia e em Planejamento Urbano e Regional. Fez estágio de pós-doutorado na Universidade Paris 7 Denis Diderot (2011). É pesquisador Bolsa Produtividade 2 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), desde março de 2010, e líder do Grupo de pesquisa Laboratório Estado e Território: Gestão, Regiões e Fronteiras (LABETER). Membro dos comitês científicos do Collège International des Sciences du Territoire – Universités Paris 1 Panthéon Sorbonne e 7 Denis Diderot, e das revistas *Confins* e *L’Espace Politique*. Áreas de interesse: geografia política, geopolítica, desenvolvimento regional e local, fronteiras e integração regional. Contato: [aldomar.ruckert@gmail.com](mailto:aldomar.ruckert@gmail.com)

### **Alejandro Benedetti**

Licenciado y doctor en Geografía pela Universidad de Buenos Aires (UBA). Director nacional de la Dirección Nacional de Control de Fronteras e Hidrovías, Ministerio de Seguridad de la Nación. Investigador independiente, carrera del investigador científico, en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), República Argentina. Profesor adjunto en la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Departamento de Geografía, Seminario Diseño de Investigación. Campos de interés: fronteras argentinas y sudamericanas, geografía regional y campo de los estudios sobre fronteras. Contacto: [alejandrobenedetti@conicet.gov.ar](mailto:alejandrobenedetti@conicet.gov.ar)

**Andrés Estefane**

Doctor en Historia por la State University of New York at Stony Brook (2017). Actualmente es investigador y director ejecutivo del Centro de Estudios de Historia Política (CEHIP) de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez, Chile. Sus investigaciones giran en torno a los vínculos entre burocracias, poder local y producción de conocimiento estatal en perspectiva histórica. Fue coeditor del proyecto colectivo Historia Política de Chile, 1810-2010, 4 volúmenes (Fondo de Cultura Económica, 2017-2018). Es también investigador responsable del proyecto “Democracia, autoritarismo y territorio. La regionalización de Chile durante la dictadura de Augusto Pinochet”, que cuenta con el auspicio de la Agencia Nacional de Investigación del Gobierno de Chile (2019-2021). Contacto: aestefan@gmail.com

**Ariana Guedes de Oliveira**

Formada em Administração. Assessora governamental em Mato Grosso. Tem experiência e atuação profissional nas áreas de administração pública e relações internacionais. Contato: arianaguedes@gmail.com

**Camilo Pereira Carneiro Filho**

Professor adjunto da Universidade Federal de Goiás (UFG), lotado no Instituto de Estudos Socioambientais. Pós-doutorado realizado no Programa de Pós-Graduação (PPG) em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS (2016), doutorado em Geografia pela UFRGS (2013), doutorado-sanduiche realizado na Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (2011-2012), mestrado em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, 2008), bacharelado e licenciatura em Geografia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio, 2005) e bacharelado em Direito pela PUC-Rio (2001). Pesquisador dos grupos LABETER, da UFRGS, e Laboratório de Pesquisa em Fronteiras, Estado e Relações Sociais (LAFRONT), da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Áreas de interesse: geopolítica, geografia política, fronteiras e integração regional. Contato: pereiracarneiro.camilo@gmail.com

**Carolina Silva Pedroso**

Docente do Departamento de Relações Internacionais da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo (EPPEN-UNIFESP). Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e PUC-SP) e pesquisadora dedicada ao tema de Venezuela, integração re-

gional, política latino-americana, política externa brasileira e relações hemisféricas. Está vinculada ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU), à Coordenadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) e ao Programa Realidade Latino-Americana (UNIFESP/Memorial da América Latina), tendo sido pesquisadora visitante do Institute for the Study of Latin America and the Caribbean (ISLAC) da University of South Florida, em 2017. Contato: carolina.pedroso@unifesp.br

### **Cintiene Sandes Monfredo Mendes**

Professora adjunta da Escola Superior de Guerra (ESG) e coordenadora do curso de pós-graduação em Segurança Internacional e Defesa (*lato sensu*). Doutora e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em História Comparada e graduada em História, ambos pela UFRJ. É pesquisadora do Laboratório de Simulações e Cenários da Escola de Guerra Naval da Marinha do Brasil (EGN/MB), atuando como líder de pesquisa do Grupo de Pesquisa em Análise de Performance e Cooperação Interagências. É coordenadora institucional (ESG) no Pró-Defesa IV, com projeto aprovado de título *Modelagem e aprimoramento da cooperação interagências em benefício da segurança integrada*. Professora da disciplina de Governança, Comando e Controle do curso de Gestão e Liderança em Cenários de Crise, oferecido pela Secretaria de Segurança Pública de Tocantins. Pesquisa sobre os seguintes temas: integração regional, MERCOSUL, mecanismos de solução de controvérsias, cooperação e defesa na América do Sul, cooperação interagências, métodos e simulação, *policy making* e governança em defesa. Contato: cintisandes@gmail.com

### **Daniel Bruno Vasconcelos**

Doutorando (2016) em Geografia Humana pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana (PPGH) da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP. Defendeu sua dissertação de mestrado (2015) pela mesma instituição. Licenciado em Geografia (2009) pela UNESP Ourinhos. Atualmente é membro pesquisador do Laboratório de Geografia Política (GEOPO/USP), tendo como temas de pesquisa a geografia política e a geopolítica do continente americano. Contato: danielvasconcelos@yahoo.com.br

### **Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima**

Geógrafo. Advogado. Professor no Departamento de Geografia da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT). Doutor em Geografia Humana pela USP. Mestre em Geografia e em Direito Agroambiental pela UFMT. Pesquisador nas áreas

de história do pensamento geográfico, geografia política, geografia urbano-regional e geografia agrária. Contato: diogomdelben@gmail.com

### **Gutemberg de Vilhena Silva**

Possui pós-doutorado pela USP (2015) e pela Universidade Sorbonne Nouvelle, Paris 3 (2016). Doutor (UFRJ), mestre (UFRGS) e graduado (Universidade Federal do Amapá – UNIFAP) em Geografia. Professor da UNIFAP. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Política. Coordena e participa de vários projetos nacionais e internacionais, tendo as fronteiras das Guianas como seu principal objeto de análise. Além disso, tem organizado edições temáticas e revisado textos de revistas geográficas com pesquisas voltadas para geopolítica e relações internacionais. Contato: gutemberg@unifap.br

### **Hervé Théry**

Possui livre docência pela Université Paris X Nanterre (1994), doutorado em Geografia (1976), mestrado em Geografia (1973) e graduação em História (1972) e Geografia (1973) pela Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne). Atualmente é pesquisador emérito do Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS). Professor visitante da USP/PPGH. Co-coordenador editorial da revista *Confins* (<https://journals.openedition.org/confins>). Tem experiência na área de Geografia Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: geografia do Brasil, geografia política, cartografia temática, e modelização gráfica. Contato: hthery@aol.com

### **Luciene Patrícia Canoa de Godoy**

Doutoranda no PPGH/USP. Mestre em Economia PUC. Professora do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo e da Universidade Cidade de São Paulo. Integrante do GEOPO/USP. Contato: godoy.luciene@hotmail.com

### **Ludmila Losada da Fonseca**

Doutoranda em Geografia na linha de Ensino de Geografia no Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS. Mestre em Geografia na mesma instituição (2017). Bacharel (2014) e licenciada (2018) em Geografia também pela UFRGS. Realiza seus estudos sobre os processos de integração na América do Sul e nos encontros entre a Geografia Política e o Ensino de Geografia. Atualmente participa do LABETER. Áreas de interesse: geografia política e ensino de geografia. Contato: ludmila.losada@gmail.com

**Mariana de Freitas Silva**

Assessora governamental em Mato Grosso. Tem experiência e atuação profissional na área de administração pública. Contato: [marianasilva@gabdr.mt.gov.br](mailto:marianasilva@gabdr.mt.gov.br)

**Neli Aparecida de Mello-Théry**

Professora titular na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH/USP). Livre docente pela USP e pela Université de Rennes 2. Doutora em Geografia pela Université Paris-Nanterre e USP, mestre em Arquitetura e Urbanismo e graduada em Geografia. Participa de redes e laboratórios de pesquisa no Brasil e na França. Sua experiência abrange principalmente os seguintes temas: Amazônia, gestão ambiental, dinâmicas territoriais, políticas ambientais e territoriais, desenvolvimento sustentável, gestão urbana e ordenamento territorial, e políticas internacionais. É coordenadora do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas, Territorialidades e Sociedade do Instituto de Estudos Avançados. Contato: [namello@usp.br](mailto:namello@usp.br)

**Rafael Grasa**

Profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona, donde coordina su doctorado en Politics, Policies and International Relations y el máster universitario en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo. Desde hace más de 12 años trabaja de forma intensa en Colombia en construcción de paz y reforma del sector de seguridad, en colaboración con universidades y centros académicos e instituciones diversas (Escuela Superior de Guerra, Cámara de Comercio de Bogotá, Federación Colombiana de Municipios, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Folke Bernadotte Academie, entre otros). Coeditor de la revista *Análisis Jurídico-Político* de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD, Colombia). Experto en teoría internacional, seguridad internacional y reforma del sector de seguridad, construcción de paz y resolución de conflictos y estudios y práctica del desarrollo. Orcid: 0000-0002-4385-7915. Contacto: [rafael.grasa@uab.cat](mailto:rafael.grasa@uab.cat)

**Rinaldo de Castilho Rossi**

Em 2018 ingressou no doutorado pelo PPGH/USP. Mestre (2018) pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Bacharel em Geografia (2015) pela UFBA, *campus* Salvador. Já atuou como docente da UFBA, na cadeira de Geografia Política e Geografia Regional, e desenvolveu pesquisa junto ao Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO). Contato: [rinaldorossi.geo@gmail.com](mailto:rinaldorossi.geo@gmail.com)

**Rita de Cássia Oliveira Chiletto**

Mestre em Geografia pela UFMT. Arquiteta e Urbanista. Gestora governamental em Mato Grosso. Tem experiência e atuação profissional nos seguintes temas: paradiplomacia, relações internacionais, desenvolvimento urbano e regional, planejamento e ordenamento territorial, planejamento participativo e arquitetura. Contato: rchiletto2@gmail.com.

**Rodolfo Quiroz**

Geógrafo y doctorante del PPGH/USP. Actualmente desarrolla su tesis de doctorado acerca del proceso de regionalización en la dictadura cívico-militar en Chile (1973-1990). También es académico del Departamento de Geografía de la Universidad Alberto Hurtado, Chile. Sus áreas de investigación transitan desde la historia de la geografía, el pensamiento geográfico y la geografía política en América Latina. Sus áreas de investigación transitan entre la historia del pensamiento geográfico y la geografía política en el Chile autoritario. Contato: rodolfoqr@gmail.com

**Silmara Cosme Cravo**

Engenheira Eletrônica pela Faculdade de Engenharia Industrial (1986). Pós-graduada pela Escola Superior de Propaganda e Marketing. Na École Nationale Supérieure des Télécommunications de Bretagne, especializou-se em telecomunicações (1988); voltaria a viver na França em diversas outras ocasiões. De volta ao Brasil, colou grau em Administração pela Universidade Mackenzie (1994). Admitida no Largo São Francisco em 1995, a “Velha e Sempre Nova Academia” permitiu-lhe a graduação (1999) e o mestrado (2007). Pós-graduada em Teologia pela Faculdade de Filosofia do Centro Universitário Assunção (Faculdades Associadas Ipiranga, 1996). Bacharel em Geografia (2019) e doutoranda em Geografia Humana, ambos pela USP, curso no qual concatena sua bagagem. Contato: silmaracravo@usp.br

**Stéphane Granger**

Doutor em Geografia pela Universidade de Paris 3-Sorbonne Nouvelle, com uma tese sobre as relações entre a Guiana Francesa e o Brasil, orientada pelo Prof. Dr. Hervé Théry e defendida em 2012. Mestre em planejamento urbano pela Universidade de Paris 10-Nanterre (1986). Trabalhou no Brasil como leitor de francês no Centro de Estudos do Pessoal e na Escola de Estado-Maior do Exército no Rio de Janeiro (1988-1990). Na Guiana Francesa desde 1997, ensina na Seção Internacional Brasileira do liceu

Melkior-Garré de Caiena, na universidade da Guiana Francesa. Além de colaborações periódicas com o Programa de Pós-Graduação em Estudos de Fronteiras da UNIFAP (Macapá), é membro da comissão científica do OHM-Oyapock (CNRS, França). Contato: granger.stephane@orange.fr

### **Tales Henrique Nascimento Simões**

Doutorando em Geografia pelo PPGH/USP. Mestre em Geografia Humana pela mesma instituição. Membro pesquisador do GEOPO/USP e integrante do Grupo de Estudos sobre Ásia do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI/USP). Possui pesquisa e especialidade nas áreas da geografia política, geopolítica e relações internacionais, com enfoque na América do Sul e na Ásia, e nos temas do regionalismo, política externa, segurança e defesa, e geopolítica global. Contato: taleshenrique@usp.br

### **Tatiana de Souza Leite Garcia**

Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Especialista em Ecoturismo pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Bacharel em Relações Internacionais e licenciada em Geografia. Pesquisadora associada do Laboratório de Geografia Política da USP (GEOPO). Tem experiência profissional nos setores público, privado e acadêmico. Foi coordenadora da graduação em Relações Internacionais e Comércio Exterior na Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP, 2009-2014). Pesquisa a partir de abordagens das Relações Internacionais e da Geopolítica a respeito de temas socioambientais, sustentabilidade, governança, integração regional, transportes, fronteiras, educação, turismo e projeção internacional do Brasil. Orcid: 0000-0001-7582-0802. Contato: tatianaslgarcia@yahoo.com.br

### **Thais Virga**

Actualmente en post-doctorado en Geografía Humana (PPGH/FFLCH/USP). Es Doctora en Desarrollo Económico por el Centro de Estudios do Desenvolvimento Econômico (CEDE/UNICAMP) con un período sándwich en la Universidad Nacional de Colombia (Sede Amazonia/Letícia). Tiene postgrado (especialización) en Política y Relaciones Internacionales por la Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP) y maestría en Integración Latinoamericana por el Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM/USP). Licenciada en Economía (UNESP Araraquara). Tiene experiencia y estudios relacionados con el desarrollo, con investigación in-

terdisciplinaria con geografía y economía política, relaciones internacionales y geopolítica. Trabaja en los siguientes temas: Amazonia (Gran Amazonia y Amazonia Centro-Occidental), integración regional y física (América del Sur), transporte y logística, centrados en un enfoque de múltiples escalas de perspectivas e impactos socioespaciales. Contacto: thaisvirga@gmail.com

### **Thiago Oliveira Neto**

Doutorando em Geografia pelo PPGH/USP. Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Licenciado em Geografia pela mesma instituição. Realizou, no ano de 2014, mobilidade acadêmica de dois semestres na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Ganhou o prêmio de melhor projeto de iniciação científica em ciências humanas no ano de 2016 pela UFAM. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Áreas de pesquisa: transportes, fronteiras, Amazônia e geopolítica. Contato: thiagoton91@live.com

### **Wanderley Messias da Costa**

Livre-docente, doutor, mestre e bacharel em Geografia pela USP. Professor titular do Departamento de Geografia da USP. Pesquisador 1-D do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e integrante do GEOPO/USP, vinculado ao PPGH/USP. Professor visitante da Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME) e da Escola Superior de Guerra (ESG). Foi vice-presidente por dois mandatos da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED). Autor de diversos livros e artigos sobre geografia política, geopolítica, segurança e defesa, América do Sul, Atlântico Sul e Amazônia. Contato: wander@usp.br



Este livro oferece ao leitor uma visão abrangente e atualizada sobre a América do Sul contemporânea a partir das perspectivas da Geografia Política e Regional, Geopolítica, Relações Internacionais, e Segurança e Defesa. Tais são os casos das transformações políticas, econômicas e geopolíticas que impactaram as trajetórias internas dos países, sua projeção internacional e os arranjos regionais em curso neste primeiro quartel do século XXI.

Além disso, são abordados sob diversas perspectivas analíticas e escalas os impactos dos processos de integração sul-americana (multilaterais e bilaterais) das últimas décadas nas regiões fronteiriças e nos territórios nacionais, bem como sua expressão política, social, cultural, ambiental e econômica nos espaços e comunidades sub-regionais e locais.

Aqui estão reunidos dezesseis textos-capítulos, escritos em português e em espanhol e elaborados por docentes e pesquisadores vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo e ao Laboratório de Geografia Política (GEOPO) dessa instituição, além de universidades brasileiras e da Argentina, Chile, Espanha e Guiana Francesa.

Wanderley Messias da Costa  
Tatiana de Souza Leite Garcia

