

Atores não-estatais violentos e a segurança internacional na América Latina:
conjuntura e cenários prospectivos

Violent Non-States Actors and Latin American Security
present and prospective scenarios

Carlos Federico Domínguez Avila¹

Resumo: O artigo explora o fenômeno dos atores não-estatais violentos e o impacto destes na segurança internacional da região latino-americana, no início do século XXI. O trabalho verifica a evolução recente desse fenômeno e as dimensões metodológicas utilizadas no estudo desses atores. Igualmente, propõe-se uma tipologia de atores não-estatais violentos particularmente relevantes no continente, com destaque para: organizações criminosas, milícias, forças paramilitares, gangues/maras e juvenis. Constata-se a relevância transnacional do fenômeno e seu considerável impacto na erosão da noção de Estado-nação - particularmente na aspiração do monopólio no uso da força e o princípio de exclusividade. E cenários prospectivos são colocados na parte final da comunicação. Cumpre acrescentar que essa pesquisa é realizada sob a perspectiva dos estudos de segurança e de política internacional.

Palavras-chave: Segurança internacional; Atores não-estatais violentos; América Latina.

Abstract: The paper explores the violent non-States actors and their impact on international security in the Latin American region, at the beginning of 21st century. The text verifies the recent evolution of this phenomenon. Also, it is proposed a typology of violent non-States actors particularly relevant in the continent, with emphasis on: criminal organizations, militias, paramilitary forces, and youth gangs. Prospective scenarios are placed at the end of the paper.

Key-words: International security; Violent non-States actors; Latin America.

1. Introdução

Durante muito tempo, o continente latino-americano tem sido considerado como um dos mais pacíficos do planeta. Com efeito, desde o fim da Segunda Guerra Mundial foram pouquíssimos os conflitos armados e guerras entre Estados da região. E no início do século XXI, as hipóteses de guerra inter-estatal parecem ser pouco plausíveis - situação,

¹Doutor em História das Relações Internacionais e docente do Centro Universitário Unieuro.

certamente, positiva em termos de construção de um modelo de segurança pluralista (Aravena, 2005).

Contudo, e até paradoxalmente, o continente latino-americano também apresenta significativos desafios de segurança originados pelos denominados atores não-estatais violentos. Observe-se, por exemplo, o impacto dos cartéis de narcotraficantes ao Estado mexicano, sendo que as alternativas do governo de Enrique Peña Nieto não são tão diferentes das implementadas dramaticamente pelo seu antecessor Felipe Calderón. No Brasil, especialmente nas favelas de grandes cidades continuam presentes milícias, organizações criminosas e paramilitares, com destaque para o denominado Primeiro Comando da Capital, o PCC, que aparentemente age no Estado de São Paulo, em outros Estados brasileiros e também fora do território brasileiro.

Na América Central, as gangues/maras transformaram a Honduras, Guatemala, El Salvador e, mais recentemente, a Belize em países extremamente violentos, com taxas de homicídios que superam a marca dos 70 assassinatos para cada grupo de 100 mil habitantes. Na Colômbia e, em menor medida, também no Perú ainda existem guerrilhas e grupos insurgentes. As Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia atualmente negocia um acordo de paz com o governo de Juan Manuel Santos; mesmo assim as operações militares continuam vigentes em boa parte do país. A corrupção também é sumamente grave em países como Venezuela, Paraguai, Haiti, Argentina e outros. Cumpre acrescentar que a sensação de insegurança cidadã também favoreceu o surgimento de impressionantes corpos privados de segurança, que em algumas oportunidades até superam as forças policiais de vários países da região (Guedes, 2009).

Menos evidente é a presença de atores não-estatais violentos de orientação etno-política e separatistas (com exceção parcial dos zapatistas em Chiapas e dos indígenas do sul do Chile), de grupos terroristas, de forças de libertação nacional de natureza anti-colonialista, de senhores da guerra, de mercenários ou de piratas.

Em termos conceituais e metodológicos parece evidente que a aspiração ao monopólio do legítimo uso da força e/ou do princípio de exclusividade no interior do Estado soberano não está, ou melhor, nunca esteve, completo no continente latino-americano (Creveld, 2004). O modelo weberiano e o legado de Westfalia continuam inconclusos, situação que favorece a emergência dos atores não-estatais violentos, de virtuais Estados paralelos e, em certos casos, a própria desintegração do governo (eis o caso dos Estados falidos ou quase-falidos) (Zacher, 2000). Cumpre lembrar que autores conceituados no campo da política e da segurança internacional observam, com preocupação, um possível declínio do modelo westfaliano e o surgimento de novas formas de governança pós-westfaliana; tudo isso com significativas conseqüências societais, em geral, e especificamente no campo da política e da segurança internacionais (David, 2001; Buzan e Hasen, 2012).

Os objetivos específicos da comunicação procuram construir uma tipologia dos principais atores não-estatais violentos que agem no continente latino-americano, bem como suas características específicas e suas implicações na segurança regional. Igualmente, e a modo de conclusão, procura-se construir cenários prospectivos sobre a temática até o ano de 2020.

2. O contexto de ascensão dos atores não-estatais violentos

Os atores não-estatais violentos sempre existiram nas Américas, inclusive na época pré-colombiana e colonial. Em muitos países hispano-americanos a luta pela independência foi comandada por caudilhos, sendo que muitos deles continuaram predominando durante o século XIX. As guerrilhas castro-guevaristas foram importantes em numerosos países latino-americanos nas décadas de 1960 a 1980. Algo semelhante se pode afirmar dos cartéis de narcotraficantes colombianos e mexicanos desde a década de 1970 (Domínguez, 1998).

Seja como for, na atualidade, certos atores não-estatais violentos são particularmente perigosos para os Estados e as sociedades latino-americanas, e implicam um desafio de segurança nacional e internacional muito significativo em um continente que concentra 8% da população do planeta e 30% dos homicídios do mundo (Tulchin, 2006). Por que existe esse excesso de violência na América Latina?

Fatores contextuais ajudam a explicar e compreender o excesso de violência que existe no continente latino-americano. Esses fatores contextuais são os seguintes:

- **Legitimidade do Estado.** Os Estados legítimos se fundamentam mais no consenso do que na força. O contrato social, a solidariedade e o ideal do bem comum podem ser enfraquecidos em ausência de governantes legítimos. Nessa hipótese, a lealdade e a admiração dos cidadãos pode orientar-se em favor de outros significativos.
- **Capacidade extrativa e redistributiva dos Estados.** A moderna concepção de cidadania implica, dentre outros tópicos, a construção de consensos no que diz respeito às capacidades estatais de extração de tributos, de um lado, e do fornecimento de serviços públicos de qualidade - especialmente de políticas sociais. Assim, é evidente que o Estado deve ter as capacidades fiscais mínimas para fornecer bens públicos. Isto é, transformar os recursos da nação em políticas de desenvolvimento humano. Não é admissível a exploração estatal, a corrupção, ou a discriminação.
- **A primazia do interesse coletivo sobre os interesses privados ou individuais.** Em regimes de orientação democrática, as autoridades eleitas devem destinar os principais recursos e capacidades do Estado ao desenvolvimento humano. Entretanto, a corrupção, o patrimonialismo, o clientelismo, o coronelismo, e outros crimes são contrários à solidariedade horizontal.
- **Inclusão social.** América Latina continua sendo reconhecida como o continente mais desigual do planeta. A exclusão social e outras práticas estruturalmente injustas podem gerar insurreições, revoltas e conflitos armados. Trata-se de lutar contra o insuportável (Duroselle, 2000).

Assim, existe certa correlação entre Estados anêmicos e o ressurgimento dos atores não-estatais violentos. Certos autores sugerem inclusive a emergência de um cenário pos-wesfaliano, onde autoridades tribais conseguem conquistar a lealdade e a obediência dos cidadãos e dos súditos, seja pela via do convencimento, ou pela via da intimidação.

Cumpram acrescentar que outros macro-fenômenos importantes para o estudo dos atores não-estatais violentos são os seguintes: (a) as transformações globais, (b) a mudança demográfica, que favorece a consolidação de um estrato jovem da população com limitado acesso ao mercado de trabalho ou aos serviços educacionais, (c) o acelerado processo de urbanização, sendo que atualmente 80% da população latino-americana vive nas cidades (Held e outros, 1999; Cepal, 2001).

3. Tipologia dos atores não-estatais violentos e a segurança internacional da América Latina

Os atores não-estatais violentos relevantes para o estudo da segurança internacional da América Latina não são homogêneos ou equivalentes. Diferenças e especificidades, cooperação e conflito, convergências e divergências acontecem entre os próprios atores; isto é, sem a mediação do Estado ou da sociedade. As motivações, as capacidades, as modalidades de financiamento, a estrutura organizacional, as metodologias de disciplinamento e de engajamento, as vinculações transnacionais, e a dosimetria no uso da violência são específicas para cada grupo de atores não-estatais violentos. E seria um erro muito significativo esquecer esses importantes detalhes (William, 2008).

3.1 Caudilhos. Os caudilhos são indivíduos carismáticos - muitos deles com treinamento militar - capazes de controlar certos territórios em função do seu poderio político-militar. Os caudilhos e os 'coronéis' têm longo histórico na América Latina. Mesmo que na atualidade o número de exemplos de caudilhismo seja bem menor que no passado, esse tipo-ideal continua sendo digno de atenção. Assim, parece pertinente lembrar que muitas vezes os caudilhos co-habitam com as autoridades estatais, e normalmente tentam evitar que o Estado nacional penetre em territórios sob seu domínio. Eles também podem utilizar a cooperação ou a força com seus congêneres. Em consequência, os caudilhos comandam suas próprias forças militares; detêm algum grau de legitimidade diante da comunidade; realizam atividades econômicas (rentistas); extraem tributos dos subordinados; e geralmente são pragmáticos em questões ideológicas. Pequenos tiranos, para alguns, ou protetores necessários, para outros, os caudilhos surgem principalmente quando o poder central é muito frágil e as comunidades demandam de segurança e proteção.

3.2 Milícias. As milícias podem ser entendidas como virtuais exércitos irregulares que operam no território de um Estado fraco ou falido. Os membros das milícias muitas vezes surgem das classes subalternas e tendem a ser integradas por homens, inclusive policiais e militares ativos, que são muito mal remunerados. Esses homens armados independentes participam nas milícias para angariar recursos, dinheiro, poder e segurança. As milícias podem representar grupos comunitários específicos (étnicos, religiosos, lingüísticos, tribais, ou político-partidários). As milícias oferecem e impõem seus serviços privados de segurança em cenários onde o governo central tem falhado sistematicamente em fazê-lo. Por tanto, as milícias são enxergadas com algum grau de simpatia pelo público, mesmo que, para outros observadores, as milícias continuarão sendo forças fundamentalmente predatórias. Em importantes cidades latino-americanas,

como o Rio de Janeiro, as milícias logram infiltrar certos departamentos do governo, especialmente da segurança e, em menor medida, do desenvolvimento social.

3.3 Forças Paramilitares. As forças paramilitares são muito semelhantes às milícias. Entretanto, também é evidente que as forças militares agem como forças subalternas e informais do Estado. Normalmente os paramilitares são utilizados para realizar ilegais atividades de repressão da oposição. O paramilitarismo tem sido bastante freqüente na Colômbia, particularmente na época de vigência das denominadas *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC), comandadas durante muitos anos pelo senhor Carlos Castaño. Lembre-se que os paramilitares colombianos foram acusados de cometer terríveis crimes, principalmente em territórios com alguma atividades guerrilheira. Aparentemente eles tinham a tarefa de realizar a "guerra suja" contra potenciais bases sociais da insurgência. Paralelamente, as AUC também se envolveram em atividades ilícitas (narcotráfico), com intuito de financiar suas ações. Durante os governos de Álvaro Uribe e Juan Manuel Santos as AUC foram formalmente dissolvidas. Porém, recentemente surgiram novos grupos de paramilitares naquele país, demonstrando que ainda falta muito por fazer.

3.4 Insurgência ou guerrilhas. As forças insurgentes ou guerrilhas normalmente lutam para derrubar governos estabelecidos e constituir-se em autoridades nacional e internacionalmente reconhecidas. Em certos casos, organizações de orientação etno-política tentaram impor alternativas separatistas para constituir novos países. E em outros casos se trata de forças de libertação nacional, que lutam pela independência do território controlado por forças estrangeiras.

Atualmente são poucas as guerrilhas que existem na América Latina. Os casos mais conhecidos são as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN, também na Colômbia), bem como o denominado Exército do Povo Paraguaio. Ambas organizações guerrilheiras estão realizando um complexo processo de negociação de paz com o governo central daquele país. Dificilmente essas guerrilhas poderão derrubar o governo colombiano e, inversamente, mesmo após duros golpes contra a comandância insurgente, as guerrilhas colombianas também demonstraram capacidade de supervivência e de recomposição. Acredita-se que as FARC e o ELN contem com 8 mil e 3 mil guerrilheiros, respectivamente.

Cumpre acrescentar que numerosos ex-guerrilheiros são, na atualidade, governantes na América Latina. Eis os casos de Raúl Castro (Cuba), Dilma Rousseff (Brasil), José Mujica (Uruguai), Daniel Ortega (Nicarágua), El Salvador (Salvador Sánchez Cerén), e os peculiares casos de Michel Bachelet (Chile) e Desiré Bouterse (Suriname). Paralelamente, Ollanta Humala (Peru) e Otto Pérez (Guatemala) são ex-militares que, no passado, participaram em operações contra-insurgentes.

Com relação aos movimentos insurgentes de orientação etno-política destaca-se o caso do Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN, no México). Em janeiro de 2014, os zapatistas comemoram seu vigésimo aniversário. Os zapatistas lutam pelo respeito à sua identidade sociocultural, demarcação das terras ancestrais, e por autonomia nas comunidades indígenas maias. Seja como for, os zapatistas também parecem estar isolados e o futuro do movimento é incerto, especialmente na sua vertente

militar. Paralelamente, existem freqüentes notícias de luta política e de violência social com algum grau de participação de indígenas e afro-descendentes principalmente dos mapuches (Chile), guarani (Brasil), garífunas (América Central). A motivação da luta nesses casos é bem parecida com a dos zapatistas.

Finalmente existem pouquíssimos casos de forças insurgentes de orientação separatista ou independentista no continente latino-americano. Se sabe que em Porto Rico e na Guiana Francesa pequenos grupos de militantes combinam táticas políticas com algum tipo de violência social em reivindicação de soberania nacional para seus territórios, que atualmente são administrados pelos Estados Unidos e pela França, respectivamente.

3.5 Terrorismo. As organizações terroristas se caracterizam pelo uso sistemático da violência contra civis e não-combatentes procurando, assim, objetivos políticos. Os métodos terroristas foram utilizados no passado tanto pelas forças repressivas do Estado quanto por organizações insurgentes. Na atualidade não existem organizações terroristas de origem latino-americana. Contudo, a região já foi alvo de ações terroristas "importadas", no sentido de ações de entidades extra-continentais, principalmente vinculadas aos conflitos entre israelenses e palestinos. Washington considera que Cuba protege ex-militantes da organização Panteras Negras (integrado por militantes radicais negros dos Estados Unidos); em contrapartida Havana (e Caracas) acusam os Estados Unidos de proteger o senhor Luis Posada Carriles, antigo militante radical contra-revolucionário.

3.6 Organizações criminosas e gangues. A procura pelo lucro, isto é, por benefícios financeiros, é a principal característica que distingue às organizações criminosas de outros tipos de atores não-estatais violentos da América Latina. Vale acrescentar que o acentuado transnacionalismo é um aspecto relevante das organizações criminosas. E, obviamente, o crime organizado transnacional não é desafio de segurança exclusivo dos países latino-americanos - eis os casos da máfia italiana, dos traficantes nigerianos ou da Yakuza japonesa, dentre outros (Naím, 2006). No caso especificamente latino-americano ressaltam as atividades dos cartéis de narcotraficantes mexicanos e colombianos. Com efeito, o narcotráfico, principalmente de cocaína, é empório extraordinariamente rentável e de dramáticas conseqüências humanas – eis os desdobramentos na denominada narcopolítica, narcoeconomia e narcocultura (Bagley, 2012).

Em 2014, foi capturado Joaquin "El Chapo" Guzmán, um dos principais chefões do narcotráfico latino-americano. Outros criminosos também foram aprisionados. Contudo, os fluxos de entorpecentes latino-americanos continuam estáveis, e novos mercados de destino são incorporados. Assim, é bem provável que o narcotráfico seja o principal desafio de segurança no continente latino-americano.

Paralelamente, é importante lembrar a existência de gangues especialmente violentas. O denominado Primeiro Comando da Capital, do Brasil (e com ramificações transnacionais), é um exemplo conhecido. Na América Central são preocupantes as atividades criminosas das gangues chamadas de *maras*. Geralmente integradas por jovens desempregados e com baixa escolaridade, as maras e os narcotraficantes transformaram aqueles pequenos países em nações com taxas de mortalidade

particularmente dramáticas. Para alguns observadores as gangues centro-americanas chegaram a acordos com os cartéis mexicanos para facilitar a transferência de entorpecentes e para servir como virtuais mercenários a disposição das diferentes organizações criminosas.

Vale acrescentar que recentemente o governo do Uruguai impulsionou uma nova legislação que tenta descriminalizar o consumo de maconha. O governo boliviano tem uma iniciativa semelhante na procura de despenalizar o uso tradicional da folha de coca. Certamente se trata de iniciativas pioneiras, e que merecem ser acompanhadas. Entretanto, salvo melhor interpretação, a luta contra o crime organizado transnacional deve continuar. Ele representa a principal causa de violência social no continente e se apresenta como a principal ameaça à segurança dos povos e governos da região.

4. Considerações finais

Os atores não-estatais violentos apresentam uma significativa variedade de características (estruturas, meios, objetivos). Entretanto, eles convergem na origem, que são as deficiências de estatalidade em muitos países do continente e do mundo. A ausência do Estado (e de outras instituições tradicionais de socialização) é substituída pela emergência de atores não-estatais que oferecem proteção e conseguem certa legitimação popular.

O excesso de violência social que observamos no continente latino-americano é resultado de falhas estruturais que precisam ser controladas. Observe-se que existem riscos ainda mais dramáticos no sentido de observar novas associações entre atores não-estatais violentos, que normalmente giram envolta do narcotráfico. Eis o dilema dos narcoestados.

Em conseqüência, os atores não-estatais violentos continuarão sendo uma grave ameaça para as sociedades latino-americanas. Somente a cooperação transnacional poderá ajudar a mitigar e superar esses desafios de segurança regional nos primeiros anos do século XXI (Cepik e Ramírez, 2004).

Referências

- ARAVENA, Francisco. “Panorama da Segurança na América do Sul”. *Diplomacia, Estratégia, Política*, 1 (2), 2005, pp. 53-77.
- BAGLEY, Bruce. “Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major trends in the Twenty First Century”. In Renata de Melo Rosa e Carlos F. Domínguez Avila (orgs.), *América Latina no labirinto global*. V. 2, Curitiba: Editora CRV, 2012, pp. 189-206.
- BUZAN, Barry, e HANSEN, Lene. *A evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Editora Unesp, 2012.
- CEPAL. *Globalização e Desenvolvimento*. Santiago: Nações Unidas, 2001.
- CEPIK, Marco, e RAMÍREZ, Socorro (orgs.) *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña/ Primeras aproximaciones*. Bogotá: Fescol/Iepri/Ufrgs, 2004.

- CREVELD, Martin van. *Ascensão e declínio do Estado*. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- DAVID, Charles-Philippe. *A Guerra e a Paz/ Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia*. Lisboa: Piaget, 2001.
- DOMÍNGUEZ, Jorge (org), *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*. Santiago: Flacso Chile, 1998.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo Império Perecerá/ Teoria das Relações Internacionais*. Brasília: Edunb, 2000.
- GUEDES, Marcos Aurélio (org), *Segurança e Governança nas Américas*. Olinda: Ed. do Autor, 2009.
- HELD, David, e outros. *Global Transformations*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- NAÍM, Moisés, *Ilícito/ O ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.
- TULCHIN, Joseph, e RUTHENBURG, Meg (orgs.) *Toward a Society under Law, Citizens and Their Police in Latin America*. Washington: WWICS, 2006.
- WILLIAMS, Phil. “Violent Non-States Actors and National and International Security”. Zurich: ETH, 2008, disponível em: www.humansecuritygateway.com, consultado em 2 de setembro de 2014.
- ZACHER, Mark W. “Os pilares em ruína do templo de Vesfália: implicações para a governança e a ordem internacional”. In: *Governança sem governo/ Ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Edunb, e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, pp. 83-141.