

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**AGENDA DE SEGURANÇA DO EQUADOR:
ESTUDO CRÍTICO SOBRE AS RESPOSTAS DO ESTADO EQUATORIANO
FRENTE AOS DESAFIOS REGIONAIS**

LAURA SCHILLING MELLER

**Porto Alegre
2010**

LAURA SCHILLING MELLER

**AGENDA DE SEGURANÇA DO EQUADOR:
ESTUDO CRÍTICO SOBRE AS RESPOSTAS DO ESTADO EQUATORIANO
FRENTE AOS DESAFIOS REGIONAIS**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Marco Aurélio Chaves Cepik.

**Porto Alegre
2010**

AGRADECIMENTOS

Agradeço em especial ao meu orientador, Professor Marco Cepik, por ter incentivado desde o início o meu interesse em estudar o Equador, pelo apoio em todas as fases desta pesquisa e pelo aprendizado proporcionado desde o meu ingresso no curso de Relações Internacionais.

Agradeço também ao Professor José Miguel e ao colega Pedro Borba pelos comentários úteis e pertinentes acerca do tema em estudo.

Agradeço ainda à Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais – FLACSO – Sede Equador, ao Ministério das Relações Exteriores do Equador e ao Ministério Coordenador da Segurança Interna e Externa do Equador (MICSIE), pelo material de pesquisa disponibilizado, bem como aos seus funcionários, pela ajuda e atenção dispensada.

RESUMO

O presente estudo aborda a temática da segurança na região andina sob a perspectiva do Equador. O objetivo é analisar a mudança na agenda de segurança equatoriana durante a última década e o que a motiva, bem como verificar a capacidade de resposta do Equador frente ao contexto regional de segurança. Com esse propósito, a pesquisa foi dividida em quatro capítulos. O primeiro capítulo caracteriza o Estado e suas instituições, principalmente no que concerne ao setor de segurança e defesa. O segundo capítulo analisa o conflito territorial com o Peru e sua solução. O terceiro capítulo examina o conflito colombiano na atualidade e as consequências do seu desenvolvimento para o Equador. O último capítulo analisa a política de segurança estadunidense e sua influência tanto na região andina como na agenda de segurança equatoriana. Esta pesquisa permite concluir que a agenda do Equador prioriza atualmente os temas de segurança relacionados às ameaças provenientes da fronteira norte, sendo isso possível devido ao fim da disputa com o Peru. Tal situação é em parte uma consequência do impacto da política de segurança estadunidense na região, em aliança com Bogotá; no entanto, as vulnerabilidades internas do estado equatoriano são igualmente determinantes para a realidade observada.

Palavras-chave: Segurança. América do Sul. Equador.

ABSTRACT

This study approaches the subject of security in the Andes under the perspective of Ecuador. Its aim is to analyze the change in Ecuadorian security agenda during the last decade and what causes it, verifying also Ecuador's capacity of reaction in the regional security scenery. For this purpose, the research was divided in to four chapters. First chapter describes the State and its institutions, mainly concerning the area of security and defense. Second chapter analyzes the territorial conflict against Peru and its solution. Third chapter examines Colombian conflict in present days and the consequences of its development for Ecuador. Last chapter analyses United States' security policy and its influence in the Andean region and in Ecuadorian security agenda. This research allows one to conclude that in present days Ecuador focuses its agenda on security matters related to threats coming from the northern border, which was made possible by the end of the dispute with Peru. Such situation is partly a consequence of the impact of United States' security policy in the region, in alliance with Bogotá; however, the internal vulnerabilities of the Ecuadorian State are equally determining the reality observed.

Key-Words: Security. South America. Ecuador.

RESUMEN

Este estudio aborda el tema de la seguridad en la región andina en la perspectiva del Ecuador. El objetivo es analizar el cambio en la agenda de seguridad ecuatoriana durante la última década y qué lo ocasionó, así como verificar la capacidad de reacción del Ecuador frente al contexto regional de seguridad. Con ese propósito, la investigación fue dividida en cuatro capítulos. El primer capítulo describe el Estado y sus instituciones, principalmente en lo concerniente al sector de seguridad y defensa. El segundo capítulo analiza el conflicto territorial con el Perú y su solución. El tercer capítulo examina el conflicto colombiano en la actualidad y las consecuencias de su desenvolvimiento para el Ecuador. El último capítulo analiza la política de seguridad estadounidense y su influencia tanto en la región andina como en la agenda de seguridad ecuatoriana. Esta investigación permite concluir que la agenda de Ecuador prioriza en la actualidad los temas de seguridad relacionados a las amenazas provenientes de la frontera norte, siendo eso posible debido al fin de la disputa con el Perú. Tal situación es en parte una consecuencia del impacto de la política de seguridad estadounidense en la región, en alianza con Bogotá; sin embargo, las vulnerabilidades internas del Estado Ecuatoriano son igualmente determinantes para la realidad observada.

Descriptores temáticos: Seguridad. Sudamérica. Ecuador.

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

GRÁFICO 1: Evolução dos gastos em defesa no Equador em milhões de dólares.....	21
GRÁFICO 2: Orçamentos de defesa na América Latina (% do orçamento dos Estados)....	21
MAPA 1: Limites do território equatoriano até o Protocolo do Rio.....	28
MAPA 2: Protocolo do Rio e a zona de conflito no alto Cenepa.....	30
MAPA 3: As Cinco Províncias da Fronteira Norte Equatoriana.....	45
MAPA 4: Exploração de petróleo e gás na Amazônia Equatoriana.....	45
MAPA 5: Pontos Mais Vulneráveis na Fronteira Norte Equatoriana.....	49
MAPA 6: Presença de Grupos Armados na Fronteira Colombiana.....	49
MAPA 7: Dispositivo de Segurança na Fronteira Norte Equatoriana.....	50
MAPA 8: Fatores de Risco na Costa Equatoriana.....	50
TABELA 1: Valores destinados ao Equador pelo orçamento estadunidense.....	61

LISTA DE SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

AUC – Autodefensas Unidas de Colombia

CIA – Central Intelligence Agency

ELN – Exército de Libertação Nacional

EUA – Estados Unidos da América

FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

MICSIE – Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa de Ecuador

MIDENA – Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

UDENOR – Unidade de Desenvolvimento do Norte

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO p. 9

1. O SETOR DE SEGURANÇA E DE DEFESA NO EQUADOR p. 11

1.1 Caracterização do Estado e instituições

1.2 Capacidades e Forças Armadas

2. PERU E O CONFLITO TERRITORIAL p. 25

2.1 Histórico e solução do conflito

2.2 A fronteira sul no contexto atual

3. COLÔMBIA E A QUESTÃO DO NARCOTRÁFICO p. 39

3.1 Rumos do conflito colombiano

3.2 Efeitos no Equador e a fronteira norte

4. EUA E A SEGURANÇA NA REGIÃO ANDINA p. 57

4.1 A política de segurança para a região andina

4.2 Impactos na agenda de segurança do Equador

CONCLUSÃO p. 67

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS p. 70

1. INTRODUÇÃO

A região andina, em especial Colômbia, Equador e Venezuela, representam hoje um dos fatores de risco com maior relevância para a segurança da América do Sul, ao lado da chamada “tríplice fronteira” e da Amazônia. Nessa área se produz a maior parte da cocaína que chega ao mercado norte-americano, enfrenta-se um conflito armado o qual tem efeitos regionais, há grande produção de petróleo e gás, além da presença de governos considerados por Washington como potenciais ameaças em vista de sua orientação populista e nacionalista. A par de por em risco a segurança, as crises sucessivas na região andina constituem também um grande obstáculo para o avanço do processo de integração na América do Sul.

Nesse contexto, o presente estudo tem como foco a problemática da segurança na região andina sob a perspectiva do Equador. Serão abordados, portanto, temas relevantes em âmbito internacional como é o caso da relação com o Peru e do impacto gerado pelo conflito colombiano no cenário doméstico. Considerando a grande influência exercida pelos EUA na região, será também analisado o impacto da política norte-americana para a agenda de segurança do Equador.

Ao tempo em que permanecem relevantes para o Equador as ameaças de caráter interestatal, exemplo disso foi o bombardeio colombiano na localidade de Angostura, surgem também novos tipos de ameaças que superam os potenciais conflitos entre estados para abarcar processos transnacionais e atores não estatais os quais compõem um cenário de risco à segurança nacional. Assim, esta pesquisa tem como objetivos principais analisar a mudança por que passa a agenda de segurança equatoriana durante a última década e o que a motiva, bem como verificar a adequação das soluções adotadas pelo país frente ao contexto regional.

As hipóteses principais deste estudo são, portanto, três. A primeira, de que a agenda de segurança equatoriana passa atualmente por uma mudança a qual desloca seu eixo de ação para a fronteira norte e volta a sua atenção para ameaças provenientes de atores não estatais. A segunda, de que tal processo seria em parte decorrente da solução do conflito territorial com o Peru, porém majoritariamente seria ele resultante da influência norte-americana nos rumos do conflito colombiano, tornando-o cada vez mais presente em território equatoriano, em especial na região próxima à fronteira norte. A terceira, de que o Equador possui capacidades de defesa insuficientes para enfrentar o contexto regional de segurança e não tem encontrado, até o momento, soluções práticas condizentes com esta situação.

Visando a abordagem de tais problemas, a pesquisa está estruturada em quatro capítulos. O primeiro caracteriza o Estado e suas instituições, dando destaque aos temas relacionados à segurança. O segundo aborda o conflito territorial com o Peru, a sua solução e a situação atual na fronteira sul. O terceiro capítulo versa sobre o conflito colombiano e suas consequências para o Equador. Já o último capítulo analisa a política de segurança estadunidense e sua influência na agenda de segurança equatoriana.

2. O SETOR DE SEGURANÇA E DE DEFESA NO EQUADOR

O propósito do primeiro capítulo é o de descrever os principais traços que caracterizam o estado equatoriano, expondo também acerca das suas capacidades e de sua estrutura institucional. O objetivo, com isso, é refletir sobre a forma como se insere o Equador no contexto de segurança da região andina e sobre a influência do cenário doméstico na sua política externa e de defesa. Assim, a primeira seção apresenta as características fundamentais do Estado e da sua política de defesa e de segurança, já a segunda seção traz uma explanação sobre as forças armadas e seu papel na sociedade equatoriana, bem como uma breve exposição acerca das capacidades do país.

2.1 Caracterização do Estado e instituições

O estado equatoriano é caracterizado por uma debilidade relativa dentro do sistema internacional. Sua conduta tem sido reativa e repetitiva, acomodada a uma visão legalista do cenário internacional. Em termos de realidade social, o Equador não é um ator unitário. Sua política externa não consegue superar a condição estrutural de um Estado fragmentado e de uma sociedade civil cindida pela exclusão social e pela desigualdade – haja vista as divergências entre os distintos grupos da elite, os discursos do movimento indígena etc. (BONILLA, 2002).

[...] uma organização social que marginaliza 52% da população, a alienação das classes dominantes mais interessadas nos valores europeus e norte-americanos que na cultura nacional, o desprezo sistemático que ainda sofre o 'índio' apesar de constituir a base nacional essencial, a sobrevivência do regionalismo com todas as suas sequelas desintegradoras, em suma, a inexistência de uma nação equatoriana que sirva de base ao Estado equatoriano, criam sérios obstáculos à viabilidade nacional do país (HURTADO, 1981: 274).

O Equador, portanto, tem suas ações externas pautadas pelo baixo nível de integração a nível nacional, pela instabilidade e fragmentação política, pelo clientelismo e pela fragilidade das suas instituições. Isso reflete, em parte, a divisão geográfica sempre presente entre a Costa e a Serra, a qual determina visões de mundo distintas e objetivos políticos

diversos¹. Soma-se o alto nível de fragmentação social, evidenciado pela enorme distância entre a realidade vista pelos olhos da elite formuladora das políticas e aquela vivida pela maioria da população.

A República do Equador foi uma das primeiras a retornar à democracia após o período de ditaduras militares na América Latina. Isso significou, no entanto, o início de um período de turbulência caracterizado por frequentes interrupções nos mandatos presidenciais e constantes convulsões sociais. Bonilla (2002) afirma que os governos nesta época não foram politicamente fortes e que os pilares do regime parecem ter sido de fato as Forças Armadas e a comunidade internacional, representada pelos EUA. Exemplo da instabilidade política equatoriana é o fato de que desde 1997 um presidente não logra terminar seu mandato – Rafael Correa, eleito em 2006, é o sétimo presidente a exercer o cargo desde 1997.

A divisão política interna, a qual persiste na administração Correa, ficou evidente também em 30 de setembro deste ano, quando um anúncio de veto pelo presidente (o qual supostamente acarretaria corte de benefícios à Polícia Nacional) resultou em protestos espalhados pelo país, incluindo a ocupação do Congresso e do Aeroporto Mariscal Sucre, em Quito, e culminou com o decreto de estado de exceção por Rafael Correa. A tradicional fragmentação da sociedade equatoriana, a qual está presente inclusive dentro das forças de segurança, torna difícil a existência de um consenso, o que no caso em tela significou a divisão entre o alto escalão das Forças Armadas e setores da Polícia Nacional e da Força Aérea, tendo os últimos se posicionado contra o presidente.

Na ocasião, Correa afirmou – certamente tendo motivos para isso – que setores da elite teriam tirado proveito da situação para dar impulso a uma tentativa de golpe de Estado. Quanto a isso, Osvaldo Hurtado destaca que:

Por trás da aparente legalidade, frequentemente esconderam-se formas dissimuladas de ditadura. A força constituiu o meio mais idôneo para assenhorar-se do poder e permanecer nele e, ao colocar-se nestes termos a luta política, o Equador terminou por cair num círculo vicioso: ditadura, democracia, anarquia. Nos 145 anos de República, a cada ano, oito meses e catorze dias produziu-se uma mudança de governo e a cada nove anos uma constituição (HURTADO, 1981: 150-151).

Percebe-se também na população uma grande capacidade de mobilização social, como foi observado durante o período Gutiérrez, quando a pressão da sociedade civil logrou que o governo do Equador não sustentasse o apoio a Álvaro Uribe – apesar da evidente simpatia do

¹ Osvaldo Hurtado (1981: 153) menciona um caso ilustrativo: “[...] em Toronto, no Canadá, existe uma numerosa colônia de equatorianos na qual os conflitos entre serranos e costenos expressam-se com virulência, a ponto de cada grupo contar com seu próprio bairro.”

presidente equatoriano pelas políticas de seu homólogo. Esta capacidade, no entanto, não costuma refletir-se em propostas políticas viáveis.

A fragilidade das instituições, por sua vez, atinge os três poderes, haja vista a dissolução do Congresso Nacional pelo atual presidente, Rafael Correa, o qual colocou uma Assembleia Nacional a desempenhar as funções legislativas – apesar de o legislativo ser considerado o poder forte no país. Isso significou também a elaboração de uma nova Constituição. A soma desses fatores implica a incapacidade por parte do Estado de formar uma política externa coerente, o que afeta a também a política de defesa. Essas fragilidades interferem na integração não só em nível nacional como também em nível interestatal, como destaca Elena Ruiz:

Estes problemas de governabilidade são, sem dúvida, os que vão entorpecer um posicionamento mais estável, não só em matéria de política exterior, mas também para fazer frente às numerosas ameaças presentes na região. Porém isso não afeta somente o nível interno, também se apresenta como obstáculo para avançar na consecução de uma integração interestatal, cada dia mais necessária para não perder opções em um mundo globalizado nos âmbitos econômico, social, político e de segurança (RUIZ, 2009:31, tradução nossa).²

Quanto à economia, o Equador foi tradicionalmente dependente da exportação de um produto principal, passando pelo cacau, pela banana e chegando ao petróleo. Hoje, o petróleo representa a principal fonte de renda do Estado e a parcela mais significativa das exportações. A principal região de exploração é a Amazônia, com destaque para a província de Sucumbíos, fronteira com o departamento de Putumayo, na Colômbia. A política de Correa voltada para a nacionalização do petróleo tem como efeito colateral – ao menos no curto prazo – a falta de investimentos na área, que momentaneamente não conta com inversão suficiente por parte do Estado, ao tempo em que perde atração para o setor privado.

Em termos teóricos, Bonilla (2002) classifica a tradição acadêmica equatoriana dentro do que em relações internacionais se conhece como idealismo. Esta vertente teórica possui uma visão de que a ordem internacional pode ser regulada pelo Direito e de que os atores internacionais podem tornar-se “bons cidadãos”. Tal característica, presente também no restante da América Latina, decorre das condições de atraso, da instabilidade política e da subordinação estrutural destes países dentro da ordem internacional. Obviamente, uma das

² Estos problemas de gobernabilidad son, sin duda, los que van a entorpecer un posicionamiento más estable, no solo en materia de política exterior, sino también para hacer frente a las numerosas amenazas presentes en la región. Pero esto no afecta solo a nivel interno, sino que también se presenta como un obstáculo para avanzar en la consecución de una integración interestatal, cada día más necesaria para no perder opciones en un mundo globalizado de tipo económico, social, político y de seguridad.

lógicas de ação dos estados mais fracos é a de exigir a igualdade para neutralizar o poder dos mais potentes através do Direito, o qual é utilizado como instrumento ideológico para a sustentação de políticas exteriores. Na opinião do autor, a predominância do idealismo dá origem a visões moralizantes as quais são pouco eficazes dentro dos processos materiais através dos quais se expressam as políticas exteriores dos estados.

Assim, é possível identificar na forma de proceder do governo equatoriano diversas ocasiões em que se recorre ao Direito Internacional como meio – às vezes único meio – de fazer valer as suas posições. O Equador reclama na Corte Internacional de Haia, por exemplo, uma indenização da Colômbia devido à prática das fumigações aéreas, já que o país vizinho constantemente viola a distância acordada, de dez quilômetros da fronteira equatoriana. Outra ação judicial, esta em âmbito nacional, ordenou a prisão do atual presidente da Colômbia, então Ministro da Defesa, por autoria intelectual do bombardeio em Angostura no ano de 2008 – um protesto com pouco resultado prático.

Nessa linha, Hurtado (1981) observa que as diversas constituições da República foram concebidas durante o século XX por intelectuais interessados pelo “dever ser”, resultando em um sistema político-jurídico ideal, desconexo das condições concretas do país. O autor vai mais além ao afirmar que a dependência ideológica herdada do sistema colonial leva os formuladores de políticas a copiar as instituições norte-americanas, impedindo a constituição de um Estado de Direito com características próprias.

Quanto à visão de segurança do Equador, formou-se fundamentalmente dentro do contexto da relação conflituosa com o Peru, na fronteira sul, baseando-se na ideia de proteção e de recuperação de territórios. Nesse sentido, Bonilla (2009) refere que, até 1998, os discursos os quais tradicionalmente alimentaram tanto a política de defesa como a política exterior do Equador estavam apoiados em uma lógica nacionalista, dentro da qual o território cumpria papel fundamental. As instituições e a sociedade equatoriana não estiveram, portanto, preparadas para a proteção contra ameaças de natureza distinta, as quais representam perigo para os cidadãos, para o meio ambiente, para a institucionalidade e para a forma de inserção do país na ordem internacional (MONTÚFAR, 2003).

Em 2000, como resposta ao novo cenário regional, foi elaborada pela Secretaria do Conselho de Segurança Nacional uma “Política de Segurança para a Fronteira Norte”. Essa política deu origem ao Livro de Defesa Nacional, conhecido como Livro Branco, aprovado em 2002, durante o governo de Gustavo Noboa. Em 2001, o mesmo presidente já havia criado a Unidade de Desenvolvimento do Norte (UDENOR), vinculada aos recursos do USAID, com foco na área de prevenção e desenvolvimento alternativo nas províncias do norte. Tal

iniciativa partiu do reconhecimento de que a deficiente presença do Estado nas áreas de fronteira com a Colômbia, e a conseqüente insatisfação das necessidades básicas da população local, constitui uma das principais vulnerabilidades do país em relação às ameaças provenientes do conflito colombiano (MONTÚFAR, 2006).

O Livro Branco é ilustrativo quanto à dependência ideológica em relação à retórica estadunidense. Afirma, por exemplo, que a segurança nacional enfrenta grandes mudanças devido à nova ordem mundial e, com base nisso, fixa como instrumento para manter a paz a luta contra as novas ameaças – representadas pelo terrorismo e pelo narcotráfico – além da transparência do Estado em gastos de defesa.

Analisando a nova Política de Defesa exposta pelo Livro Branco, Rivera argumenta:

Não é necessária uma análise muito exaustiva para identificar que seu antecedente imediato é a teoria da narcoguerrilha, um enfoque popularizado em princípios dos anos oitenta nos Estados Unidos, divulgado nos anos noventa pelas agências antinarcóticos estadunidenses e inserido na retórica antiterrorista a partir do 11 de setembro (RIVERA, 2004: 21, tradução nossa).³

Dentre as ameaças externas, a Política de Defesa em referência destaca os efeitos do conflito colombiano, o terrorismo internacional, o crime transnacional e os danos ao meio ambiente, entre outras. O texto refere também que a segurança passa a estar “centrada no ser humano”, abandonando a exclusividade militar por uma visão “multidisciplinar”.

Quanto ao conflito colombiano, é visto como uma ameaça potencial pelo Equador desde meados da década de 1990. Desde o Livro Branco, contudo, está expressa a negativa do Equador em aceitar a realização de operações militares conjuntas com a Colômbia. O que é visto por Bogotá e Washington como um prejuízo para as operações contra os grupos insurgentes, para o governo equatoriano representa a vontade expressa de não envolver seu território no conflito. Alguns dos princípios seguidos pelo Equador em áreas de fronteira são os de impedir que seu território seja utilizado para iniciar ataques de grupos armados em outros países e não atacar guerrilheiros em território equatoriano quando estes entram em som de paz.

Em 2005, foi expedida uma diretiva para a defesa nacional a qual ratificou o enfoque “multidimensional” da nova concepção de segurança, colocando o conflito colombiano como o aspecto mais relevante para estabilidade e segurança na região, principalmente para o

³ No hace falta un análisis muy exhaustivo para identificar que su antecedente inmediato es la teoría de la narcoguerrilla, un enfoque popularizado a principios de los ochenta en Estados Unidos, replicado en los noventa por las agencias antinarcóticos estadounidenses y encapsulado en la retórica antiterrorista a partir del 11 de Septiembre.

Equador. Nesse mesmo contexto foi elaborado um plano de política externa (Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020) o qual pretende dar mais unidade e continuidade às posições do país frente ao sistema internacional. Esta diretiva propôs a elaboração de uma Agenda de Defesa Nacional, a qual estaria embasada no princípio de não intervenção nos assuntos internos da Colômbia e na não militarização da política exterior equatoriana.

O resultado disso foi uma Agenda Nacional de Segurança concebida através de uma metodologia democrática, envolvendo reuniões de consulta em todas as províncias, a qual foi objeto de publicação em 2008 pelos diversos setores governamentais participantes – entre eles o Ministério da Defesa, o de Relações Exteriores, a Secretaria Técnica de Gestão de Riscos e a do Plano Equador – sob a coordenação do Ministério Coordenador da Segurança Interna e Externa. O principal objetivo deste método foi possibilitar a participação da sociedade e a ação integrada dos diversos órgãos do governo.

Como parte desse processo de reestruturação institucional, foi criado pela atual administração o Ministério Coordenador da Segurança Interna e Externa, com o fim específico de coordenar e harmonizar as políticas públicas na área de segurança. O chamado “Gabinete de Segurança”, sob a coordenação deste órgão, é constituído pelo Ministério de Defesa Nacional, o de Relações Exteriores, o de Governo e Polícia e o de Justiça e Direitos Humanos, bem como pela Secretaria Nacional Anticorrupção, pela Secretaria Técnica de Gestão de Riscos e pela Secretaria Técnica do Plano Equador.

A Agenda Nacional de Segurança (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008) menciona que a política de segurança equatoriana passa por uma redefinição através da introdução de um conceito amplo de “segurança integral”, conforme o qual a segurança deixa de ser um tema exclusivo de defesa. A “segurança integral”, na visão do atual governo equatoriano, compreende o conjunto de ações do Estado e da sociedade civil que de maneira harmônica e interdisciplinar revolucionam a segurança a partir de uma visão “integral” e “multidimensional”, centrada no ser humano.

No que diz respeito ao tema “Segurança e Defesa”, o documento propõe como tese central a formação de um bloco de segurança regional sul-americano, enfatizando o apoio à participação das Forças Armadas equatorianas no Conselho de Defesa Sul-americano. Destaca ainda o papel destas Forças Armadas como responsáveis pela segurança externa, em contraste com a Polícia Nacional, a qual deve ser responsável pela segurança interna. A Política de Defesa, conforme expresso pelo Ministério de Defesa Nacional, deve se fundamentar na conservação da soberania e da integridade territorial. Uma das ameaças referidas no documento, portanto, é justamente a violação da soberania nacional, observada

principalmente nas províncias de Carchi, Esmeraldas e Sucumbíos, a qual teve seu ápice com a incursão colombiana em Angostura, em março de 2008.

Diante disso, os formuladores da Agenda Nacional de Segurança concluem que desde a solução do conflito territorial com o Peru os investimentos em defesa nacional vêm sofrendo cortes que diminuem a capacidade defensiva do Estado, processo este que deverá ser revertido através de um programa de fortalecimento das instituições militares. O objetivo, com isso, é aumentar não só a capacidade defensiva, mas também a capacidade dissuasiva do país, por meio da modernização e equipamento das Forças Armadas.

Com relação ao Plano Equador, a Agenda de Segurança propõe como objetivo “blindar as fronteiras através do desenvolvimento”, o que na prática se traduz em iniciativas de fomento as quais abarcam atualmente redes de produção de cacau, chocolate, café e laticínios. O Plano substituiu a UDENOR, foi anunciado oficialmente por Correa em 2007, e tem como objetivo neutralizar os efeitos do Plano Colômbia em território equatoriano, tratando os problemas na fronteira norte de maneira “multidimensional”. Visa a incrementar o desenvolvimento humano, produtivo e social nas províncias da fronteira norte, inclui o aumento de efetivos policiais e militares (da ordem de 14.000) e a melhora na capacidade defensiva por meio da compra de aeronaves e radares e da melhoria do sistema de inteligência. De acordo com Juan Martínez (*in* JARAMILLO, 2009: 290), da Secretaria Técnica do Plano Equador, 135 milhões de dólares por ano são destinados aos projetos de segurança e ordem social na fronteira norte – a intenção é duplicar esta cifra com a ajuda da comunidade internacional.

O documento que expõe a Agenda de Segurança Interna e Externa 2009-2010⁴ é basicamente um resumo dos pontos principais abordados nos documentos publicados em 2008. Ele demonstra ao mesmo tempo preocupação com as ameaças provenientes do narcotráfico e intenção de distanciar-se de uma política antinarcóticos a qual tem demonstrado pouco êxito. A forte dependência de fontes internacionais de financiamento para o controle antinarcóticos, entretanto, diminui o nível de autonomia na definição da política antidrogas. Entre as políticas públicas preconizadas está a de assegurar a presença estatal na fronteira norte. Além disso, é reiterado como marco fundamental da política de defesa o fomento da integração sul-americana na área de segurança.

⁴ Documento disponibilizado em formato digital pelo Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa (MICSIE) durante visita realizada em 04 ago. 2010.

2.2 Capacidades e Forças Armadas

Em um país caracterizado pela fragmentação, o Exército – na sua qualidade de primeira instituição republicana – é uma das instituições mais respeitadas do país, tendo desempenhado historicamente o papel de árbitro das disputas políticas entre as oligarquias regionais. Isso se verificou inclusive por ocasião das crises políticas de 1996 e 2000, quando os militares marcaram presença como garantidores da ordem constitucional e democrática. Assim, as forças armadas no Equador têm tradicionalmente um envolvimento forte com os assuntos sociais, políticos e econômicos da nação.

Durante a época das ditaduras militares, as Forças Armadas equatorianas gozaram de certa autonomia em relação aos EUA na elaboração da política de segurança nacional. Isso significou uma prioridade à defesa do território e às ações de apoio ao desenvolvimento socioeconômico do país, com uma orientação nacionalista e anti-imperialista – iniciaram, por exemplo, reformas agrárias nos anos 60 e 70 (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008: 66-70). Osvaldo Hurtado (1981), através da análise de quatro intervenções institucionais das Forças Armadas (1925, 1937, 1963-6 e 1972), salienta que estas não demonstram ser instrumento de grupos econômicos dominantes, adotando posições progressistas e, em alguns casos, uma orientação anti-imperialista.

A formação de muitos oficiais em academias norte-americanas e o uso de textos e sistemas educativos de origem estadunidense, contudo, aparecem como fator desviante para os interesses nacionais. Na opinião de Hurtado (1981), o contato permanente com a cultura norte-americana transmite aos oficiais equatorianos os seus valores, modelos e ideais, fazendo com que não saibam mais diferenciar os interesses nacionais das conveniências propostas pelos EUA. Isso não é um fenômeno recente, tendo ocorrido com frequência desde os treinamentos realizados pela Junta Interamericana, nas décadas de 1950 e 1960.

Quanto às relações civil-militares, Fernando Bustamante (2003) observa que desde a transição democrática, em 1979, está em vigência um regime em parte baseado na Constituição e em parte em regras informais seguidas pelo sistema social. Tal regime consagrou a retirada dos militares da gestão pública e a sua renúncia à pretensão de exercer o poder de forma permanente, ao passo que limitou a possibilidade de intromissão dos civis em assuntos do estamento militar, inclusive quanto à sua participação em atividades empresariais. O sistema garantiu a manutenção da autonomia da instituição militar ante o poder civil, o que

possibilitou a continuação de uma velha tradição equatoriana: investir as Forças Armadas do papel de árbitro de última instância.

O desempenho deste papel arbitral significa que, em casos extremos de disputas entre as elites representantes do poder civil, as Forças Armadas têm o direito, ou mesmo o dever, de exercer um “poder moderador”. O objetivo destas intervenções seria tão somente o de criar as condições para a renegociação do pacto político entre as elites e para o retorno de uma situação de governabilidade. Historicamente, as elites civis só fizeram oposição aos governos militares que pretenderam ir além dessa função, estabelecendo um governo permanente. A Constituição de 1998 positivou este poder tutelar ao designar às Forças Armadas o papel de “garantes da constituição”. Assim, a intervenção militar foi vista tradicionalmente não como uma ameaça, mas como parte da forma como se move a vida cívica, atuando de forma normatizada e prevista no sistema, ainda quando informalmente⁵.

Bustamante (2003) explica esse fenômeno pela falta de um referente simbólico final e inquestionável dentro do sistema social-político-jurídico nacional. Ou seja, não há uma última instância forte e independente a qual possa impor-se aos atores políticos em disputa⁶. Isso se deve, em parte, à incapacidade por parte da sociedade equatoriana de encontrar um consenso prático em torno do princípio organizador da república, já que os grupos dominantes não aceitam por princípio uma “igualdade cívica” – ou seja, não veem uns aos outros como igualmente dignos de assumir o governo do país. Nesse contexto, portanto, são as Forças Armadas responsáveis pelo papel de depositário do poder soberano final, uma vez que contam com a legitimidade e imparcialidade necessárias.

A atual administração, contudo, tem a intenção de redefinir o papel tradicional das Forças Armadas dentro da sociedade equatoriana. Assim, no que diz respeito à atuação empresarial das Forças Armadas, estão sendo executadas metodologias de transparência nos processos decisórios, aumentando o controle civil e diminuindo a autonomia da instituição. O Ministro de Defesa, Javier Ponce (2009), afirma que as indústrias militares deverão estar restritas aos campos de atuação que as competem – ainda que sem deixar de lado aspectos do desenvolvimento e da investigação tecnológica. A Agenda Nacional de Segurança (Ministerio

⁵ Bustamante (2003:20) diferencia dois tipos de intervenções militares: a “institucional”, promovida pelo alto mando, e a “rebelião tenentista”, organizada por oficiais mais jovens. Salienta-se que somente o primeiro tipo representa, na opinião do autor, o poder arbitral institucionalizado pela sociedade equatoriana. Observam-se manifestações deste poder em 1963, 1972, 1976, 1996 e, pela última vez, em 2000, quando uma carta do alto mando das Forças Armadas solicitou ao presidente Jamil Mahuad o abandono do cargo – com a ressalva de que neste ano houve os dois tipos de intervenção militar articulados.

⁶ O autor cita como exemplo deste tipo de instância a Suprema Corte dos EUA ou os chefes de Estado nos sistemas parlamentaristas europeus.

de Defesa Nacional, 2008: 27) coloca como uma conquista em 2007-2008 o fato de que as Forças Armadas apresentaram proposta à Assembleia Nacional Constituinte para alterar o ordenamento jurídico de modo que a instituição não mais tenha a função de garantidora da Constituição – além de solicitar o serviço militar voluntário e o voto facultativo de seus membros para eleições civis. Tais mudanças estão consolidadas pela nova Constituição, aprovada em 2008.

Ainda quando cumpre um papel importante no cenário doméstico, a função primária das Forças Armadas continua sendo a defesa da soberania nacional frente às ameaças externas, e nesse âmbito também foi relevante a sua atuação no Equador durante o século XX. Sua principal função estratégica nesse período foi defender o território ante o conflito territorial com o Peru, o que se demonstrou imprescindível em pelo menos três ocasiões: em 1941, quando da invasão peruana, em 1981, com o conflito de Paquisha, e em 1995, com a Guerra do Cenepa.

Após a solução da disputa em 1998, contudo, as forças militares passaram por um período de crise ocasionado pelo fim da ameaça peruana e a conseqüente perda de referência – à medida que toda uma concepção de segurança nacional e de identidade militar tornou-se obsoleta. A ausência de um propósito institucional e de uma tarefa explícita, conforme coloca Bustamante (2003), foi percebida como perigo de que o poder civil passasse a considerar as Forças Armadas como supérfluas. Esse processo foi acompanhado por uma diminuição dos investimentos estatais em defesa, a qual tem seu ápice em 1999-2000, agravado pela crise econômica (GRAF. 1).

A partir de 2003, com a emergência das preocupações relativas à implantação do Plano Colômbia, o orçamento de defesa voltou a subir, batendo o seu recorde histórico em 2008, quando o valor se aproxima da casa dos US\$1,2 bilhão (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008: 78). Destaca-se o ano de 2008 devido ao bombardeio colombiano em Angostura, após o qual foi aprovado um aumento significativo nos gastos em defesa, chegando a 10,7% do orçamento total do Estado, representando o maior esforço estatal em gastos militares dentre os países latino-americanos (GRAF 2). Embora em termos proporcionais nesse ano o Equador tenha realizado maiores gastos em defesa até mesmo que a Colômbia, não fica evidente o resultado desse esforço em termos de modernização das Forças Armadas. Esta ênfase relativa às ameaças provenientes da fronteira norte é também impulsionada pela necessidade de dar uma nova razão de ser às Forças Armadas e, ao mesmo tempo, de encontrar um novo fator aglutinante para o país, como o foi o conflito com o Peru – afastando desse modo o perigo de uma convulsão interna.

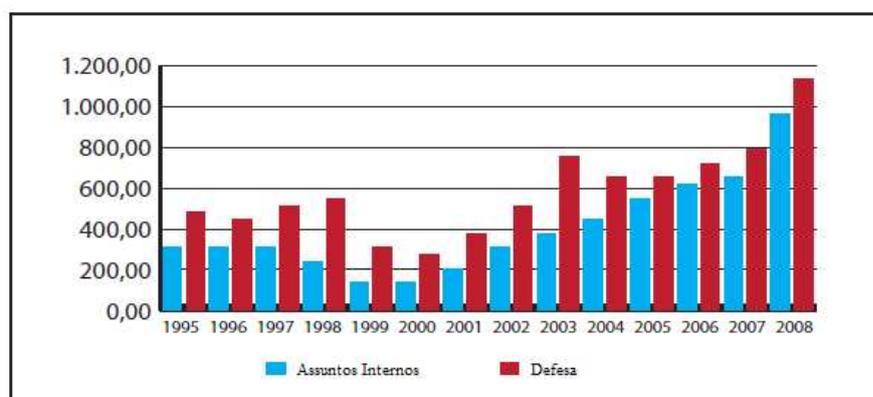


Gráfico 1: Evolução dos gastos em defesa no Equador em milhões de dólares
 Fonte: Agenda Nacional de Seguridad, MICSIE, 2008.

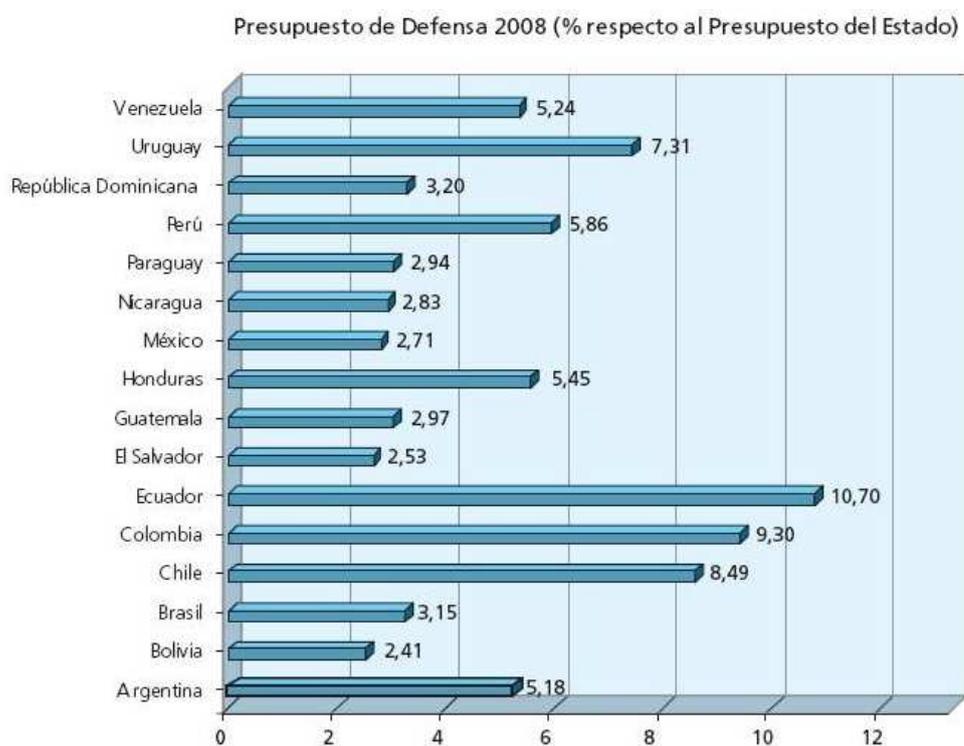


Gráfico 2: Orçamentos de defesa dos países da América Latina
 (% em relação ao orçamento do Estado para o ano de 2008)
 Fonte: <http://www.resdal.org/>

Segundo Montúfar (2006), especialmente a partir de 2001, as unidades e dispositivos militares na fronteira norte passaram por uma reorganização a fim de melhorar a mobilidade, a comunicação, a inteligência e a logística. Entre outras ações, incrementou-se o número de efetivos na região para aproximadamente 7.000. Segundo informações constantes na Agenda Nacional de Segurança (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008: 82-3), as forças militares em zona de fronteira chegaram em 2008 a 12.000 efetivos, representando 48,1% das forças terrestres – aumento este observado também como decorrência do reforço militar na região após o bombardeio colombiano. Já as forças policiais nesta área representam 6% do total, com 2.730 efetivos.

Em 2006, ano em que foi eleito o atual presidente Rafael Correa, o Equador contava com uma população de 13.798.430 e com um efetivo nas forças armadas da ordem de 57.500, com mais 15.000 reservistas. Conforme estatísticas para este mesmo ano, os gastos em defesa representavam US\$51 por habitante, US\$12.174 por soldado e 1,7% do PIB⁷. A tendência desde 2001, seguida também durante a administração Correa, tem sido de aumento nos gastos militares, os quais alcançaram 3,41% do PIB em 2008⁸.

A Força Terrestre do Equador possui 47.000 efetivos. Entre suas unidades estão 24 batalhões de infantaria, seis grupos de forças especiais, cinco grupos de cavalaria mecanizada, três esquadrões de reconhecimento, seis grupos de artilharia e dois grupos de artilharia antiaérea. Segundo Moreano (2005: 164), na fronteira norte do Equador existem duas divisões do Exército, uma divisão Naval, dez bases da Força Terrestre – oito destacamentos e dois batalhões.

A Força Aérea equatoriana conta com 4.000 efetivos. Está dividida em dois comandos (Quito e Guayaquil) e sete bases aéreas. Duas destas bases aéreas operam em situações de emergência, uma em Manta e outra em Lago Agrio (região da fronteira com a Colômbia), com aviões de combate A-37.

A Força Naval do Equador conta com 4.200 efetivos, sendo 1.500 marinheiros e 250 pertencentes à aviação naval, e possui dois submarinos. O país é dividido em três distritos, sendo um composto da região costeira e Ilhas Galápagos, outro da região central, formado principalmente por unidades administrativas em Quito, e o terceiro consistindo no sistema fluvial da Bacia Amazônica. A força opera em uma base principal (Guayaquil) e três menores

⁷ As informações sobre capacidades das Forças Armadas equatorianas foram retiradas do relatório Jane's referente ao ano de 2009. Cf. <http://www.janes.com> (Country Profile – Ecuador).

⁸ Cf. <http://www.resdal.org/>

(Manta, Galápagos e San Lorenzo), mais uma na região amazônica. A guarda costeira opera cerca de 60 vasos e unidades de patrulha.

O Equador, no entanto, enfrenta sérias limitações em suas capacidades militares: suas Forças Armadas não têm capacidade de projeção de força; o país não conta com P&D na área militar; depende de fornecimento externo para equipar suas forças armadas e só recentemente desenvolveu capacidade de manutenção autônoma de seus equipamentos. O bom desempenho das forças armadas equatorianas, ante sua limitação de recursos materiais, tem destaque para as unidades de selva, treinadas em razão da disputa na fronteira sul.

Como parte da tentativa de reverter esta situação, o governo equatoriano entrou em acordo com a Rússia para a compra de helicópteros NI, utilizados no transporte de tropas, e há previsão para a compra de mais seis aviões não tripulados. A parceria russa em termos de material bélico foi escolhida por Hugo Chávez e aproveitada por Morales e Correa, aprofundando a dicotomia entre os polos ideológicos pró e contra a política de segurança estadunidense na América do Sul⁹.

Uma tendência observada por Montúfar (2006) na região andina é o envolvimento crescente das Forças Armadas com o combate ao narcotráfico, ao terrorismo e ao crime organizado. Na opinião do autor, este processo prejudica as suas funções precípua, entre elas a defesa da soberania e do território nacional, representando um retrocesso na tarefa de profissionalizar e modernizar as instituições militares. Para Javier Ponce (2009), Ministro de Defesa na nova administração liderada por Correa, uma concepção democrática de defesa implica adaptar o papel das Forças Armadas às necessidades dos processos de integração e aos novos mecanismos de cooperação. Nesse âmbito, as Forças Armadas equatorianas já participam de missões de paz da ONU no Haiti, Sudão, Costa do Marfim, Libéria e Nepal. Sua participação, porém, não é representativa em nível suficiente de modo a garantir uma posição de maior prestígio internacional ao Equador.

Assim, ao analisar a agenda de segurança do Equador e sua posição no contexto regional, é necessário ter em conta as peculiaridades do cenário doméstico. Em primeiro lugar, a atuação do país é fortemente determinada pela fragmentação política e pela instabilidade das suas instituições, sendo que as Forças Armadas se destacam como instituição relativamente estável e contam com um alto grau de legitimidade perante a sociedade civil. Em segundo lugar, por ser um país menor em termos de recursos de poder, o Equador apela muitas vezes para a retórica, o que se observa inclusive em sua política de segurança;

⁹ Daniel Flandes e Detlef Nolte, Alianzas Externas para Armamento y Defensa, Foreign Affairs Latinoamérica, Vol. 10, nº 1, jan. mar. 2010.

reconhecendo tal limitação, o próprio governo enfatiza a necessidade de impulsionar um projeto de integração regional que inclua as áreas de segurança e de defesa. Em que pese esta vulnerabilidade enquanto Estado, o país chegou, em 1998, a uma solução satisfatória para a sua disputa territorial com o Peru, o que será objeto de análise no próximo capítulo.

3. PERU E O CONFLITO TERRITORIAL

O presente capítulo trata do conflito territorial entre Peru e Equador, o qual ocupou o centro da visão equatoriana sobre o tema da segurança até o final da década de noventa, quando foi negociada a sua solução e assinado o acordo de paz, em 1998. O objetivo aqui é demonstrar como, a partir de então, observou-se uma mudança no enfoque da agenda de segurança equatoriana para incluir entre as suas prioridades os problemas relacionados à fronteira-norte. Além disso, pretende-se refletir sobre o contexto, tanto doméstico como internacional, o qual tornou possível a solução de uma disputa tão antiga. Para tanto, o capítulo está dividido em duas seções, a primeira aborda o histórico do conflito territorial, enquanto a segunda expõe sobre a situação atual na fronteira sul¹⁰.

3.1 Histórico e solução do conflito

Por quase dois séculos o conflito territorial com o Peru foi o principal tema da política internacional equatoriana. Os dois países deram interpretações diversas aos títulos que conferiram suas posições territoriais à época da independência, e esta é uma das origens do desentendimento. Ortiz (2004) menciona, ademais, que tais diferenças remontam a confrontos mais antigos: as lutas entre o quitenho Atahualpa e o cusquenho Huáscar, filhos de Huayna Capac, pela sucessão do trono no Império Inca são, para muitos historiadores, um esboço do que foi o conflito entre Peru e Equador.

Cabe notar também que, por um lado, tal conflito representou durante estes dois séculos o maior fator aglutinante para o povo equatoriano, que fora deste contexto está profundamente dividido pela sua própria geografia, por culturas nativas distintas, diferenças

¹⁰ A relevância dos conflitos territoriais mesmo em um mundo pautado pela interdependência econômica é destacada por Paul Huth (2008) em ‘Standing your ground: territorial disputes and international conflict’, um estudo estatístico acerca das disputas territoriais ocorridas entre 1950 e 1990. Segundo o autor, ao final de 1995, havia mais de 60 disputas territoriais acontecendo entre as unidades políticas do sistema internacional. Uma resenha desta obra, por Laura S. Meller, pode ser consultada na Revista Cadernos de Relações Internacionais, v. 3, n. 1, 2010. Disponível em: <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/rev_cadernos.php?strSecao=input0> Acesso em: 18 nov. 2010.

sociais e educativas. Ou seja, apesar da evidente proximidade cultural com seu vizinho do sul, o Equador definiu-se como Estado em oposição ao Peru.

O conflito limítrofe entre Equador e Peru, portanto, não se restringe a uma história diplomática e internacional, trata-se da expressão de uma problemática nacional decorrente da necessidade de definir o território soberano do Estado quando do nascimento da república – problema pelo qual passaram todas as repúblicas latino-americanas à época da independência. A antiga Real Audiência de Quito foi incorporada à Grã Colômbia em 1822, como Departamento Del Sur, enquanto o Peru continuou a sua campanha de emancipação até 1824. A consequência disso é que, enquanto a definição do território soberano em poder do Peru era responsabilidade de seu próprio governo republicano, a definição do território equatoriano foi mediada pela Grã Colômbia (PAZ, 2007).

Em 1857, o Equador ofereceu terras na Amazônia como pagamento para a dívida inglesa, o que provocou uma reação violenta por parte do Peru e iniciou a segunda das guerras entre os dois países, entre 1859 e 1860. A posição equatoriana ficou debilitada pela dificuldade de transporte e comunicação com a região e pela falta de interesse dos governantes em ocupá-la de forma efetiva (ORTIZ, 2004). O Equador enfrentou uma guerra civil como resultado da invasão peruana, a qual chegou a Guayaquil e ameaçou dividir o país. O Peru fundou nesta ocasião a cidade de Iquitos, e partindo dela começou sua expansão rumo ao norte e oeste. Daí decorre que o princípio do *uti possidetis de jure*, já de difícil aplicação pela imprecisão dos mapas e acordos da época colonial, torna-se insustentável devido à ocupação efetiva e progressiva da região amazônica pelo estado peruano, um esforço colonizador do qual o Equador não era capaz à época (HURTADO et al., 2009).

No início do século XX, o Equador perde uma das boas oportunidades que teve de chegar a uma solução razoável com o governo peruano. Os dois países solicitaram a arbitragem do rei espanhol em 1904, porém antes da divulgação do resultado, em 1910, o governo equatoriano decide não acatar a decisão devido ao vazamento de informações no sentido de que supostamente beneficiaria o Peru. Ocorre que tal decisão garantia ao Equador o acesso soberano à Bacia Amazônica e lhe conferia mais território que os acordos posteriores, de 1941 e 1998 (HERZ; NOGUEIRA, 2002).

Em 1922, a Colômbia firmou com o Peru um acordo que deixou o Equador sem fronteiras com o Brasil. Em 1936, então, Equador e Peru voltaram a dialogar e solicitaram a arbitragem do presidente norte-americano em Washington. Os dois países chegaram a um consenso para manter o *status quo* das zonas ocupadas na região amazônica, o que mais tarde

se converteu em uma fronteira de fato e será basicamente a linha imposta ao Equador pelo Protocolo do Rio, com poucas variantes.

Em 1941, o Peru avançou com todas suas forças, quebrando a defesa equatoriana em apenas dois dias e ocupando a província de El Oro. Estando em curso a Segunda Guerra Mundial, havia pressões sistêmicas – e, em especial, estadunidenses – para a pacificação nas Américas, em vista da necessidade de estabelecer um sistema continental de segurança para fazer frente a uma possível invasão externa. Nesse contexto, foi realizada a Terceira Conferência Interamericana no Rio de Janeiro, na qual teve origem o Protocolo do Rio.

Inevitavelmente o peso da pressão caiu sobre o Equador, cujo poder de negociação era virtualmente zero. A delegação equatoriana foi advertida de que esta era a última oportunidade de chegar a um acordo, de outra maneira os mediadores (EUA, Brasil e Argentina) retirariam seu apoio e o Peru poderia capturar Guayaquil, Cuenca e Loja (KREIG *apud* ORTIZ, 2004:163, tradução nossa).¹¹

Nesse contexto, a Amazônia passou a interessar também às companhias petrolíferas:

A disputa por concessões também se refletiu na linha fronteira do Protocolo do Rio, que praticamente coincidiu com o limite das concessões feitas pelo Equador a um consórcio britânico, enquanto o Peru pôde, quase de imediato, entregar a exploração petroleira do Oriente às subsidiárias das grandes companhias norte-americanas, que logravam assim “deter” uma provável penetração inglesa na Amazônia (PAZ, 2007:106, tradução nossa).¹²

Pelo Protocolo de Paz, Amizade e Limites firmado no Rio, o Equador renunciou ao acesso que possuía até o Rio Marañon, o qual dá início ao Rio Amazonas (Mapa 1). Manteve, porém, as nascentes dos rios amazônicos até onde começam a ser navegáveis, bem como o controle sobre o triângulo de Sucumbíos, a noroeste, onde mais tarde foi descoberta a jazida de petróleo que transformou a economia equatoriana nos anos 1970. Ainda assim, a derrota foi humilhante para o Equador, e o acordo de paz não o ajudou a recuperar sua dignidade, o que deu origem a um sentimento nacional de injustiça e incompreensão.

¹¹ Inevitablemente el peso de la presión cayó sobre Ecuador cuyo poder de negociación era virtualmente cero. La delegación ecuatoriana fue advertida que este era la última oportunidad de llegar a un arreglo, de otra manera los mediadores (EE.UU, Brasil y Argentina) retirarían su apoyo y Perú podría capturar Guayaquil, Cuenca y Loja.

¹² La disputa por concesiones incluso se reflejó en la línea fronteriza del Protocolo de Río, que prácticamente coincidió con el límite de las concesiones hechas por el Ecuador a un consorcio británico, mientras que el Perú pudo, casi de inmediato, entregar la explotación petrolera del Oriente a las subsidiarias de las grandes compañías norteamericanas, que lograban así “detener” una probable penetración inglesa en la Amazonía.

Segundo Ortiz (2004), os preços internacionais têm condicionado a estabilidade econômica – e conseqüentemente a política e a social – no país. Assim, afirma o autor que a queda nos preços do cacau, nos anos 1930, ocasionou uma instabilidade política (14 governos em 10 anos) a qual foi determinante para a posição débil do país frente à invasão de 1941. Paz (2007) menciona, no mesmo sentido, que o tema territorial pode ser visto como uma extensão da luta política interna no Equador. Segundo ele, está nos conflitos políticos domésticos a origem da situação de debilidade a qual possibilitou a invasão peruana e forçou o Equador a firmar um tratado considerado por ele como injusto, em 1942.

É interessante notar que, em 1941, uma das ilhas do arquipélago de Galápagos fora cedida aos EUA para que se estabelecesse uma base militar de defesa do Canal do Panamá durante a guerra, isso ocorreu às vésperas da invasão peruana. A concessão, no entanto, não se reverteu em apoio por parte dos EUA e nem mesmo foi lembrada quando do encontro no Rio de Janeiro. Possivelmente, este episódio é uma das raízes de um sentimento contra os EUA, o qual predomina em parte da população equatoriana até os dias atuais.

Diversos governos e políticos ligados às classes dominantes utilizaram o problema limítrofe em seu benefício:

[...] o tratado de 1916, com a Colômbia, teve o propósito de impedir o triunfo da revolução alfarista de Carlos Concha, mas cerceou ao Equador a zona noroeste da Amazônia, que logo a Colômbia transferiu ao Peru mediante um tratado secreto. Em 1941, o presidente Arroyo del Río pouco fez para afrontar a invasão peruana, mais preocupado em reprimir a oposição interna. Mesmo depois de 1942, diversos governos utilizaram o argumento do “perigo externo” para buscar uma rápida “unidade nacional” (PAZ, 2007:105, tradução nossa).¹³

Em 1947, um levantamento feito por fotografia aérea pela Força Aérea norte-americana revelou que um acidente geográfico previsto pelo Protocolo do Rio entre os rios Santiago e Zamora na realidade não existia. Entre eles estava o Rio Cenepa (Mapa 2). Isso levou o Equador a buscar por meios diplomáticos a revisão do Protocolo: nas conferências de 1947 e 1948 procurou sem êxito defender o direito de revisão dos tratados a pedido de uma das partes por “novos fatores jurídicos e econômicos” (ORTIZ, 2004). Em 1960, Velasco Ibarra declarou a nulidade do protocolo, e a política equatoriana passou a defender a tese de que o protocolo foi imposto pela força.

¹³ [...] el tratado de 1916 con Colombia tuvo el propósito de impedir el triunfo de la revolución alfarista de Carlos Concha, pero cercenó al Ecuador la zona nororiental de la amazonia, que luego Colombia transfirió al Perú mediante un tratado secreto. En 1941, el presidente Arroyo del Río poco hizo por afrontar la invasión peruana, preocupado más bien por reprimir la oposición interna. Aún después de 1942, diversos gobiernos utilizaron el argumento del ‘peligro externo’ para buscar una rápida ‘unidad nacional’.

O padrão que caracterizou as décadas posteriores ao Protocolo do Rio foi, por parte do Equador, uma insistência acerca de seu direito de soberania nas províncias ao norte do Rio Marañon, baseado na doutrina do *uti possidetis de jure*, e, por parte do Peru, a restrição das discussões à necessidade de demarcar a fronteira do território efetivamente ocupado por ele. Neste sentido, é importante destacar que a simples presença militar significava “ocupação efetiva”, o que levou ambos os países a buscar o estabelecimento de forças militares ao longo da fronteira em disputa, com o objetivo de utilizar isso como evidência de ocupação nas próximas negociações (HERZ; NOGUEIRA, 2002). Nesse aspecto levou vantagem o Peru, tradicionalmente superior em termos militares.

A questão territorial foi também tema da política interna à medida que Osvaldo Hurtado (1981-1984) procurou travar um diálogo com todas as forças políticas no intuito de chegar a um consenso nacional sobre o tema, após a crise do conflito de Paquisha, na Cordilheira do Condor. Febres Cordero (1984-1988) assumiu uma posição radical, reiterando a nulidade do Protocolo e deixando o tema como uma “ferida aberta”. Rodrigo Borja (1988-1992) retomou uma posição conciliatória, sugerindo até mesmo a arbitragem do Papa. Essa posição evitou que a crise de 1991, quando o Peru denunciou o ingresso de uma patrulha equatoriana em seu território, escalasse ao nível de confronto militar.

Em janeiro de 1995, tropas equatorianas iniciaram uma operação para retirada do exército peruano da sua “Base Norte”, localizada na Cordilheira do Condor. O conflito na região do Rio Cenepa, o qual pode ser considerado uma guerra em pequena escala, durou cerca de trinta dias. O fato surpreendente, nesta ocasião, foi uma ótima atuação por parte das Forças Armadas equatorianas. Após as más atuações em 1981 e 1991, há evidências de que o governo decidiu aumentar sua capacidade defensiva nesta região, incrementando de forma significativa seus gastos militares (HERZ; NOGUEIRA, 2002; PALMER, 2009). Isso tornou as forças armadas equatorianas mais profissionais e as equipou com novas defesas antiaéreas e jatos, provenientes da Nicarágua e de Israel.

Quanto ao Peru, parte significativa dos recursos militares vinha sendo empregada por Fujimori na luta contra o grupo insurgente Sendero Luminoso, deixando a defesa das fronteiras em segundo plano. Isso determinou em parte a péssima atuação peruana nos primeiros dias da Guerra do Cenepa, quando teve sete de suas aeronaves derrubadas pelas forças equatorianas e sofreu perdas consideráveis em seu exército. Tais fatos foram particularmente vergonhosos para o presidente Fujimori.

Os militares equatorianos perceberam nessa ocasião uma oportunidade de medir suas forças com o Peru em condições mais favoráveis, e assim recuperar sua honra diante das

humilhações que sofreram nas diversas derrotas anteriores. Eles dispunham então de autonomia suficiente para responder ao que consideraram uma nova ameaça proveniente do Peru, e se aproveitaram de uma política exterior errática por parte do presidente Durán Ballén, o qual havia abandonado as negociações amigáveis e reafirmado a objeção ao Protocolo do Rio (HERZ; NOGUEIRA, 2002).

O receio de um conflito generalizado, no entanto, onde a balança de poderes penderia para o lado peruano, pôs limites à violência e contribuiu para a busca de uma solução rápida para a Guerra do Cenepa. Além disso, os efeitos da guerra para a economia do Equador já eram perceptíveis: segundo Osvaldo Hurtado, o processo de desenvolvimento promissor iniciado pelo país no ano anterior se deteve abruptamente (HURTADO et al., 2009).

Afinal, em fevereiro de 1995, os representantes de Peru e Equador firmaram a Declaração de Paz de Itamaraty, no Brasil, pondo fim às hostilidades e abrindo o processo de negociação para uma solução definitiva. O processo de negociação durou três anos e, mesmo durante este período, houve aquisições significativas de armamentos por parte dos dois países. Os cenários domésticos no Equador e no Peru eram bastante distintos, e afetaram o ritmo das conversações.

O Equador enfrentou um período de instabilidade política, passando por quatro presidentes durante o processo de paz. Abdalá Bucaran, que ocupou o cargo em 1996 após o término do mandato de Durán Ballén, foi deposto pelo congresso “por razões de insanidade” em 1997. Fabian Alarcon ocupou então a presidência até a eleição de Jamil Mahuad, em 1998. Apesar disso, houve uma continuidade política em relação ao posicionamento a favor da solução do conflito, demonstrando uma grande disposição por parte do Equador em resolver o problema de forma definitiva. Houve também grande esforço por parte do governo equatoriano em construir um consenso na sociedade sobre o que seria um acordo honrável para o país.

Já no Peru, a guerra de 1995 havia gerado tensão entre os setores militares, que reclamavam da falta de apoio logístico durante os primeiros dias de combate. Isso gerou um clima de revanche que colocou em risco as negociações, principalmente durante uma nova crise entre os exércitos dos dois países ocorrida em julho de 1998. Nesse período, a atuação do presidente Fujimori no sentido de reprimir as manifestações críticas ao governo e aos acordos foi importante para afastar a discussão sobre o conflito fronteiro dos meios midiáticos. Além disso, as oscilações no Ministério das Relações Exteriores sugerem que houve resistência por parte de setores governamentais em aceitar os termos dos acordos de paz; entre os motivos, estaria a concessão de uma área de um quilometro quadrado ao

Equador em Tiwinza. Isso explicaria a centralização das negociações no âmbito da presidência (HERZ; NOGUEIRA, 2002). Setores da população peruana, com destaque para a região de Iquitos, manifestaram-se de forma violenta contra os acordos, de modo que a atuação do presidente se apoiou na atitude indiferente da maioria do povo peruano (PALMER, 2009).

Assim, em fins de 1998, Jamil Mahuad e Alberto Fujimori firmaram a ata presidencial de Itamaraty, pela qual se pôs fim definitivo ao conflito. No ano seguinte, a demarcação da fronteira entre os dois países foi finalizada. Alguns aspectos ímpares dos acordos demonstram a dificuldade em elaborar uma solução aceita por ambos, é o caso, por exemplo, da cessão do território de Tiwinza ao Equador ou mesmo dos complexos regramentos estabelecidos a fim de garantir a este país um acesso à Bacia Amazônica.

Na visão de Herz e Nogueira (2002), a dificuldade em chegar a um consenso deveu-se ao desenvolvimento de um padrão de rivalidade entre os dois países durante o longo tempo do conflito. No caso do Equador, a existência de uma ameaça permanente na fronteira sul definiu suas relações internacionais por décadas. A ausência de uma interdependência econômica entre Peru e Equador contrastava com um alto grau de interdependência no que diz respeito à definição das identidades nacionais. Isso significa que a solução do conflito necessariamente implicou a redefinição de interesses e posturas nacionais já enraizadas. Assim, para tais autores, um aspecto importante nas negociações de paz foi o fato de utilizarem o próprio Protocolo do Rio como marco institucional, evitando a participação de organizações regionais como a OEA, o que conferiu maior flexibilidade aos acordos e possibilitou a satisfação das necessidades das partes. O processo contou, entretanto, com o respaldo de tais organismos multilaterais.

Outra técnica de negociação bem sucedida, segundo Donoso (2009), consistiu na criação de quatro comissões para tratar em separado dos seguintes temas: comércio e navegação, integração fronteiriça, fixação da fronteira terrestre comum e medidas de confiança mútua e de segurança. Ou seja, foram estabelecidas equipes especializadas de negociadores conforme o assunto a ser abordado.

A emergência de uma nova visão nacional em relação ao conflito foi notória no Equador, onde a participação da sociedade civil nos debates foi significativa e possibilitou a mudança da posição tradicional assumida pelo país – por exemplo, o fato de pensar a fronteira como uma “ferida aberta”, alimentando no imaginário nacional a ideia de uma rivalidade insuperável. No Peru, por outro lado, teve um papel crucial a ação presidencial no sentido de isolar alguns setores da sociedade que apresentavam maior resistência. Porém em ambos é

notória a redefinição de interesses no sentido de diminuir a relevância do impasse territorial em prol de uma integração à economia global.

Quanto a isso, Bonilla (2009) afirma que a necessidade equatoriana de ter acesso ao Amazonas era justificável à época da colonização, quando a ausência do canal do Panamá tornava aquele caminho o mais curto até a metrópole. Já em 1998, segundo o autor, a paz foi possível porque o objetivo nacional em relação ao Peru deixou de ser este acesso para dar lugar a uma agenda mais ampla que inclui temas comerciais e integração.

Nesse sentido, em âmbito internacional, percebe-se que o fim da Guerra Fria mudou a percepção dos formuladores das políticas dos países rivais. Waltz, citado por Herz e Nogueira (2002), afirma que um choque político externo é, normalmente, condição necessária para o término de rivalidades. Os eventos ao final dos anos oitenta, portanto, podem ser considerados como fatores que estimularam a solução do conflito.

Isso é mais visível à medida que se considera o peso dos fatores econômicos para os dois países. Em um contexto de predominância de políticas neoliberais, o objetivo de conservar a paz ganha bastante importância até como meio de garantir o comércio e os investimentos; portanto, países envolvidos em conflitos tendem a ser penalizados pelo sistema internacional, causando impacto negativo em suas economias (HERZ; NOGUEIRA, 2002). Na década de noventa ambos participavam, por exemplo, das negociações para o acordo de livre comércio das Américas, lideradas pelos EUA. Assim, principalmente dentro da classe comercial, havia a percepção de que a paz era indispensável para a recuperação e o bom andamento da economia.

Ainda assim, o fator que parece ter representado a grande diferença em relação aos conflitos anteriores é a demonstração de superioridade militar por parte das forças armadas equatorianas. Quanto a isso, Ortiz afirma:

No entanto, houve dois fatores novos: um militar e outro político, que permitiriam a mudança do rumo histórico do velho conflito. O fator militar da Guerra do Cenepa foi a virtual, ainda que não proclamada, vitória equatoriana, ou ao menos, o equilíbrio dos combates até o cessar-fogo [...]. Tal situação permitiu aos equatorianos ver com novos olhos o problema com o Peru. O fator político ou diplomático diferente consistiu em que o presidente Sixto Durán Ballén admitiu a vigência – não necessariamente a validade – do Protocolo do Rio de Janeiro [...]. Em 1995, o Equador adotou uma linha pragmática. Admitiu o fato da vigência do Protocolo do Rio e convidou aos países garantes, chamando-os como tais, a contribuir para a solução do problema (ORTIZ, 2004:167, tradução nossa).¹⁴

¹⁴ Sin embargo, hubo dos factores nuevos: el uno militar y el otro político, que permitirían el cambio del rumbo histórico del viejo conflicto. El factor militar de la Guerra de Cenepa fue la virtual, aunque no proclamada, victoria ecuatoriana, o al menos, el equilibrio de los combates hasta el cese al fuego [...] Semejante situación permitió a los ecuatorianos ver con nuevos ojos el problema con el Perú. El factor político o diplomático

Ainda sobre o papel da Guerra do Cenepa na solução na disputa territorial, José Ayala Lasso reproduz um trecho publicado pelo United States Institute of Peace:

Uma consequência importante foi que a guerra deu a oportunidade ao Equador de adotar uma posição mais flexível em seus trinta e cinco anos de oposição ao Protocolo do Rio. A maioria das opiniões concorda em que o Equador infligiu um golpe tático às forças peruanas, em evidente contraste com o que ocorreu durante os conflitos de 1941 e 1981. Geralmente se reconhece, no entanto, que o balanço de forças, no longo prazo, está e permanecerá a favor do Peru. Esta pode ter sido uma janela de oportunidade para que os líderes equatorianos fizessem concessões baseados em princípios e não na coerção. [...] a respeitável atuação de suas Forças Armadas em 1995 deu-lhes a oportunidade de fazer concessões deixando intacta sua dignidade (HURTADO *et al.*, 2009: 26-27, tradução nossa).¹⁵

Uma consequência importante da Guerra do Cenepa, portanto, foi a de possibilitar uma recuperação da honra dos equatorianos, tanto civis quanto militares, após várias décadas percebendo o seu país como humilhado pela derrota de 1941. O evento não só obrigou o Peru a reconhecer a existência de um litígio fronteiriço – Fujimori foi, conforme menciona Donoso (2009), o primeiro presidente peruano a reconhecer a existência de um problema territorial com o Equador – como deu maior liberdade aos próprios equatorianos para encontrar uma solução considerada digna, já que não estavam mais movidos pelo sentimento de injustiça e de imposição deixado pelo Protocolo do Rio de Janeiro. Assim, o argumento de David Mares (2009) no sentido de que este modelo de solução de disputa territorial – o qual denomina “militarização em busca de resolução” – poderia levar a mais conflitos na região demonstra-se equivocado, uma vez que ficou evidente a eficácia de tal modelo ao resolver uma controvérsia tão duradoura de forma definitiva.

3.2 A fronteira sul no contexto atual

diferente consistió en que el presidente Sixto Durán Ballén admitió la vigencia – no necesariamente la validez – del Protocolo de Río de Janeiro [...]. En 1995, Ecuador tomó una línea pragmática. Admitió el hecho de la vigencia del Protocolo e invitó los países garantes, llamándoles como tales, a contribuir para la solución del problema.

¹⁵ Una consecuencia importante fue que la guerra dio oportunidad al Ecuador de adoptar una posición más flexible en sus treinta y cinco años de oposición al Protocolo de Río. La mayoría de opiniones concuerdan en que el Ecuador infligió un golpe tático a las fuerzas peruanas, en evidente contraste con lo que ocurrió durante los conflictos de 1941 y 1981. Se reconoce generalmente, sin embargo, que el balance de fuerzas, a largo plazo, está y permanecerá a favor del Perú. Esta puede haber sido una ventana de oportunidad para que los líderes ecuatorianos hagan concesiones basados en principios y no en la coerción. [...] la respetable actuación de sus Fuerzas Armadas en 1995 les dio la oportunidad de hacer concesiones dejando intacta su dignidad.

No início do século XXI, portanto, abrem-se novas perspectivas para a integração e para a convivência entre Equador e Peru – somente após a assinatura dos acordos de paz, em 1998, torna-se perceptível um avanço efetivo neste aspecto. A relação entre os dois países está atualmente pautada pelos esforços no sentido da integração econômica e fronteiriça, sendo que o comércio bilateral, os investimentos e o fluxo de veículos e de pessoas perceberam aumento significativo. Dentro desta linha, os governos equatorianos têm sucessivamente seguido uma política de reaproximação. Esta tendência pode ser verificada durante o atual governo de Rafael Correa, embora seja notória a diferença ideológica entre a sua administração e a de Garcia. Um exemplo disso são os projetos de melhora na infraestrutura da região da fronteira, negociados com o Peru em 2007.

Além disso, as medidas já previstas pelos acordos de paz garantem uma cooperação entre as forças armadas dos dois países. Isso inclui desde esforços para a retirada das minas até intercâmbio de pessoal, treinamentos conjuntos e visitas recíprocas de autoridades políticas e militares. Javier Ponce (2009) menciona ainda como fundamental a participação conjunta de Peru e Equador na criação do Conselho de Defesa Sul-Americano.

Entretanto, é preciso destacar que, embora se tenha resolvido o conflito territorial com o Peru, a percepção de uma ameaça tradicional dessa origem não desapareceu por completo, já que certos aspectos do acordo de paz estão penderes de cumprimento e que há um desacordo não declarado em torno da delimitação marítima. Um destes aspectos diz respeito ao livre comércio fluvial na Amazônia e construção de armazéns para os produtos equatorianos a caminho do exterior. Segundo Palmer (2009), não é claro se isso se deve à falta de interesse por parte do Equador pela pouca demanda atinente a esta rota ou se pelo lado do Peru há intenção de evitar novos incidentes em Iquitos, cuja população teve reação violenta frente aos acordos de paz.

Segundo Bonilla e Cepik (2004), há uma visão segundo a qual as novas ameaças teriam sucedido as ameaças tradicionais no continente, e estas teriam desaparecido. Porém é preciso questionar, na opinião dos autores, esse ponto de vista, uma vez que não estão completamente resolvidas as questões limítrofes entre diversos países da região. No caso de Equador e Peru, além do ressentimento histórico, há tendência por parte dos políticos de ambos os países de utilizar o litígio fronteiriço como uma forma de ganhar popularidade, o que aumenta o risco de uma nova disputa em torno das antigas divergências.

Obviamente, o contexto atual vivido pelos dois países deve ser também levado em conta. No caso do Peru, suas forças armadas contam muitas vezes com equipamentos obsoletos ou deteriorados, e a deficiência de sua capacidade militar ficou evidente quando da

vitória do Equador na Guerra do Cenepa, em 1995. Em termos gerais, suas forças armadas são equivalentes às equatorianas – salvo com relação à capacidade econômica do Peru, que permite aumentar suas capacidades militares rapidamente em um momento de risco. O total das forças armadas peruanas é de 112.000, para uma população de 27.200.000 (2005); seus gastos em defesa, na faixa de US\$1,41bi, equivalem a US\$12.543 por soldado, 1,15% do PIB e cerca de US\$52 por habitante (2008)¹⁶. Os números referentes ao Equador – conforme visto no capítulo anterior – são bastante próximos, guardadas as proporções de território e população. Ademais, a tendência por parte dos novos governos peruanos é de diminuição nos gastos militares. A falta de capacidade militar, portanto, atua em ambos os países como fator desestimulador para um novo conflito.

Outro fator dissuasivo importante é o fato de, tanto Equador como Peru, enfrentarem problemas com relação a outros países vizinhos. No caso do primeiro, vive as consequências do conflito colombiano, tendo a sua soberania violada por diversos atos do governo vizinho, o qual conta com maior capacidade militar e apoio norte-americano. O Peru, por sua vez, procura resolver uma questão com o Chile acerca da demarcação da fronteira marítima entre os dois países, sendo que é reconhecida na América do Sul a superioridade militar chilena.

Outro aspecto importante, assinalado por David Mares (2009), é o de que, vista dez anos depois, a decisão de por fim ao conflito parece refletir efetivamente a vontade dos povos. Isso porque os presidentes signatários dos tratados de paz em ambos os países renunciaram a seus mandatos e enfrentaram demandas legais contra si por parte da sociedade, o que, ainda assim, não implicou discussão sobre os termos dos acordos. Tal atitude demonstraria o enraizamento de uma posição pacífica na população.

A partir dos argumentos expostos, é possível verificar o baixo grau de ameaça proveniente da fronteira sul no Equador. Embora exista a possibilidade de ocorrência de novas hostilidades por parte do Peru, isso é extremamente improvável no contexto atual. Então, como ressalta Bonilla, a atenção equatoriana volta-se atualmente para outras ameaças:

Mudam también as agendas de defensa e mudam también as amenazas diez años después de los acuerdos de 1998. A preocupação equatoriana não é, sem dúvida, a hipótese de um conflito com o Peru. A preocupação equatoriana, como consequência das lógicas que tem existido no conflito da Colômbia, é como conter os efeitos do conflito colombiano em seu território e manter algo próximo de um isolamento da sua contaminação (BONILLA, 2009: 208).¹⁷

¹⁶ Cf. <http://www.janes.com> (Country Profile - Peru).

¹⁷ Cambian también las agendas de defensa y cambian también las amenazas diez años después de los acuerdos de 1998. La preocupación ecuatoriana no es, sin duda, la hipótesis de un conflicto con Perú. La preocupación ecuatoriana, como consecuencia de las lógicas que ha tenido el conflicto de Colombia, es cómo contener los efectos del conflicto colombiano en su territorio y mantener algo parecido a un aislamiento de su contaminación.

Assim, acerca da solução do conflito com o Peru, cabe destacar o papel relevante desempenhado pela unidade nacional e pela continuidade política em torno do tema. Como foi visto no capítulo anterior, trata-se de atitude excepcional por parte da classe política e da sociedade civil, considerando o histórico de divisão interna no país. Ademais, percebe-se como o fator militar foi decisivo para o início das negociações, já que a boa atuação das Forças Armadas do Equador representou um fator dissuasivo para o Peru e, ao mesmo tempo, uma oportunidade de mudança para a percepção equatoriana do conflito. A situação que segue a solução do conflito territorial, no entanto, mostra a emergência de ameaças distintas, relacionadas à fronteira norte, tal assunto será abordado no capítulo seguinte.

4. COLÔMBIA E A QUESTÃO DO NARCOTRÁFICO

O capítulo que segue descreve o desenvolvimento do conflito colombiano na atualidade, com foco nos aspectos geradores de impactos regionais. O objetivo é analisar as consequências da evolução do conflito em território equatoriano, bem como as reações do país frente a este cenário. Assim, uma primeira seção versa sobre o desenrolar do conflito colombiano nos últimos anos, enquanto a segunda aborda os problemas enfrentados hoje dentro do Equador, em especial na fronteira norte.

4.1 Rumos do conflito colombiano

Durante a década de 1980, a desarticulação dos grandes cartéis de drogas provocou uma rearticulação desta indústria no sentido da descentralização. Ou seja, os grupos narcotraficantes passaram a ser de pequeno porte, e muitas vezes especializados em apenas uma fase do ciclo produtivo, aumentando a sua mobilidade. Assim, em busca de locais estratégicos para o desenvolvimento de suas atividades, transferem-se aos departamentos amazônicos próximos à fronteira, nos quais desfrutam da pouca presença da força pública, de condições climáticas favoráveis e de vantagens logísticas (LAURET, 2009).

Já no início do século XXI, a subida ao poder de Álvaro Uribe marcou a ruptura com a tradicional política colombiana favorável à solução pacífica e diplomática dos problemas de segurança interna, a qual apostava no fortalecimento das instituições como forma de pacificar a república (MOREANO, 2009). A “Política de Segurança Democrática”, iniciada em 2002, demonstra claro alinhamento com Washington, inclusive no que diz respeito à classificação das ameaças provenientes de narcotraficantes e de grupos insurgentes como terroristas. Soma-se a ênfase nos aspectos militares do combate e a adoção das fumigações aéreas como método principal de erradicação de cultivos – prática esta que, aliás, é reconhecida por muitos autores como um fracasso, uma vez que a área total cultivada não tem diminuído.

O Plano Patriota, implantado por Uribe em 2003 e apoiado por Washington, é a estratégia militar dentro desta política. Contando com ajuda financeira e logística dos EUA, na sua primeira etapa logrou desarticular as frentes 22 e 42 das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), em Cundinamarca, as quais seriam parte de um

trabalho de mais de uma década com o objetivo de cercar a capital Bogotá. A segunda etapa do Plano teve início entre 2003 e 2004, desenvolvendo suas operações no sul do país, área de selva com grande presença histórica das FARC. As Forças Armadas da Colômbia colocaram em prática um novo modelo de operação baseado em comandos de operação conjuntos, com o objetivo de desenvolver uma estratégia ofensiva de alta mobilidade. Segundo Vargas (2009), foram envolvidas mais de 14 mil tropas oficiais nas operações ao sul do país.

Em 2006, visando a ajustar a política de segurança após quatro anos de sua vigência, o governo lançou a Política de Consolidação da Segurança Democrática (PCSD), a qual teve início no segundo mandato de Uribe. Diante do diagnóstico de que o estado colombiano já alcançou o controle da imensa maioria do território, o objetivo principal passa a ser a consolidação desse controle, através do aumento da presença estatal em todas as suas esferas. De fato, tanto as FARC como o Exército de Libertação Nacional (ELN) sofreram perdas significativas em decorrência do fortalecimento do exército colombiano, e pode-se perceber uma diminuição também nos índices de violência em algumas grandes cidades colombianas, principalmente Bogotá.

Os resultados positivos obtidos pelo Estado com a pressão militar sobre as guerrilhas não significam, entretanto, a proximidade de uma solução militar definitiva (VARGAS, 2009). Além disso, é preciso refletir acerca do preço que outros atores estão pagando pelos “sucessos” da política de segurança colombiana. Na opinião de Villa e Ostos (2005), Uribe coloca toda a política exterior a serviço da segurança e, embora isso signifique alguns êxitos militares, financeiros e políticos, hipoteca as relações internacionais da Colômbia, sobretudo no que diz respeito aos países vizinhos.

Assim, em âmbito regional, o conflito colombiano e suas consequências constituem a principal preocupação em termos de segurança. A política exterior colombiana tem sido, contudo, pouco eficiente em obter uma colaboração de seus vizinhos com a sua política nacional de segurança. A posição manifesta do governo Uribe tem sido a de subordinar a política de segurança dos países vizinhos à política colombiana e esperar uma colaboração deles nas tarefas de controle fronteiriço e de inteligência (MONTÚFAR, 2006).

Dentro da sua lógica de negar que o conflito seja de âmbito interno, o atual governo classificou o movimento insurgente como uma ameaça terrorista. A declaração transformou-se em uma polêmica nacional, encontrando resistência por parte de acadêmicos, políticos, ONGs e até mesmo por parte da Igreja Católica. É importante notar, no entanto, que a subversão em território colombiano data da metade do século passado, enquanto os efeitos de

caráter transnacional são sentidos de maneira mais aguda pelos seus vizinhos somente a partir da virada para o século XXI.

Outra característica da nova política colombiana, em concordância com o exposto acima, é a de não fazer mais diferença entre insurgentes políticos e narcotraficantes¹⁸. A partir desse diagnóstico surgem os novos termos utilizados pelos governos da Colômbia e dos EUA: “narcoguerrilha”, “narcoterrorismo” etc. Certo é que o narcotráfico incide sobre a situação do conflito armado, pois o dinheiro proveniente das drogas é utilizado tanto por guerrilheiros como pelos paramilitares para impulsionar seu crescimento e melhorar sua capacidade de fogo. Isso, no entanto, não significa que tais grupos dependam exclusivamente das drogas ou que tenham na produção delas a sua razão de existência (LAURET, 2009).

O conflito em tela é diferente, em primeiro lugar, porque não coloca um Estado frente a outro em um contexto de competência política, militar, ou econômica, tratando-se de um conflito entre atores estatais e não estatais colombianos, além de instituições governamentais ou não provenientes de outros países, envolvendo recursos financeiros, humanos e militares da maior potência continental, os EUA (MONTÚFAR, 2006). Na visão de Alejo Vargas (2006), a ameaça gerada pelo conflito não deve ser entendida em termos clássicos de enfrentamento entre estados, por ser ela decorrente dos efeitos da ação de grupos irregulares sobre o território dos países limítrofes. Este ponto de vista, contudo, restringe a realidade, já que muitos dos efeitos observáveis são consequências diretas de ações de atores estatais.

Na visão de Bagley (2006), o Plano Patriota iniciado em 2003 implica uma ofensiva a qual inclui uma intensa mobilização de tropas em direção à fronteira sul – ou seja, em direção ao território equatoriano. Argumentando no mesmo sentido, Lauret (2009: 77) afirma ser a estratégia do Plano exatamente a de empurrar os grupos armados para o sul; e, baseado em fontes como o jornal *El Tiempo*, menciona que funcionários de alto escalão na Colômbia teriam admitido repetidas vezes estar “varrendo” o problema afora de seu país para “ver se lá eles conseguem pará-lo” – “lá” significando os estados vizinhos.

Rangel (*in* PONCE LEIVA, 2006a) menciona como principal falha da política de segurança colombiana exatamente o fato de eximir-se do controle das fronteiras. A Força Pública deste país concentra-se em garantir a segurança interna, e a vigilância das fronteiras fica dependendo em grande parte da boa vontade dos países limítrofes. Isso facilita a entrada

¹⁸ Destaca-se que existem diferentes grupos armados atuando na região, sendo que alguns possuem uma orientação política, como as FARC, o ELN ou os grupos paramilitares, e outros praticam o tráfico de produtos ilícitos com fins estritamente comerciais. Para maiores elucidações acerca das FARC, ver: PÉCAUT, Daniel. *As FARC: uma guerrilha sem fins?* São Paulo: Paz e Terra, 2010. 160p.

de armas, munição e todo o tipo de equipamentos necessários aos grupos insurgentes – no Equador já foram identificadas 25 rotas utilizadas para o tráfico ilegal ao longo da fronteira com a Colômbia. Nesse contexto, é de se perguntar por que os demais países deveriam investir seu dinheiro em controlar a fronteira com base em demandas do governo colombiano, se este simplesmente não o faz.

Os gastos em defesa no Equador são irrisórios se comparados aos da Colômbia: esta gastou US\$12,25bi em 2008, o equivalente a US\$49.814 por soldado ou 5,65% do PIB, enquanto o Equador no mesmo ano não chegou a US\$1,2bi (GRAF. 1), mesmo após sucessivos aumentos nestas despesas desde 2001. O efetivo das forças armadas colombianas também supera em muito o do Equador, com um total de 253.660¹⁹.

Segundo Jaramillo (2009: 23), até 2008, os fundos estadunidenses canalizados através do Plano Colômbia já somavam US\$4bi. A ajuda norte-americana inclui o empréstimo de quase 90 helicópteros Black Hawk (Uh-60) e Huey (UH-1), a custo zero, mais ajuda para manutenção daqueles de propriedade colombiana (72 do exército e 66 da polícia). Além disso, 30 mil homens foram capacitados pelo Comando Sul em tarefas de inteligência e infantaria (MOREANO, 2009). Ademais, existem as tropas (e ‘contratistas’) estadunidenses presentes em território colombiano – Tickner (2009) menciona que, em 2004, foi autorizada a presença de 1.400 deles.

Atualmente, a Colômbia possui 4.000 efetivos ao longo dos 600 quilômetros da linha de fronteira com o Equador. No departamento de Putumayo, fronteira com a província equatoriana de Sucumbíos, encontra-se a XXVII Brigada do Exército Nacional, a qual conta com seis unidades táticas, incluindo dois batalhões cuja finalidade é a proteção da infraestrutura petroleira. Neste departamento está também uma unidade da Polícia Antinarcóticos. O departamento de Nariño, por sua vez, o qual faz fronteira com as províncias de Carchi e Esmeraldas, é sede da XXIX Brigada do Exército Nacional e de mais um batalhão de contra guerrilha (VARGAS, 2009: 213-214).

Esta presença, no entanto, é insuficiente quando se trata de fiscalizar a saída e entrada de grupos ilegais. Em termos proporcionais, o Equador possui aproximadamente 15% de seus militares na linha da fronteira colombiana; esta, contudo, mantém apenas 2,2% de seus efetivos nesta zona (RANGEL *in* RAMÍREZ, 2008: 428). Ou seja, o esforço para “blindar” a fronteira é muito menor por parte da Colômbia, a qual demanda esta atitude de seus vizinhos. Em parte, esta diferença se deve a pouca importância que representa a fronteira sul para a

¹⁹ Cf. <http://www.janes.com> (Country Profile - Colombia).

Colômbia: estando muito longe de Bogotá, o que acontece lá é praticamente ignorado pela maioria da população. Já no Equador, a situação é outra: a fronteira está perto de Quito e constitui uma zona socialmente importante.

As FARC, por sua vez, têm maior presença no departamento de Putumayo, onde contam com cinco frentes. Conforme cálculos do governo equatoriano, o grupo conta com 36 acampamentos ao longo da fronteira e tem um alto nível de mobilidade. Estendem também seu controle por corredores estratégicos no vizinho departamento de Nariño. O segundo maior grupo guerrilheiro, ELN, tem o centro de suas atividades neste departamento, em especial nas zonas mais baixas. Conforme informações prestadas pelo presidente Correa, em 2008 existiam na linha de fronteira 3.000 policiais e 8.000 militares equatorianos, organizados em 14 destacamentos. Nesta mesma zona calcula-se que existam 1.415 homens das FARC, 556 do ELN e 1.000 das Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) e Águilas Negras – sendo este formado por paramilitares dissidentes (MOREANO, 2009: 52).

4.2 Efeitos no Equador e a fronteira norte

Entre os anos 60 e 80 os vizinhos da Colômbia não se sentiam afetados pelo, ainda incipiente, conflito interno o qual a república vivenciava. Isso mudou entre 1983 e 1995, quando se inicia uma presença crescente de atores armados próximo às fronteiras, e mais ainda entre 1996 e 2003, período em que o conflito toma maiores proporções e passa a afetar as populações de ambos os lados da fronteira devido às disputas pelo controle de territórios por parte das guerrilhas e paramilitares (RAMÍREZ, 2004). As duas relações bilaterais que mais sofreram com o conflito colombiano foram com a Venezuela e com o Equador. Este, desde 1997, enfrenta o aumento dos níveis de violência em municípios próximos à fronteira e outros efeitos adversos decorrentes da política adotada pelo governo colombiano frente ao conflito interno.

Os efeitos observáveis em território equatoriano vão desde o aumento das atividades ligadas à lavagem de dinheiro até os danos ambientais provocados pelas fumigações aéreas, passando pelo incremento no tráfico ilegal de armas, drogas e precursores químicos, a disseminação da violência e dos homicídios e os crescentes movimentos migratórios forçados. Além disso, existem evidências do aumento nas áreas de cultivo de coca, antes irrisórias, e da presença de laboratórios para o refino da cocaína. Entre os impactos indiretos causados pela

guerra contra as drogas na Colômbia, é possível mencionar ainda a contração dos mercados, o impacto negativo sobre os programas locais de desenvolvimento, o aumento da economia informal e o atraso no processo de integração.

A região da fronteira norte do Equador ocupa a sexta parte do território e abriga um décimo da população do país (Mapa 3). As três províncias limítrofes com a Colômbia são Esmeraldas e Carchi, na fronteira com o departamento de Nariño, e Sucumbíos, vizinha do departamento de Putumayo. A primeira localiza-se na costa, tem como base econômica a exploração de madeira, apresenta baixo nível de comércio com a Colômbia, porém abriga cada vez mais cidadãos colombianos deslocados. A segunda está na serra e se diferencia das demais por ter uma população com melhor nível educacional, por contar com melhor infraestrutura e com mais serviços básicos prestados pelo Estado. Na região amazônica está Sucumbíos, a qual assim como Carchi tem sua economia dependente do comércio com a Colômbia, porém ao contrário desta, não conta com grande presença estatal.

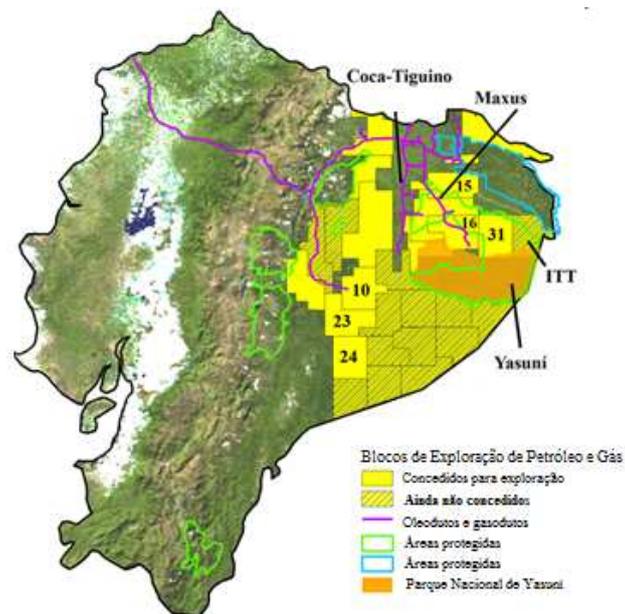
O transbordamento do conflito armado – e, portanto, da violência generalizada – ameaça a principal região produtora de petróleo no Equador, que é exatamente a província de Sucumbíos (Mapa 4). Já há registro de sequestros de empregados das empresas petroleiras no lado equatoriano – enquanto que no lado colombiano os oleodutos são alvo de bombardeios frequentes pelas guerrilhas. Trata-se da zona na qual se localiza o Bloco 15, de onde foi retirada a norte-americana Occidental Petroleum (OXY), em 2006, devido à suspensão de suas operações pelo Estado, que tomou parte nas suas atividades através da estatal Petroecuador.

Quanto à Petroecuador, arca com grandes prejuízos devido ao roubo de “gasolina branca” diretamente de seus oleodutos nesta região – cifras que chegariam a 2,5 milhões de dólares anuais – além de sofrer com a corrupção interna impulsionada pelo comércio ilegal do produto. A prática é temerosa também sob o ponto de vista ambiental e humanitário, já que os “gasolineiros” costumam montar piscinas de éter em meio à selva, não raro ocasionando incêndios com vítimas fatais (GALLARDO, 2005). São movidos, no entanto, pela ótima perspectiva de lucro, pois no outro lado da fronteira se paga muito caro por este produto o qual é utilizado durante o processo de refino da cocaína.



Mapa 3: As Cinco Províncias da Fronteira Norte Equatoriana.

Fonte: apresentação de 09 jul. 2009, do Gabinete de Segurança, disponibilizada em formato digital durante visita realizada em 04 ago. 2010 ao Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa (MICSIE).



Mapa 4: Exploração de petróleo e gás na Amazônia Equatoriana.

Fonte: <http://www.dailykos.com/story/2008/8/13/144859/413/430/567074>

Em relação aos danos ambientais originários das fumigações intensivas, Vargas (2004:124-5) sustenta que para erradicar um hectare de folha de coca é necessário fumigar ao todo uma média de 11,33 hectares. A fumigação utiliza o *Round-up*, produzido pela Monsanto, porém em concentrações e quantidades muito acima do recomendado pela empresa ou mesmo por organismos ambientais estadunidenses. O aumento nas estatísticas anuais relativas à fumigação refere-se aos anos de 2002 e 2003, coincidindo com a ascensão de Álvaro Uribe à presidência e com sua política de fumigação compulsiva. Colômbia e EUA insistem em não reconhecer os danos potenciais advindos de tal prática; o Equador, no entanto, reclama prejuízos causados não só ao seu solo como diretamente à saúde da sua população. Diante disso, solicitou formalmente à Colômbia que as fumigações aéreas fossem feitas a pelo menos 10 km de distância de seu território, o que nem sempre tem sido respeitado pelo país vizinho.

A nascente crise humanitária na região é outro fator preocupante. O Equador é o país da América do Sul que possui o maior número de refugiados. Segundo dados do governo equatoriano para o ano de 2009, são 68.544 solicitações oficiais, das quais 23.850 já foram atendidas. Destes, 96% são colombianos. O investimento anual do Equador para mantê-los gira em torno de US\$39mi, enquanto a Colômbia participa com US\$500.000, ou seja, menos de 2% do total²⁰. Uma das demandas do governo equatoriano é por uma maior contribuição financeira da Colômbia ao ACNUR, quantia que seria revertida pela agência das Nações Unidas em benefício dos próprios cidadãos colombianos. A ACNUR calcula que esteja em torno de 250.000 o número de pessoas deslocadas pelo conflito (MOREANO, 2009: 54). O governo equatoriano aumenta este número para mais de 350.000, considerados refugiados, destacando a pressão resultante sobre o país e a pouca colaboração por parte da comunidade internacional (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008: 31). Fredy Rivera (2004) afirma ainda que os picos mais altos de entrada de colombianos no país foram registrados a partir de 1999, quando teve início a execução do Plano Colômbia.

Em relação à folha de coca, o Equador não é tradicionalmente um local de cultivo, embora situado em meio aos maiores produtores mundiais – Colômbia, Peru e Bolívia. Rivera (2004) explica que os cultivos para uso tradicional foram proibidos por razões econômicas no século XVI, época da Real Audiência de Quito, razão pela qual não há hoje setores sociais envolvidos com este tipo cultura ou mesmo com conhecimento agrônomo ancestral suficiente para desenvolver grandes plantações. Ademais, a colonização equatoriana na região

²⁰ Conforme apresentação de 09 jul. 2009, do Gabinete de Segurança, disponibilizada em formato digital durante visita realizada em 04 ago. 2010 ao Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa (MICSIE).

amazônica propícia ao cultivo da folha de coca ocorreu somente na década de 1970, ocasionada pela expansão do setor petrolífero, determinando assim uma matriz de desenvolvimento diferenciada e protegida pelas forças do Estado, as quais marcaram presença nesta zona também em razão do conflito territorial com o Peru. Tal conjunção de fatores, portanto, foi responsável por restringir o “efeito balão” nas atividades ligadas ao cultivo.

O Equador não está livre, no entanto, das atividades ligadas ao narcotráfico, sendo caracteristicamente um país de trânsito – fase importante do ciclo produtivo por gerar o maior valor agregado. Espinosa (2006: 119) afirma que as apreensões de cocaína no Equador passaram de oito toneladas anuais, entre 1999 e 2003, para quarenta e quatro toneladas, em 2005, aumento este explicável pelo “efeito balão” no comércio ilegal, provocado pelo cerco aos traficantes em território colombiano.

Assim, um procedimento típico é a passagem (por território equatoriano) de pasta de coca entre as regiões produtoras, no departamento de Putumayo ou mesmo no Peru, até as áreas de processamento, no departamento de Nariño. Segundo Guáqueta (2004), o Equador exporta não só aos Estados Unidos, como diretamente à Europa – grupos de traficantes nigerianos controlam ainda corredores que vão de Quito à África do Sul. Na opinião da mesma autora, a dolarização no Equador também contribuiu para incrementar diferentes formas de lavagem de dinheiro, apesar do tamanho restrito de sua economia.

O que vivem os países vizinhos da Colômbia, segundo Montúfar (2003), é resultado não só do conflito interno como também das ações de atores estatais externos e de atores privados transnacionais, sejam eles legais ou ilegais. Mesmo uma parte importante dos suprimentos, como armas e precursores químicos, ingressa na Colômbia proveniente de outros países, ou mesmo de outros continentes, sem mencionar a questão da demanda por drogas. Assim, as metáforas do transbordamento ou do contágio colombiano são, na visão do autor, inadequadas para captar o conjunto de relações entre atores e processos envolvidos pelo conflito colombiano atualmente.

As relações desenvolvidas na região fronteiriça, portanto, não podem ser caracterizadas como um simples transbordamento do conflito armado. Existe hoje uma ligação profunda de nível socioeconômico entre os dois lados da linha de fronteira, facilitada pela alta permeabilidade desta, a qual em grande parte é constituída por rios navegáveis como é o caso dos rios São Miguel e Putumayo. Conforme explicam Montúfar (2003) e Trujillo (2010), a população equatoriana constitui uma grande reserva de mão-de-obra para o processamento da coca, integrando-se através do trabalho sazonal a este complexo produtivo desde a metade dos anos 1990. O trabalho dos chamados “raspachines” ou pisadores foi

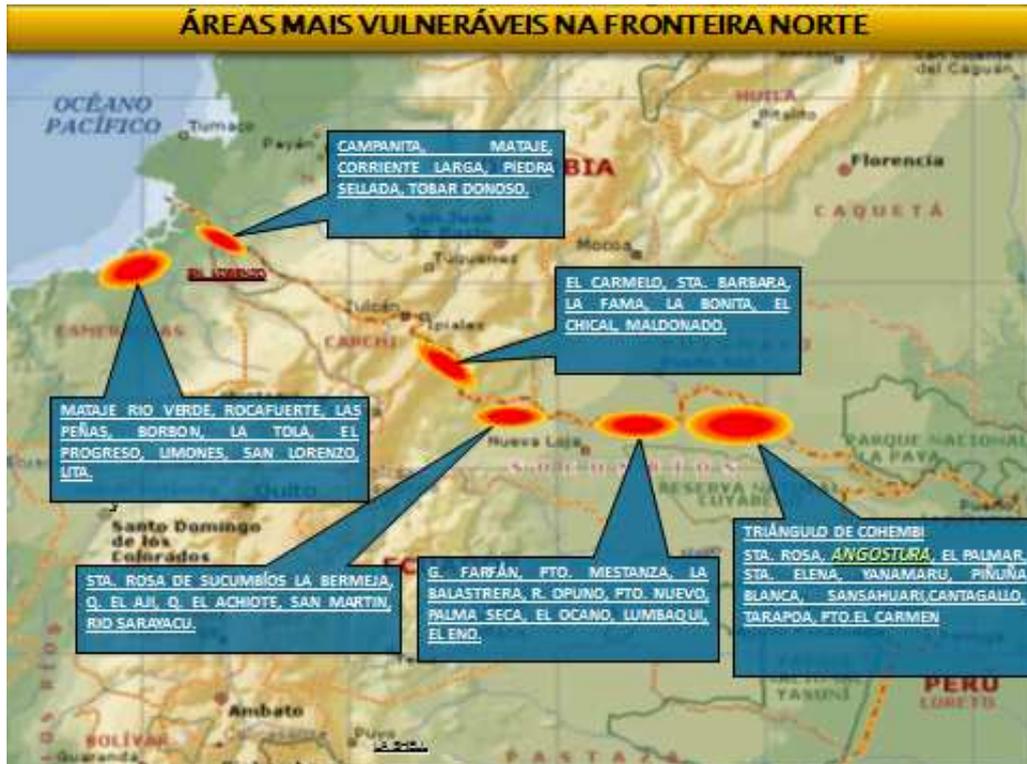
incrementado pela crise econômica no Equador e pela baixa no preço internacional do café. Atualmente, a erradicação dos cultivos através das fumigações afeta também esta parcela da população, o que indiretamente aumenta o nível de insegurança.

Toda a província de Sucumbíos, em especial a capital Lago Agrio, é conhecida como importante local de descanso, refúgio, atenção médica, abastecimento e treinamento para guerrilheiros e paramilitares. O comércio nas cidades fronteiriças é, portanto, muito dependente do consumo por parte dos grupos ilegais colombianos; elas são ponto de fornecimento, inclusive, de materiais necessários à execução de tarefas ligadas ao narcotráfico, como é o caso do roubo de “gasolina branca”. É importante perceber que a presença destes grupos não é uma ameaça direta à integridade do estado equatoriano, e a população local mantém boas relações com eles, vendo-os como importante fonte de renda.

Lauret (2009: 85) explica que as FARC possuem uma política de fronteira a qual não permite a realização de ofensas fora do território colombiano, citando inclusive uma afirmação feita por Raul Reyes (líder guerrilheiro morto em 2008) no sentido de que as fronteiras dos países vizinhos devem ser locais de paz e de amizade. Para Vargas (2006), há desde o início do conflito um compromisso tácito das guerrilhas com a manutenção do estado de paz no país vizinho, em troca disso o governo equatoriano se absteria de realizar perseguições dentro de seu território.

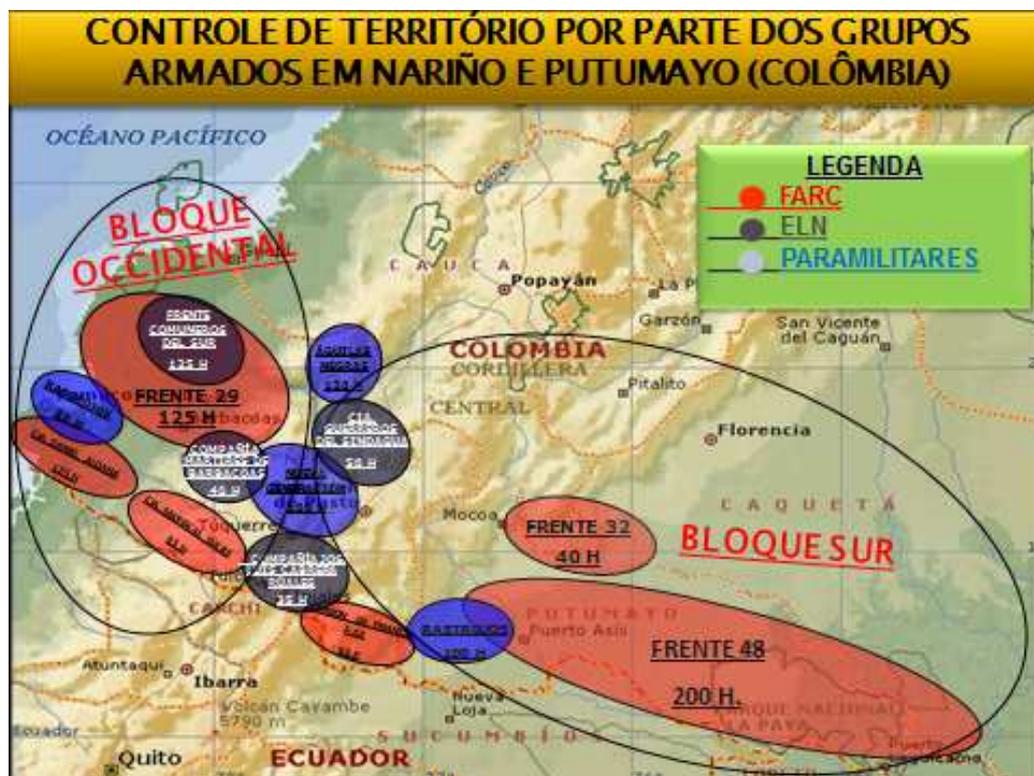
Trujillo (2010) destaca ainda um aspecto sociológico: no imaginário dos habitantes da região do rio Putumayo, os guerrilheiros são identificados com figuras quase míticas, vinculados à luta popular e aos heróis locais. Assim, muitas crianças e adolescentes sonham se tornar guerrilheiros, alistando-se muito cedo para tanto. Nesse sentido, o autor cita um trecho ilustrativo do depoimento obtido junto a um menino da região: “queremos ser da guerrilha... eles são tão bacanas... aparecem e desaparecem como fantasmas... os do exército são maricas... apenas escutam um tiro e saem correndo” (TRUJILLO, 2010: 124, tradução nossa)²¹.

²¹ Queremos ser de la guerrilla... ellos son tan bacanes... aparecen y desaparecen como fantasmas... los del ejército son maricas... apenas oyen un tiro salen corriendo.



Mapa 5: Pontos Mais Vulneráveis na Fronteira Norte Equatoriana

Fonte: apresentação de 09 jul. 2009, do Gabinete de Segurança, disponibilizada em formato digital durante visita realizada em 04 ago. 2010 ao Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa (MICSIE).



Mapa 6: Presença de Grupos Armados na Fronteira Colombiana

Fonte: apresentação de 09 jul. 2009, do Gabinete de Segurança, disponibilizada em formato digital durante visita realizada em 04 ago. 2010 ao Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa (MICSIE).



Mapa 7: Dispositivo de Segurança na Fronteira Norte Equatoriana

Fonte: apresentação de 09 jul. 2009, do Gabinete de Segurança, disponibilizada em formato digital durante visita realizada em 04 ago. 2010 ao Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa (MICSIE).



Mapa 8: Fatores de Risco na Costa Equatoriana

Fonte: apresentação de 09 jul. 2009, do Gabinete de Segurança, disponibilizada em formato digital durante visita realizada em 04 ago. 2010 ao Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa (MICSIE).

Conforme Celi (2004), a política colombiana e estadunidense traz a ameaça, ainda, de uma escalada armamentista regional, pois os países vizinhos consideram que o armamento da Colômbia – ainda quando justificado pela guerra contra as drogas – altera o equilíbrio da balança de poder militar regional. Segundo dados do Instituto Internacional de Estudos Estratégicos, entre 2003 e 2008 os gastos militares na América Latina cresceram em mais de 90%²². Há que ressaltar, no entanto, que dentro de um contexto histórico mais amplo estes gastos ainda são relativamente baixos, já que na década de 1990 os orçamentos foram mantidos ou mesmo diminuídos. Outra característica da América Latina, observada também no caso equatoriano, é que a maior parte dos gastos é dirigida a despesas com pessoal, e não a investimentos.

A resposta do governo do Equador frente às ameaças decorrentes do conflito colombiano teve início logo da solução do conflito com o Peru. Na opinião de Lauret (2009: 51), as Forças Armadas do Equador aproveitaram a conjuntura criada pelo início do Plano Colômbia para encontrar aí a sua “nova razão de ser”, pois o fim da disputa na fronteira sul havia dado lugar a um debate sobre suas futuras funções. Dispondo de uma autonomia notável em matéria de defesa, a instituição iniciou um processo de reforço militar na fronteira norte e ratifica constantemente a percepção de ameaça proveniente desta zona.

Já em 1998, foi instalada uma base aérea em Lago Agrio, transferindo o foco do sistema de vigilância para a fronteira norte. Somente em 2006, 15 guarnições foram transferidas da fronteira sul para a fronteira norte. A força aérea, neste contexto, assumiu novas funções: luta contra o terrorismo, narcotráfico, danos ambientais e proteção dos recursos naturais. Os investimentos, no entanto, vinham se tornando mais escassos desde a solução do conflito territorial com o Peru, tornando seus equipamentos obsoletos – tal processo começou a ser revertido a partir de 2008.

Os grupos insurgentes, tanto os de esquerda como os de direita, foram declarados como terroristas pela Colômbia e pelos EUA. Já o Equador, até o momento, prefere ter cautela frente a esta afirmação. Na visão de Ortiz (2004), pode-se perceber o caráter terrorista de certas ações por parte das FARC, ELN e paramilitares, porém uma declaração formal criaria para o país obrigações que poderiam ter consequências graves, como a proliferação das ações militares estrangeiras em território nacional.

²² Cf. Daniel Flandes e Detlef Nolte, *Alianzas Externas para Armamento y Defensa*, Foreign Affairs Latinoamérica, Vol.10, nº 1, jan. mar. 2010.

Em janeiro de 2004, a passagem de grupos insurgentes pela fronteira ficou evidente com a captura de “Simon Trinidad”, líder das FARC, em território equatoriano. Até setembro de 2008, as tropas equatorianas já haviam destruído 120 acampamentos de supostos insurgentes, somente em Sucumbíos. O exército informou que até agosto foram desativados 34 acampamentos das FARC e seis laboratórios de drogas, apreendidos mais de 24 fuzis e 68 quilos de dinamite, sendo encontrada até mesmo uma fábrica de morteiros (MOREANO, 2009: 52). Ocorre que a fronteira entre Colômbia e Equador se encontra em terreno de selva e é facilmente penetrável, quase na totalidade de sua extensão. Isso torna impraticável uma efetiva “blindagem” pelas forças equatorianas, e dificulta a localização dos grupos insurgentes, fato este agravado pela cumplicidade da população local.

Com a justificativa de perseguir os grupos ilegais refugiados no país vizinho, em março de 2008, a Colômbia realizou a mais grave das incursões registradas em território equatoriano: o bombardeio em Angostura. O alvo foi um acampamento das FARC próximo a esta cidade, localizada na província de Sucumbíos, norte do Equador. O ataque registrou pelo menos 25 mortos, entre eles colombianos, mexicanos, pelo menos um equatoriano, e o segundo em comando no Secretariado das FARC, conhecido como Raul Reyes, o qual também desempenhava as funções diplomáticas da organização. As invasões de militares colombianos ao Equador em perseguição aos guerrilheiros são frequentes; este incidente, entretanto, foi por diversas razões sem precedentes, mudando radicalmente o clima das relações entre os dois países e da região como um todo.

As particularidades deste evento incluem versões questionáveis dos fatos divulgadas pelo governo colombiano, inclusive Álvaro Uribe e Juan Manuel Santos, à época Ministro da Defesa, além de dúvidas sobre o tipo de bombas e de aviões utilizados, incluindo o país de proveniência destes. Investigações pelo lado do Equador concluíram que no momento do ataque os guerrilheiros estavam dormindo em seus aposentos, e que as balas eram provenientes do sul, ou seja, foi um bombardeio premeditado e feito a partir do território equatoriano. Os colombianos, por sua vez, afirmam possuir provas de que as FARC têm envolvimento com as Forças Armadas equatorianas, que por este motivo não podem ser vistas como aliadas.

A reação dentro do Equador não deixa de refletir a fragmentação política e ideológica do Estado: os militares foram ao mesmo tempo acusados de colaboradores das FARC e de informantes da CIA. Perderam o cargo o Ministro da Defesa e os Comandantes da Polícia, do Exército e da Força Aérea, todos acusados pelo presidente de passar informações a agentes norte-americanos, o que não seria de todo surpreendente se for considerado o fato de o

Equador ter grande parte dos seus efetivos treinados nos Estados Unidos. Já as acusações de envolvimento com as FARC estão baseadas, entre outros fatos, em apreensões de equipamento militar equatoriano em poder dos grupos guerrilheiros – inclusive explosivos produzidos pela empresa Explocen, de propriedade do Estado – e em um suposto arquivo de computador encontrado no acampamento em Angostura e não disponibilizado pela Colômbia ao governo equatoriano para análise²³.

Apesar de alegar solidariedade política aos insurgentes, Correa nega apoio direto de seu governo às FARC, porém certas atitudes como a de permitir a saída do país das três sobreviventes ao ataque sem antes permitir às autoridades uma investigação completa sobre o caso confirmam a tolerância do governo com a presença do grupo. O Equador, apesar da realidade vivida por seus vizinhos, logrou por décadas manter-se imune ao cenário de violência, porém hoje é evidente a sua utilização como escudo político e diplomático pelos grupos insurgentes.

O processo de resolução do conflito deu-se principalmente através da OEA e do Grupo do Rio. A primeira reconheceu a violação por parte da Colômbia do território equatoriano, bem como de princípios elementares do Direito Internacional, porém reconheceu também o pedido de desculpas por parte do governo colombiano e seu compromisso em não repetir a agressão. Na visão de Jaramillo (2009), o principal resultado alcançado pelo sistema multilateral foi o restabelecimento da comunicação entre as forças armadas dos dois países. Tal sistema foi eficiente na atuação logo após o incidente, mas não se mostrou capaz de normalizar as relações diplomáticas entre as partes envolvidas. Vizontini (2008) destaca a importância da atuação do Brasil como mediador no âmbito da OEA, papel desempenhado também pela Argentina.

Ambos os presidentes, Uribe e Correa, ganharam popularidade em razão de suas reações enérgicas ao incidente, aumentando seus níveis de aprovação interna. O presidente colombiano pôde inclusive utilizar-se do incidente para desviar a atenção doméstica e internacional do escândalo que envolvia membros de seu governo com ações paramilitares, fazendo parecer que a crise entre os dois países era, enfim, algo desejado. Correa, por sua vez, buscou reverter uma situação que o expôs diante da comunidade internacional e da própria

²³ Para maiores esclarecimentos acerca das acusações promovidas pelo governo colombiano em relação ao envolvimento das FARC com a administração de Rafael Correa no Equador, ver: VALLEJO, Margarita. LÓPEZ, Horacio. El ataque de Colombia en territorio ecuatoriano: detrás de las palabras y los hechos. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2009. 120p.

população equatoriana como desinformado e sem autoridade, ante o evidente despreparo face à ação do país vizinho.

Mesmo com o aparente distanciamento – tendo em conta o tom das declarações de ambos os presidentes – o funcionamento econômico e comercial entre os dois estados não foi afetado de forma significativa. No caso do Equador, a Assembleia Constituinte e as expectativas de mudança nas leis foram responsáveis pela diminuição do investimento estrangeiro em geral e, na opinião de Jaramillo (2009), no caso dos investimentos colombianos a tensão entre os dois países apenas fez o clima um pouco menos favorável.

Rafael Correa utilizou deste momento para anunciar um aumento nos gastos militares, o que de outra forma enfrentaria objeção de uma parcela da sociedade. Esse aumento parece ter visado também a apaziguar os ânimos dentro das Forças Armadas, já que o novo Ministro de Defesa, Javier Ponce Cevallos, secretário pessoal do presidente, é conhecido por criticar o papel do estamento militar dentro do Estado. O plano emergencial divulgado por Correa incluiu, assim, a compra de radares para vigilância da fronteira norte, helicópteros e aviões Super Tucano, da Embraer²⁴. O orçamento aprovado para aquisição de equipamentos militares neste ano chega a US\$919,9mi, segundo informações disponibilizadas pelo próprio Ministério da Defesa do Equador (JARAMILLO, 2009:23-24).

A crise entre os dois países, no entanto, não se deve exclusivamente ao ataque em Angostura e nem aos governos atuais. Luis Narváez (*in* PONCE LEIVA, 2006a) destaca, por exemplo, que o Equador nunca foi parte do grupo de países convocados pela Colômbia como “amigos” para discutir sobre uma solução para o conflito interno – o autor cita as convocatórias feitas nos governos de Samper, Pastrana e Uribe. Apesar de ser um país vizinho, não participou destas agendas senão como ponto para o qual o enfrentamento armado foi empurrado. Segundo Bonilla (*in* JARAMILLO, 2009), as relações vêm sendo ruins ao longo de alguns governos e isso é resultado das diferenças existentes entre as agendas de segurança de Equador e Colômbia – as quais estão baseadas em diagnósticos distintos acerca da origem do conflito colombiano. Enquanto aquele segue tentando neutralizar os efeitos do conflito em seu território, esta continua dando ênfase ao combate às guerrilhas como atores transnacionais, no contexto da guerra contra o terrorismo.

Assim, a pressão colombiana para obter o apoio militar de seus vizinhos esbarra na intenção destes em não se envolver no conflito armado contra grupos insurgentes. Um grave

²⁴ Entre 2007 e 2008, conforme dados constantes na Agenda Nacional de Segurança (Ministerio de Defensa Nacional, 2008: 29) foram adquiridos para a Força Aérea 24 aviões Super Tucano, 2 radares, 7 helicópteros, além da recuperação da capacidade operativa de 2 aviões C-130 e do esquadrão de reconhecimento.

problema concernente ao ataque colombiano é que se trata de uma tentativa de legitimar a posição de que uma ameaça interna à segurança de um Estado pode ser combatida em território de outro, sem autorização para tanto, baseando-se no princípio da legítima defesa, e essa forma de agir é inadmissível para os países limítrofes. Na opinião de Trujillo (2010), a agressão ao Equador reflete a imagem que o governo colombiano tem daquele país, considerando-o inferior economicamente e culturalmente, o que permite um ato desta espécie sem que seja esperada uma resposta contundente, como a que teria a Venezuela ou o Brasil caso seu território fosse atingido.

As distintas visões sobre segurança resultam também na concepção de estratégias militares diferentes. De um lado, o governo equatoriano considera ser um dever do país vizinho o estabelecimento de postos militares e policiais para controlar a passagem de grupos ilegais ao seu território, sendo a presença de forças públicas em áreas de fronteira uma demanda constante do governo equatoriano em relação à Colômbia. Esta, por outro lado, possui uma estratégia militar baseada em um alto nível de mobilidade e prioriza forças ofensivas, já que bases fixas tendem a se tornar alvo das guerrilhas (VARGAS, 2009). A intenção é forçar o exército do Equador a rebater, de modo que os grupos armados se achem em meio ao fogo cruzado, porém na prática o Equador não está disposto a desempenhar este papel²⁵.

A crise entre Equador e Colômbia pode ser vista também como parte de um sistema geopolítico maior: após o ataque colombiano, Estados Unidos declarou seu apoio incondicional ao país agressor, enquanto Chávez demonstrou solidariedade com o Equador e classificou o bombardeio como “ato de guerra”. A Venezuela foi acompanhada por Nicarágua e, em menor medida, Argentina na sua condenação à ação colombiana. Em meio a este contexto, o Equador procura fazer parte do grupo de países contestadores da política norte-americana no continente, buscando um modelo de integração alternativo centrado na América do Sul. Nesse ponto a antiga disputa na fronteira sul é diferente do atual problema no norte, já que na situação anterior o Equador se achava isolado em suas reivindicações, enquanto agora recebe suporte de outros atores presentes na região os quais se opõem às políticas impostas pelo eixo Washington-Bogotá.

Porém a posição equatoriana é fragilizada, entre outros fatores, pela instabilidade característica de seus governos e por ser o país mais vulnerável aos efeitos do conflito

²⁵ Lauret (2009: 77) explica que, dentro da estratégia colombiana, as forças equatorianas serviriam como “yunque” (bigorna), enquanto as colombianas seriam o “martillo” (martelo).

colombiano (TRUJILLO, 2010). Enrique Ayala Mora manifesta-se sobre um dos aspectos desta instabilidade ao mencionar que a política frente à Colômbia tem sido muito mais coerente no Ministério da Defesa que, por exemplo, no Ministério das Relações Exteriores:

O Ministério de Relações Exteriores, em regimes anteriores, sobretudo nos de Mahuad e Gutiérrez, cometeu erros verdadeiramente inexplicáveis e vergonhosos no que se refere à política exterior. Não procederam assim as Forças Armadas, que mantiveram uma política bastante mais coerente com a soberania nacional. Claro que algumas pessoas chamam esta postura de cumplicidade com a insurreição. Porém acontece que nós somos equatorianos e que como equatorianos temos o direito elementar de ver as coisas desde nossa perspectiva (AYALA *in* PONCE LEIVA, 2006a: 90-91).²⁶

Como destaca Lauret (2009), é preciso ter consciência de que a intensidade com que se fazem sentir os efeitos do conflito colombiano no Equador está relacionada não só a fatores originados naquele país, mas também às vulnerabilidades internas deste, em especial das suas províncias fronteiriças. Na mesma linha, Keneth Ray (2009) cita a conclusão do estudo realizado por Jeanne Hey, a qual afirma que, embora a vulnerabilidade externa seja o principal fator a influenciar a política exterior equatoriana, a realidade social e institucional doméstica é um forte determinante nas relações internacionais do Equador.

A situação atual no Equador é, portanto, diferente daquela vivida durante o conflito com o Peru, uma vez que este gerava riscos à soberania nacional os quais eram mais localizados e facilmente identificáveis. A regionalização do conflito colombiano, por sua vez, implica uma série de ameaças ao estado equatoriano as quais têm natureza diversa: as relações socioeconômicas envolvidas são mais complexas, o cenário apresenta tanto atores estatais como não estatais, e as dinâmicas colocam em risco também a população civil. O resultado é uma exposição ainda maior das vulnerabilidades do país, o qual se vê obrigado a executar uma política reativa frente à política de segurança colombiana. Esta, por sua vez, conta com o respaldo da potência norte-americana, sendo este o tema de análise do próximo capítulo.

²⁶ El Ministerio de Relaciones Exteriores, en regímenes anteriores, sobre todo en los de Mahuad y Gutiérrez, ha dado una serie de baldazos verdaderamente inexplicables y vergonzosos en lo que se refiere a la política exterior. No así las Fuerzas Armadas, que han mantenido una política bastante más coherente con la soberanía nacional. Claro que algunas personas a esa postura la llaman complicidad con la insurrección. Pero acontece que nosotros somos ecuatorianos y que los ecuatorianos tenemos el derecho elemental de ver las cosas desde nuestra perspectiva.

5. EUA E A SEGURANÇA NA REGIÃO ANDINA

Este último capítulo analisa a influência norte-americana nas questões envolvendo a segurança na região andina, em especial no que diz respeito ao desenrolar do conflito colombiano e suas consequências para o Equador. Desse modo, a primeira seção tem por objetivo expor as características da política norte-americana, suas ações e seus efeitos sobre a região, enquanto a segunda seção busca explicar os impactos que esse processo gera para a agenda de segurança do Equador.

5.1 A política de segurança para a região andina

Desde a administração Reagan, os Estados Unidos decidiram por combater as drogas através de um ataque *in locus* à oferta; ou seja, o controle deveria ser feito na fonte, em países como Colômbia, Bolívia, Peru e Equador. Em 1989, o governo Bush inicia um programa que enfatiza a luta contra as drogas através da política externa. Nos anos 1990, portanto, tem início a “Estratégia Andina”, a qual tem como objetivos o fortalecimento das instituições políticas nos países-chave, o assessoramento em matéria militar e o fortalecimento militar e policial daqueles que devem combater diretamente o narcotráfico.

O narcotráfico e o poderoso circuito econômico que o envolve fazem do sul da Colômbia, em especial do departamento de Putumayo, um ponto geoestratégico o qual necessariamente deve ser controlado pelos EUA, dentro de seu plano internacional de segurança (Trujillo, 2010). Trata-se de um lugar com diversas vantagens militares e financeiras, até pela presença de quatro fronteiras: Equador, Colômbia, Peru e Brasil. O controle da região e de seus recursos é hoje disputado por diversos atores violentos como é o caso dos guerrilheiros, paramilitares e do próprio governo colombiano.

Na administração de George W. Bush, a doutrina da guerra preventiva passa a ter alcance mundial, trazendo consequências também para a região andina, a qual é incluída no perímetro de segurança norte-americano, tendo como destaque a Colômbia. Além desta, conforme explica Bagley (2006), mais duas doutrinas de segurança norteiam a ação dos EUA: a da soberania efetiva, a qual postula ser fundamental o controle dos “espaços não

governados” na América Latina (seja através da pressão aos governos da região ou pela extensão da soberania dos Estados Unidos), e a aquela que define o populismo radical como ameaça direta aos interesses norte-americanos.

Após os ataques de 11 de setembro, a posição do governo estadunidense modificou-se em diversos aspectos. Por um lado, aumentou o apoio às Forças Armadas da Colômbia, possibilitando a sua reestruturação e melhor preparação para a guerra assimétrica, além de disponibilizar agora recursos para a luta contra a insurgência, a qual anteriormente era vista como um problema interno. De outro lado, intensificou a ação diplomática em âmbito global para acabar com o espaço político dos grupos insurgentes e para bloquear seus recursos financeiros (VARGAS, 2006). Elena Ruiz (2009) menciona ainda o posicionamento do terrorismo como principal ameaça no cenário internacional e a possibilidade de utilizar-se de ataques preventivos – ou seja, acabar com as ameaças antes que finalizem a sua formação.

Fora do Oriente Médio, a Colômbia é o maior destino de assistência militar norte-americana no mundo, ficando atrás apenas de Israel e Egito (VARGAS, 2009). O Plano Colômbia foi aprovado com um orçamento de 7,5 bilhões de dólares, dos quais 180 milhões seriam destinados aos países vizinhos. O fato é que grande parte desses recursos não chegou ao seu destino, ficando nas mãos de empresas norte-americanas fornecedoras de material bélico.

Esta ajuda implica necessariamente uma maior intervenção nas políticas estatais; o que significou, por exemplo, o fim da divisão entre o combate ao narcotráfico e o combate aos insurgentes. Um estudo realizado por Montúfar (2006) mostra que o início do Plano Colômbia marcou a inversão da relação percentual entre a assistência militar e econômica proveniente dos EUA. Durante os anos noventa, o montante da ajuda econômica chegava a ser quase o dobro daquele destinado à ajuda militar; desde 2003, os dois passaram a igualar-se. Isso demonstra a tendência à militarização da cooperação norte-americana, e verifica-se também no caso da cooperação com o Equador.

A presença dos EUA na região em termos de segurança tem-se incrementado a partir do fortalecimento das relações bilaterais com cada um dos países latino-americanos e pela emissão de regras e padrões expressos principalmente nas cúpulas presidenciais. Exemplo típico das mudanças que isso acarreta é a prioridade dada ao tema do narcotráfico na América Latina em contraste com a moderação pregada por Washington com respeito aos temas tradicionais de defesa e percepções estratégicas dos estados (BONILLA, 2002). Na opinião de Pagliari (*in* CEPIK, 2008:14), “a dificuldade em fixar uma agenda comum de segurança está diretamente ligada ao papel de sócio hegemônico que os Estados Unidos desempenham no

continente”. Corroborando essa ideia, Tickner (2009) ressalta que a negociação país por país estimula a competição entre os sócios menores, e não a colaboração entre eles.

A política antidrogas dos Estados Unidos e o regime internacional “proibicionista” ajudam a manter o caráter lucrativo do comércio de narcóticos. Os projetos sociais, antes incluídos no Plano Colômbia, fracassaram nos departamentos do sul da Colômbia em grande parte devido à altíssima rentabilidade dos negócios ilícitos, como é o caso do narcotráfico e do comércio ilegal conexo a ele.

O problema do conflito no lado da Colômbia é um problema econômico. Você sabe... Os ricos... Os poderosos... Aqui ou lá necessitam da guerra e da violência, porque a violência alimenta uma economia ilegal grande (Fredy, morador de Lago Agrio-Ecuador, Setembro/2005, *apud* TRUJILLO, 2010:104, tradução nossa).²⁷

Calcula-se que os Estados Unidos são responsáveis por 48,3% do consumo mundial de cocaína e, de acordo a Drug Enforcement Administration (DEA), os preços da cocaína nos EUA mantêm-se baixos e estáveis, o que sugere um fluxo normal da droga entrando neste mercado, visto que a pureza permanece no nível de 73% (VARGAS, 2004:118). Muitos investigadores – por exemplo, Alejo Vargas, Alfredo Rangel e Ricardo Vargas – apontam que, inobstante todo o esforço financeiro e militar da última década, o fluxo de entrada da cocaína nos EUA continua estável até os dias atuais. A política estadunidense de combate às drogas é, entretanto, convenientemente utilizada como justificativa para o moderno intervencionismo norte-americano na América Latina e na região andina. Apesar disso, tendo em vista a improbabilidade do desmantelamento deste regime a curto ou médio prazo, a região andina deve reconhecer o problema na sua expressão atual (GUÁQUETA, 2004).

Sobre as drogas, o salva-vidas do nosso Ministério de Defesa, temos uma política que se foca quase exclusivamente em reduzir a quantidade de cocaína que vem da Colômbia. É uma política que ninguém acredita que dará resultado. Mas a política interna exige que se faça algo, e resulta muito mais fácil esfoliar a Colômbia que parar a demanda interna por drogas. Nesta matéria o Departamento de Defesa tem uma aliança tácita com a política interna: na maioria dos distritos congressionais, seria simplesmente um suicídio político votar contra o Plano Colômbia (SCHOULTZ, 2002:44, tradução nossa).²⁸

²⁷ El problema del conflicto en el lado de Colombia es un problema económico. Usted sabe... los ricos... los poderosos... aquí o allá necesitan la guerra y la violencia, porque la violencia alimenta una economía ilegal grande.

²⁸ Sobre las drogas, el salvavidas de nuestro Ministerio de Defensa, tenemos una política que se enfoca casi exclusivamente en reducir la cantidad de cocaína que viene de Colombia. Es una política que nadie cree que dará resultado. Pero la política interna exige hacer algo, y resulta mucho más fácil exfoliar Colombia que parar la demanda interna de drogas. En esta materia el Dpto. de Defensa tiene una alianza tácita con la política interna: en la mayoría de los distritos congresionales, sería simplemente un suicidio político votar contra el Plan Colombia.

A estratégia antidrogas iniciada pelos EUA nos anos 90, com foco na eliminação da oferta, surge então como uma das forças a empurrar a regionalização do conflito colombiano. Na opinião de Socorro Ramírez (2004), a regionalização aparece como consequência da política de segurança norte-americana devido ao fato de esta ignorar as causas internas dos conflitos e as dinâmicas que o alimentam. Essa tendência não significa exatamente a existência de uma política específica, consciente e articulada, por parte dos EUA na região. Analistas das iniciativas do governo estadunidense frente ao conflito colombiano, como Michael Shifter, assinalam que a posição dos EUA frente à região carece muitas vezes de uma visão integral, respondendo com iniciativas improvisadas a problemas urgentes (MONTÚFAR, 2003).

A articulação do combate contra as drogas com uma estratégia regional de controle da região andina e amazônica se dá por meio da permanência de forças militares estadunidenses na região, sob a forma de diversos programas de cooperação antinarcóticos, justificados pela militarização do combate às drogas. A administração estadunidense aproveitou a situação de ampliação do conflito interno e a incapacidade de controle por parte do estado colombiano para transformar o Plano Colômbia de uma iniciativa para a paz em um compromisso bélico contra as drogas e a subversão. Conforme assinala Socorro Ramírez (2008), é preciso ter consciência de que os EUA possuem a sua própria agenda em matéria de segurança e a sua ingerência no conflito colombiano não tem propriamente como objetivo a solução dele, e sim o cumprimento das metas relativas a esta agenda.

A modificação do Plano Colômbia, a partir de 2002, com a inclusão da Iniciativa Regional Andina, teve como objetivo comprometer os países vizinhos com a tarefa de vigiar as fronteiras colombianas. A pressão resultante sobre o Equador nesse contexto é cada vez maior, e as reivindicações de sua parte relacionadas às constantes violações de soberania por parte do país vizinho são causas de atrito tanto com Bogotá como com Washington (BAGLEY, 2006). Além disso, a Estratégia de Segurança Nacional estadunidense lançada nesse mesmo ano considerou que estados “fracassados” são a principal ameaça à segurança dos EUA, prevendo como solução a “guerra preventiva” (VARGAS, 2006). Em 2006, é acrescentado a esta Estratégia o risco proporcionado pelo “populismo antimercado” – conceito no qual se encaixa a administração de Rafael Correa.

Os vizinhos da Colômbia estão em uma encruzilhada. Por um lado questionam o apoio financeiro estadunidense ao governo colombiano e rechaçam as ameaças feitas aos países que se neguem a cooperar, por outro lado temem o alto custo decorrente de uma oposição à grande potência. Também é forçoso reconhecer que os países andinos não têm se recusado a receber

ajuda dos EUA para financiar os projetos de controle das áreas afetadas pelo conflito (RAMÍREZ, 2004).

Um novo tema surgido já no século XXI, ainda que de forma secundária, também transpassa as relações entre EUA e países andinos: o petróleo. Isso porque, na medida em que se tornam acirradas as disputas no Oriente Médio e em que se esgotam as reservas mundiais com o aumento da demanda pressionado por Índia e China, é preciso garantir uma saída para a segurança energética. O déficit no setor de petróleo nos EUA já atinge 25% do seu consumo (BONILLA; PÁEZ, 2006).

No que diz respeito às relações entre Equador e Estados Unidos, passam por um dos momentos de maior distância nas últimas décadas, não somente pela aversão de Quito ao fato de estar sendo inserido no conflito colombiano como pela negativa equatoriana em aderir ao livre comércio com a grande potência. Segundo Bonilla e Páez (2006), ainda quando o país cumpre cabalmente seus compromissos no âmbito da luta contra o narcotráfico, isso não impede que os EUA imponham unilateralmente regras para o jogo e sanções que por vezes parecem descabidas, como foi o caso da exclusão do Equador do Tratado de Preferências Tarifárias Andinas. Essa atitude foi tomada logo que o governo equatoriano declarou a caducidade do contrato com a empresa petroleira norte-americana Occidental Petroleum (OXY), por ter descumprido o contrato e violado as leis nacionais.

Uma análise da ajuda estadunidense ao Equador nos últimos anos confirma o argumento acima. Conforme a Estratégia Internacional de Controle de Narcóticos do Departamento de Estado dos EUA, em 2002 a assistência ao Equador foi de cerca de US\$39 milhões, em 2003 de US\$30 milhões e em 2004 de US\$35 milhões. Já em 2005, esta ajuda cai para US\$25 milhões, e diminui ainda mais em 2006 e 2007, ficando em US\$19 e US\$17 milhões, respectivamente. Destaca-se que 2006 foi o ano da eleição de Correa, o qual exerce oposição à Washington (CHÁVEZ, 2008: 156). A tabela que segue refere-se ao montante total destinado ao Equador pelo Orçamento dos Estados Unidos para Operações Estrangeiras:

TABELA 1

Valores destinados ao Equador pelo orçamento estadunidense.

Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Valor em mil US\$	20,027	53,648	57,151	55,536	47,353	33,248	32,037	25,200

Fonte: Congressional Budget Justification for Foreign Operations – US Department of State
Departamento de Estado dos EUA

<<http://www.state.gov/f/budget/index.htm>> Acesso em: 20 nov. 2010

Os EUA avaliam os governos andinos, portanto, com base em dois fatores: a sua capacidade de controle interno e a colaboração com a agenda militar e policial estadunidense. O último fator é particularmente problemático para os países limítrofes à Colômbia, os quais partem do pressuposto de que é necessário evitar a dispersão do conflito e de suas sequelas. Para eles, os fatores militares devem estar relacionados à construção de uma agenda de segurança andino-amazônica que atenda aos interesses de todos os países da região. A política exterior dos países andinos, contudo, tem sido sempre reativa frente àquela dos EUA. Obviamente, tais países não têm como evitar a presença da maior potência mundial a qual é também o maior sócio comercial de grande parte deles.

Conforme Montúfar (2006), uma das principais falhas do estado equatoriano foi não definir uma política de segurança autônoma diante dos Estados Unidos e da Colômbia, a qual pudesse orientar as posições do país diante dos acontecimentos envolvendo o conflito colombiano. Sua atitude tem sido reativa, limitando-se ao papel de receptor menor da ajuda financeira e militar estadunidense. Isso, na visão do autor, significou essencialmente o predomínio de um enfoque militarista, o qual deixou de lado outras perspectivas como, por exemplo, o desenvolvimento.

Kenneth Ray (2009), de outro lado, argumenta que a maior parte dos acadêmicos equatorianos emprega um método sistemático e multidisciplinar para compreender as influências domésticas na política exterior do Equador, porém não estuda estas influências da mesma maneira para o caso da política dos Estados Unidos voltada ao Equador. Isso, na opinião do autor, implica uma tendência problemática na interpretação das políticas de segurança estadunidenses frente a este país, além de determinar a perda de oportunidades que o Equador teria de interferir na formação da sua própria imagem em um sistema pluralista, fragmentado e descentralizado como é o da política interna norte-americana. Tal sistema exige a prática agressiva de *lobby*, no que outros países têm sido mais eficientes.

Faz-se necessário assinalar que a administração dos democratas nos EUA pode significar o início de uma diminuição no nível de intervenção na região andina. Neste sentido, Tickner (2009) afirma que as tendências recentes observadas em Washington sugerem uma redução na receptividade ao discurso bélico do presidente Uribe e um desinteresse em preservar a relação especial com a Colômbia, colocando a solução militar uribista em posição delicada. Isso porque a ajuda militar recebida através do Plano Colômbia, a qual gira em torno dos 80% do total de recursos desde o ano 2000, tende a diminuir em prol de outros programas.

5.2 Impactos na agenda de segurança do Equador

De acordo com as teorias realistas, o poder efetivo de uma agenda sobre os temas relevantes para a segurança hemisférica estaria diretamente relacionado com a distribuição de poder entre os estados da região. No caso da região andina, esta distribuição não é de modo algum equitativa, devido à grande assimetria existente entre os Estados Unidos e os demais países (BONILLA; CEPIK, 2004).

Desse modo, se observa uma tendência na região, à qual o Equador não escapa, de assumir a agenda de segurança do mais forte – no caso, os Estados Unidos. Assim, muitas das formulações em matéria de segurança são induzidas por uma temática exógena, este é o caso da generalização das ações em torno de problemas como o narcotráfico e o terrorismo. Na visão de Bagley (2006), há uma brecha entre a visão dos EUA e a dos países em desenvolvimento no que diz respeito à segurança. Assim, enquanto para os equatorianos o tema mais relevante é o desenvolvimento socioeconômico, para Washington é a luta contra o “terrorismo internacional”, e essa visão se verificou principalmente na administração W.Bush.

Apesar de ter concentrado suas atenções em outros lugares do globo nos últimos anos, os EUA continuam tendo grande influência na política de segurança do Equador. Além do montante significativo injetado no país a título de assistência militar, os EUA é há muito tempo seu principal sócio comercial. Desse modo, o Equador sofre uma forte pressão para subordinar a sua agenda de segurança aos imperativos da luta contra o terrorismo. Isso inclui, por exemplo, a pressão no sentido de adotar medidas que confundem as funções das forças policiais e militares, com o objetivo de colocar os militares a serviço da luta contra o narcotráfico.

A ingerência norte-americana no que tange à criminalização do tráfico de drogas faz-se sentir também no sistema legal, através do endurecimento das penas, no sistema judiciário, pela celeridade no tratamento de denúncias contra drogas em nível fora da realidade nacional, e no sistema carcerário, aumentando a população carcerária em um ritmo insustentável para o Estado. A ajuda financeira estadunidense em determinadas áreas de interesse faz com que haja um desenvolvimento desigual dentro das forças estatais, criando setores de elite, como as unidades antinarcóticos, em contraste com outros setores atrasados e mal equipados.

O Equador não presenciou atos de violência terrorista que tenham gerado conflitos sociais ou políticos internos e tampouco convive com guerrilhas urbanas ou rurais. Enquanto as prioridades nacionais de segurança não puderem superar as condições impostas pela

subordinação a uma agenda de segurança exógena, os objetivos e mecanismos nacionais relacionados a esta área continuarão debilitados pela imprecisão e ambiguidade contidas nas políticas governamentais (CELI, 2004).

As políticas antidrogas têm permitido ao equador beneficiar-se através do sistema de preferências alfandegárias e outros projetos de ajuda econômica promovidos pelos EUA, e esse é um dos motivos que faz com que o Equador adote tais políticas. Ou seja: para o Equador o prioritário são as relações econômicas, e para os EUA a guerra contra as drogas. Porém o Equador adere ao discurso norte-americano devido à identificação ideológica por parte dos formuladores das políticas (parte das elites) e à falta de objetivos próprios da política exterior nessa área. Assim, são adotadas políticas administrativas, bancárias e de segurança conforme uma normativa preestabelecida pelos EUA, visando a preencher os requisitos de “certificação” os quais “qualificam o nível de compromisso” do país na luta contra o narcotráfico (GOMEZ *in* BONILLA, 2002).

Existem muitos casos em que o tema narcotráfico foi utilizado para criar perigosas dependências em relação aos EUA que tornaram vulnerável a própria integridade territorial e a soberania nacional. Daí que seja uma prioridade a redefinição das agendas antinarcóticos em nossos países e a maneira como se procede a cooperação internacional neste plano (PONCE, 2009:201, tradução nossa).²⁹

Além disso, menciona Montúfar (2006), a assistência militar prestada pelos Estados Unidos está diretamente relacionada com transformações institucionais da Polícia e das Forças Armadas, visando a adequá-las à agenda de segurança estadunidense. Ou seja, essa assistência não passa por nenhum tipo de negociação no sentido de aproximá-la das necessidades nacionais, seus parâmetros vêm definidos dentro dos pacotes de ajuda à Colômbia e à Região Andina. Tal processo, do qual decorre uma ingerência norte-americana nos assuntos de segurança, é bastante debatido na sociedade equatoriana, pois muitos grupos e inclusive parte das elites questiona o modo como se dá a inserção do Equador neste contexto.

Conforme mencionado anteriormente, as relações Equador-Estados Unidos passam por um momento de impasses: já na administração anterior, houve a suspensão pelo Estado das operações da norte-americana Occidental Petroleum (OXY) em Sucumbíos, as negociações para o Tratado de Livre Comércio entre os dois países estão também suspensas. Além disso, a orientação política de Correa é claramente contrária aos interesses de

²⁹ Existen muchos casos en los que el tema del narcotráfico se ha utilizado para crear peligrosas dependencias hacia EE.UU. que han vulnerado la misma integridad territorial y la soberanía nacional. De ahí que sea una prioridad la redefinición de las agendas antinarcóticos en nuestros países y la manera como se proceda la cooperación internacional en este plano.

Washington, uma demonstração neste sentido foi a não renovação do contrato para as operações estadunidenses na Base de Manta, a qual foi parte fundamental das relações entre Equador e Estados Unidos desde 1999 até 2009.

Entre outros argumentos para justificar a negativa em renovar o contrato em vigor por dez anos, destacou-se a lesão à soberania equatoriana, pois há suspeitas de que a base teria sido utilizada para o controle migratório de cidadãos equatorianos e mesmo que estaria envolvida na logística do bombardeio em Angostura. A missão deste posto avançado era, em princípio, restrita ao controle de aviões ou barcos envolvidos com o narcotráfico, ficando fora de qualquer outra tarefa militar. Montúfar (2006) considera, ainda, que o próprio acordo para criação da Base de Manta tem vícios de inconstitucionalidade por não cumprir as formalidades exigidas pela Constituição para aprovação de tratados internacionais.

A nova administração, portanto, busca meios de formular a sua agenda de forma mais independente. Tanto Correa como os ministros de Defesa de seu governo têm reiterado a intenção de diferenciar a sua política da estadunidense visando a uma maior autonomia. Assim, as ações de segurança têm sido focadas em aspectos socioeconômicos, em detrimento de soluções militares. Elena Ruiz (2009) coloca o Equador como único país que começa a apresentar uma resposta menos militarizada ao conflito, o que na opinião da autora é uma ação acertada e necessária, resultando em uma Agenda Política de Defesa Nacional com foco na Segurança Humana.

Se isso reflete, por um lado, a orientação ideológica do governo Rafael Correa, por outro lado se trata de uma falta de opção decorrente da baixa capacidade relativa do país em termos de força e de recursos econômicos. No contexto em que se encontra o Equador, uma política de segurança baseada no desenvolvimento social da área de fronteira poderia revelar-se demasiado idealista, visto que o país não está em condições de influenciar as soluções adotadas regionalmente e, portanto, deve ter em conta a sua capacidade de resposta às políticas adotadas pelos atores mais fortes – como é o caso da Colômbia, dos Estados Unidos, ou mesmo da Venezuela, caso esteja disposta a iniciar uma disputa militarizada na região.

Como contraponto à opinião de Montúfar (2006), o qual desaprova a posição de dependência do Equador em relação aos EUA, Carlos Espinosa questiona aquele autor acerca do motivo pelo qual o estado equatoriano tem cooperado de forma tão estreita com a grande potência em termos de segurança. Segundo Espinosa, por ser um país com capacidades limitadas, instituições frágeis e um entorno repleto de ameaças graves à segurança, não tem condições de se isolar. Desse modo, uma vez que inexiste na Região Andina um marco efetivo de cooperação em matéria de segurança, não restaria ao Equador outra opção viável

que não se tornar aliado próximo dos EUA e dependente de sua assistência. Contudo, reiterando a afirmativa de Socorro Ramírez (2008), é preciso ter consciência de que a agenda de segurança norte-americana tem objetivos próprios os quais podem ou não interessar ao Equador e os quais nem sempre são transparentes. Assim, o alinhamento automático possui também seu nível de risco para a segurança do país.

Ainda em seu questionamento à Montúfar, Espinosa afirma que a redução da dependência equatoriana far-se-á possível apenas quando surgir uma solução para o conflito colombiano, ou caso surja uma nova potência na região – possivelmente o Brasil. Quanto à primeira hipótese, cabe questionar se está realmente entre os objetivos norte-americanos o fim do conflito na Colômbia; ou ainda, se isso não implicaria exatamente a transferência do confronto armado para o território equatoriano. Já em relação à segunda hipótese, parece plausível no contexto atual o surgimento de uma alternativa regional ao projeto estadunidense na área de segurança, porém esse processo exigiria do Equador uma atitude de colaboração ativa, já que estaria provavelmente calcado em uma iniciativa integracionista. Quanto a esta alternativa, Hurtado (1981: 275) já argumentara que “a criação de organismos de integração constituiu a primeira resposta concreta [do Equador] aos problemas do espaço econômico e da viabilidade nacional”.

Tanto o governo do Equador, como também o da Venezuela e da Bolívia, estão hoje tentando reverter uma situação de submissão ante a política norte-americana para a região, no entanto cada um deles tem optado por tomar atitudes distantes e pouco coordenadas (RUIZ, 2009). A criação de uma agenda comum andina para os temas de segurança é necessária e mesmo urgente; entretanto, considerando o contexto atual, tal processo poderia obter maior sucesso se pautado por um projeto de integração maior, como é o caso da UNASUL, com a participação de atores de peso como Brasil, Chile e Argentina.

6. CONCLUSÃO

Os temas desenvolvidos permitem refletir sobre diversos aspectos atinentes à experiência equatoriana em termos de segurança. Em primeiro lugar, fica claro que a agenda do Equador responde não só às limitações impostas pelo cenário regional como aos obstáculos criados internamente, decorrentes da enorme fragmentação, da disputa entre as elites e da própria formação ideológica da classe encarregada de formular as políticas nacionais. A crise ocorrida em setembro deste ano deixa claro que estas características desestabilizadoras continuam presentes na sociedade equatoriana. Nesse contexto, as Forças Armadas ainda se apresentam como instituição relativamente estável e, portanto, mantenedora da ordem político-jurídica em momentos críticos.

O conflito territorial com o Peru, por sua vez, aparece como fator motivador da unidade nacional por quase dois séculos e inclusive quando da sua solução, ocasião em que a capacidade de unidade nacional em torno ao tema foi determinante. Ao passo em que as demais questões continuaram sofrendo as consequências da fragmentação interna, a unidade de visões em relação à negociação com o Peru tornou possível um acordo duradouro, o qual até o momento não foi alvo de maiores questionamentos. Cabe destacar ainda o papel fundamental da capacidade militar demonstrada pelo Equador em 1995, condição essencial para a viabilidade das negociações.

Com a solução da disputa territorial, entretanto, percebe-se uma crise relativa à definição da nova função das Forças Armadas. Tal processo determinou a perda de capacidade defensiva do país por falta de investimentos, os quais se tornaram ainda mais escassos em razão da crise econômica. A emergência da problemática relacionada à fronteira norte surgiu, desse modo, como nova justificativa frente à sociedade acerca da importância da instituição militar. Ao mesmo tempo, apresentou-se como um possível fator aglutinante para a sociedade equatoriana, trazendo novamente a necessidade de união nacional frente ao inimigo externo.

Os efeitos decorrentes do conflito colombiano demonstram, contudo, a grande vulnerabilidade do Equador frente ao contexto regional. Tal situação é agravada pela crescente ingerência norte-americana nos rumos deste conflito, o qual tende a regionalizar-se de forma progressiva. A influência estadunidense faz-se sentir ainda na própria formulação da política nacional, seja pela posição ideológica de parte das elites, seja pela forte dependência econômica do país em relação à grande potência.

O presente estudo permite concluir, portanto, que a agenda de segurança equatoriana passou efetivamente por uma mudança na última década, colocando como central a preocupação com as ameaças provenientes da fronteira norte. Tal processo foi facilitado em razão da solução da disputa com o Peru, porém teve como uma de suas causas a política de segurança estadunidense, a qual através de uma aliança com Bogotá determinou um alto nível de militarização ao conflito colombiano, bem como seu deslocamento em direção à fronteira equatoriana.

Os fatores externos, no entanto, não aparecem como determinante único para a situação do Equador. A sua vulnerabilidade interna e baixa capacidade defensiva são agravantes dos impactos observados em território nacional. A capacidade militar, por exemplo, a qual foi útil ao país quando da solução do conflito com o Peru, passou recentemente por um processo de deterioração, embora demonstre hoje sinais de reversão. A importância de reverter este quadro está no fator dissuasivo que representaria uma instituição militar com maior prestígio internacional – além é claro das necessidades defensivas do país, incluindo a opção de uma resposta rápida às intervenções militares estrangeiras.

O rumo tomado pelo governo equatoriano no que diz respeito à sua agenda de segurança pode determinar a viabilidade de um Estado independente ou a eterna condição de executor das políticas formuladas pelos Estados Unidos e Colômbia. Considerando a condição do Equador de Estado menor, com menos recursos disponíveis e um cenário doméstico instável, o caminho da integração regional mostra-se como o mais viável para a manutenção de sua autonomia.

O próprio governo equatoriano menciona em sua Agenda Nacional de Segurança a dificuldade de enfrentar seus problemas devido à falta de unidade na América Latina, colocando o fomento do processo de integração como ponto prioritário. Assim, é de interesse do Equador impulsionar um processo de integração alternativo para a América do Sul o qual inclua os temas relativos à segurança e defesa. A UNASUL, bem como o Conselho de Defesa Sul-americano, constitui um caminho possível para o investimento em segurança por parte do governo equatoriano. A organização poderia, inclusive, ser utilizada como espaço para aquisição de prestígio internacional e de credibilidade, através da participação das Forças Armadas equatorianas em ações conjuntas entre os países membros, fortalecendo também com isso a imagem do Estado.

Destaca-se que o governo equatoriano possui atualmente um forte vínculo com o projeto de integração no âmbito da UNASUL, ocupando inclusive a presidência da organização entre os anos 2009-2010. Com o afastamento em relação aos EUA, a tendência

que se apresenta para o país é efetivamente a de aproximação com as demais nações sul-americanas. Tal processo teve seu início quando da solução da disputa com o Peru, pondo fim a um longo período de distanciamento. Agora, no entanto, faz-se necessário evoluir em direção a um projeto maior o qual possa garantir a viabilidade nacional.

O presente estudo apresenta, portanto, um diagnóstico acerca da situação atual do Equador em termos de segurança. A continuidade desta pesquisa é relevante no sentido de verificar as possibilidades práticas de atuação para o governo equatoriano dentro da UNASUL. Ou seja, é preciso investigar de que forma o Equador pode contribuir para a consolidação da organização e do seu Conselho de Defesa, com a finalidade de apresentar uma opção viável principalmente no que se refere à crise de segurança na região andina.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAGLEY, Bruce. La agenda de los Estados Unidos. In: PONCE LEIVA, Javier (Org.) **Relaciones Ecuador-Estados Unidos: Situación Actual y Perspectivas**. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006, p. 63-67.
- BONILLA, Adrián (Ed.). **Orfeo en el infierno: una agenda de política exterior ecuatoriana**. Quito: FLACSO, 2002. 710p.
- BONILLA, Adrián. Seguridad, Defensa y Desarrollo diez años después. In: DONOSO, Claudia (Org.). **Ecuador-Perú. Evaluación de una década de paz y desarrollo**. Quito: FLACSO, 2009, p. 203-208.
- BONILLA, Adrián. PÁEZ, Alexei. Estados Unidos y la Región Andina: distancia y diversidad. **Revista Nueva Sociedad**, n. 206, Caracas, nov-dic, 2006, p. 126-139.
- BUSTAMANTE, Fernando. Tensiones en la Relación Civil-Militar en el Ecuador del Siglo XXI. **Revista Universitas**, nº 3, septiembre. Quito: Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador, 2003. Disponible em: <<http://mail.ups.edu.ec/universitas/publicaciones/universitas/contenidospdf/Tension%20en%20la%20relacion%20civil-militar%203.pdf>> Acceso em: 04 set. 2010.
- CELI, Pablo. La vulnerabilidad estructural de la agenda de seguridad ecuatoriana frente al deterioro regional andino. In: CEPIK, Marco. RAMÍREZ, Socorro. **Agenda de seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones**. Bogotá: IEPRI, 2004, p. 243-92.
- CEPIK, Marco. RAMÍREZ, Socorro. **Agenda de seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones**. Bogotá: IEPRI, 2004. 517 p.
- CEPIK, Marco (Org.). **América do Sul: economia & política da integração regional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. 157 p.
- CHÁVEZ, Nashira. **Cuando los mundos convergen: terrorismo, narcotráfico y migración post 9/11**. Quito: FLACSO, 2008. 220p.
- DONOSO, Claudia (Org.). **Ecuador-Perú. Evaluación de una década de paz y desarrollo**. Quito: FLACSO, 2009. 295p.
- ESPINOSA, Carlos. Es posible una nueva política de narcotráfico en Ecuador? In: PONCE LEIVA, Javier (Org.) **Relaciones del Ecuador con sus Países Vecinos (Colombia-Perú)**. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006a, p. 117-125.
- GALLARDO, José. **El Plan Colombia y sus efectos sobre el Ecuador**. Quito: Eskeletra Editorial, 2005. 280 p.
- GUÁQUETA, Alexandra. Tendencias actuales y retos para el prohibicionismo en la región andina y Brasil. In: CEPIK, Marco. RAMÍREZ, Socorro. **Agenda de seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones**. Bogotá: IEPRI, 2004, p. 365-389.

HERZ, Monica. NOGUEIRA, João Pontes. **Ecuador vs. Peru: Peacemaking Amid Rivalry**. London: Lynne Rienner Publishers, 2002. 124 p.

HURTADO, Osvaldo. **O Poder Político no Equador**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. 337p.

HURTADO, Osvaldo et al. **10 Años de Paz Ecuador-Perú**. Quito: CORDES, 2009. 151 p.

HUTH, Paul. **Standing your ground: territorial disputes and international conflict**. Michigan: The University of Michigan Press, 2001. 275 p.

JARAMILLO, Grace (Org.). **Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia**. Quito: FLACSO, 2009. 305p.

JARAMILLO, Grace (Org.). **Relaciones Internacionales: los nuevos horizontes**. Quito: FLACSO, 2009. 270p.

LARREA, Gustavo. **Revolución Ciudadana**. Quito: Planeta del Ecuador, 2009. 223p.

LAURET, Sander. **La frontera Norte Ecuatoriana ante la influencia del conflicto colombiano: las sorprendentes dimensiones de la dinámica transfronteriza entre la provincia de Carchi y el departamento de Nariño**. Quito: Abya-Yala, 2009. 214 p.

LOVEMAN, Brian. (org.) **Addicted to failure: U.S. security policy in Latin America and Andean region**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2006.

MARES, David. Modelo de Negociación de Conflictos: el caso peruano-ecuatoriano. Aplicaciones eventuales de este tipo de negociación a otros conflictos. In: DONOSO, Claudia (Org.). **Ecuador-Perú. Evaluación de una década de paz y desarrollo**. Quito: FLACSO, 2009, p. 211-225.

MINISTERIO COORDINATOR DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA (MICSIE). **Hacia una Nueva Política de Seguridad Interna y Externa: Seguridad, Soberanía y Democracia, siglo XXI. Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa**. Quito, 2008. 143 p. Disponible em: <http://www.micsie.gov.ec/pdf/agenda_seguridad/micsie.pdf> Acceso em: 16 ago. 2010.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (MIDENA). **Agenda Política de la Defensa Nacional. Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa**. Quito: 2008. 30 p. Disponible em: <http://www.micsie.gov.ec/pdf/agenda_seguridad/min_defensa.pdf> Acceso em: 04 set. 2010.

MONTÚFAR, César. El Ecuador entre el Plan Colombia y la Iniciativa Andina: del enfoque de los efectos a una perspectiva de regionalización. In: Montúfar, César (Org.). **Turbulencia en los Andes y Plan Colombia**. Quito Corporación Editora Nacional, 2003, p. 205-234.

MONTÚFAR, César. La Agenda del Ecuador. In: PONCE LEIVA, Javier (Org.) **Relaciones Ecuador-Estados Unidos: Situación Actual y Perspectivas**. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006, p. 69-100.

MOREANO, Hernán. **Colombia y sus vecinos frente al conflicto armado**. Quito: FLACSO, 2005. 224p.

MOREANO, Hernán. Frontera Ecuador-Colombia: desarrollo, securitización y vulnerabilidades. In: JARAMILLO, Grace (Org.). **Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia**. Quito: FLACSO, 2009, p. 35-56.

ORTIZ, Benjamín. **Evolución de la Política Internacional del Ecuador**. In: ARAÚJO, Heloísa Vilhena. Os países da Comunidade Andina. Brasília: FUNAG, 2004. V. 2, p.155-186.

PALMER, David Scott. El Tratado de Paz entre Ecuador y Perú de Octubre de 1998: percepciones recíprocas diez años después. In: DONOSO, Claudia (Org.). **Ecuador-Perú. Evaluación de una década de paz y desarrollo**. Quito: FLACSO, 2009, p. 231-244.

PAZ, Juan J. **Removiendo el presente: latinoamericanismo e historia en Ecuador**. Quito: Abya-Yala, 2007. 221 p.

PONCE LEIVA, Javier (Org.). **Relaciones del Ecuador con sus Países Vecinos (Colombia-Perú)**. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2006a. 327 p.

PONCE LEIVA, Javier (Org.). **Relaciones Ecuador-Estados Unidos: Situación Actual y Perspectivas**. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2006b. 229p.

PONCE, Javier. La Visión Ecuatoriana de la Seguridad y la Defensa. In: DONOSO, Claudia (Org.). **Ecuador-Perú. Evaluación de una década de paz y desarrollo**. Quito: FLACSO, 2009, p. 199-202.

RAMÍREZ, Socorro. **Colombia y sus vecinos**. Nueva Sociedad, n. 192. Caracas, julio-agosto, 2004, p. 144-156.

RAMÍREZ, Socorro (Ed.). **Una mirada al Ecuador**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-IEPRI, 2008. 665p.

RAY, Kenneth. Domestic Influences on Ecuador-U.S. Relations: towards the incorporation of a balanced theoretical analysis. In: JARAMILLO, Grace (Org.). **Relaciones Internacionales: los nuevos horizontes**. Quito: FLACSO, 2009, p. 45-55.

RIVERA, Fredy. Las Formas de una Guerra Amorfa: drogas, democracia y derechos humanos en Ecuador. **Revista Iconos**, n. 20, Flacso-Ecuador, Quito, 2004, p. 14-24.

RUIZ, Elena. **Estados Unidos y la Región Andina**. In: JARAMILLO, Grace (Org.). **Relaciones Internacionales: los nuevos horizontes**. Quito: FLACSO, 2009, p. 27-43.

SALVADOR LARA, Jorge. **Breve Historia contemporánea del Ecuador**. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1994. 638p.

SCHOULTZ, Lars. La política estadounidense hacia Latinoamérica: objetivos fundamentales y desarrollos recientes. In: HARTLYN, Jonathan et al. **Escenarios Post 11 de septiembre: 1 futuro de las Relaciones Interamericanas**. Santiago de Chile: FLACSO, 2002, p. 41-47.

SMITH, Peter H. **Talons of the Eagle: dynamics of U.S.-Latin American relations.** USA: Oxford University Press, 1999.

TICKNER, Arlene. Desafíos de seguridad en Colombia. In: JARAMILLO, Grace (Org.). **Relaciones Internacionales: los nuevos horizontes.** Quito: FLACSO, 2009, p. 57-74.

TRUJILLO, Patricio. **Putumayo, mirando hacia el otro lado: día a día en la frontera norte del Ecuador.** Quito: FIAAM, 2010. 149 p.

VALLEJO, Margarita. LÓPEZ, Horacio. **El ataque de Colombia en territorio ecuatoriano: detrás de las palabras y los hechos.** Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2009. 120p.

VARGAS, Alejo. La Política de los Países Vecinos Frente a Colombia. In: PONCE LEIVA, Javier (Org.) **Relaciones del Ecuador con sus Países Vecinos (Colombia-Perú).** Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006, p. 129-161.

VARGAS, Alejo. Las Fuerzas Armadas colombianas frente a las tensiones fronterizas. In: JARAMILLO, Grace (Org.). **Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia.** Quito: FLACSO, 2009, p. 197-220.

VARGAS, Ricardo. Drogas, conflicto armado y seguridad global en Colombia. **Revista Nueva Sociedad**, n. 192. Caracas, Julio-agosto, 2004, p.117-131.

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, Maria del Pilar. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 48, nº 2, Dezembro, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000200005&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 14 abr. 2010.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008. 131p.