

FOLs: as novas formas da operacionalização da presença militar estadunidense na América do Sul

FOLs: new forms of operationalization of the U.S. military bases in South America

Rafael A. Duarte Villa*

Resumo

Parte das estratégias que vêm desenvolvendo globalmente os Estados Unidos, relacionadas com a capacidade de mobilização de forças, com a definição de alvos prioritários e com novas formas de atuação que combinam presença militar e envolvimento com as populações locais em tarefas humanitária, também se aplicam à América do Sul. O argumento deste artigo é que essas formas de operacionalização de forças militares refletem elementos pontuais (específicos a América do Sul), mas também são parte da estratégia hemisférica que visa se adequar às percepções de ameaças não territoriais. Nesse sentido, a alocação de novas bases militares ou Forward Operation Locations (FOLs) é a parte operacional dessa estratégia na América do Sul. Além disso, o artigo explora motivações não tradicionais na alocação de FOLs em Sul-américa, para além de motivações geopolíticas, assim como mostra quais são os problemas políticos gerados pelas FOLs.

Palavras chaves: FOLs, Sul-América, Estados Unidos; Bases Militares; Narcotráfico

Abstract

Part of the strategies that has developed globally the United States related to the ability to mobilize forces, the definition of priority targets and new ways of working that combine military presence and engagement with local populations in humanitarian tasks also apply to America South. The argument of this article is that these forms of operationalize military forces reflect elements specific to South America but are also part of the hemispheric strategy that aims to be suitable to the perceptions of non-territorial threats. Accordingly, the allocation of new military bases or Forward Operation Locations (FOLs) reflect the new U.S operational strategy towards South America. In addition, the article explores the motivations nontraditional for allows to allocate FOLs in South America beyond geopolitical motivations. The paper shows too what are the political problems generated by FOLs.

Key-words: FOLs, South America, United States. Military Bases, drug trafficking.

* Rafael Duarte Villa é Professor Associado do Departamento de Ciência Política e do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Diretor do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI). Email: rafaelvi@usp.br

1 O contexto de mudanças para novas formas de operacionalização militar

Desde a década de 1990, os Estados Unidos aproveitaram alguns fóruns intergovernamentais: principalmente a Iniciativa das Cúpulas de reuniões de presidentes das Américas para reestruturar o sistema interamericano de defesa e segurança com base em três componentes: i) criação de uma área hemisférica de livre comércio; ii) no aspecto político, a reforma da OEA, especialmente pela afirmação de um sistema de cláusulas democráticas, e iii) incorporando um novo conceito multidimensional de segurança e através da renovação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR.

Um dos pontos centrais da “nova arquitetura do sistema interamericano” foi a instituição das Conferências dos Ministros de Defesa nas Américas que se iniciaram em 1995¹. Já desde essa primeira reunião, os Estados Unidos apresentaram como um de seus objetivos o desejo de que as Forças Armadas dos países da América do Sul participassem, em conjunto com as polícias nacionais, do combate à erradicação de cultivos de coca e outras percepções de ameaças não territoriais como terrorismo, narcotráfico e até migrações. Possivelmente, essa ideia estava motivada não só pelas mudanças de percepção de ameaças que o fim da Guerra Fria originaram, mas também pelas experiências da Bolívia e do Peru nos anos 1990 e da Colômbia em inícios do milênio, países esses que, face ao combate à produção ilegal de drogas e grupos de narcotraficantes e guerrilheiros, haviam provisionado suas agências de segurança (a polícia) com funções de defesa e as agências de defesa (o exército principalmente) com funções de segurança. Desde finais dos 1990, no entanto, o caso colombiano experimentava a mudança mais drástica nessa direção, especialmente no envolvimento dos militares com funções de segurança. Segundo o Centre for International Policy, até 1999 “Colombia’s National Policy received [from the US] nearly all lethal aid. The Clinton’s Administration shifted the bulk of aid to the military in 1999 and 2000” (CIP INTERNATIONAL POLICY REPORT, 2003).

Como tem observado Uriguen em relação ao apoio às Forças Armadas colombianas, o governo dos EUA incentivou a criação de um “batalhão antinarcóticos”, cujos objetivos principais eram: (1) o fortalecimento da luta antinarcóticos a partir do fortalecimento e coordenação das Forças Armadas e da Polícia; (2) a eliminação da produção de grande escala continuando com os métodos de erradicação forçosa; (3) rompimento dos nexos existentes entre os grupos armados e as organizações do narcotráfico; (4) fortalecimento dos planos de desenvolvimento alternativo (URIGUEN, 2005:83). Em relação à Polícia Nacional da Colômbia (PNC), o auxílio correspondeu a quatro formas de apoio: (1) suporte aéreo, voltado para o transporte de cargas e tropas e para a condução de operações de inteligência; (2) suporte para erradicação; (3) suporte para interdição; (4) suporte administrativo (BUREAU FOR INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIRS, 2005).

Mas o modelo colombiano de funcionamento de suas forças armadas e polícia não tem sido aquele seguido pela maioria dos países latino-americanos. No caso da América do Sul, uma boa parte dos países desta região não discorda em assumir o conceito de segurança multidimensional, tal como institucionalizado pela OEA desde 2003, que supõe um novo papel para as Forças

¹ Ver a I Conferência dos Ministros de Defesa nas Américas, em 1995. Disponível em: <www.oas.org/csh>. Acesso em: jul. 2013

Armadas regionais, mas discordam dos Estados Unidos no ideia de que aquelas agências deveriam ser utilizadas para enfrentar principalmente ameaças vindas do tráfico de drogas e do terrorismo. A VI Conferência de Ministros de Defesa das Américas², realizado em Quito, em 2004, evidenciou esse distanciamento de perspectivas. Tendo como tema central do encontro a formulação de uma nova arquitetura de segurança continental “os países participantes refutaram a proposta de que as Forças Armadas passassem de uma agência de defesa para uma de segurança, atuando em funções policiais” (GUZZI, 2007: 43).

De outro lado, a retirada dos Estados Unidos, em 1999, da base Howard no Panamá e, depois, a desativação da base de Vieques em Porto Rico, levantaram preocupações para esse país sobre a maneira de dar continuidade a alguma forma de presença militar na luta antidrogas ou/e no combate às novas pressões de segurança. Por exemplo, desde os acontecimentos do 11 de setembro, a base de Guantánamo Bay em Cuba tem servido como prisão de muitas pessoas consideradas terroristas. Assim, tanto a forte resistência de alguns países sul-americanos, como o Brasil e a Argentina, à ideia de que o papel das Forças Armadas nacionais se concentrasse no combate às “novas ameaças” e o fato em si da retirada da base Howard e de Vieques têm levado o Departamento de Defesa dos Estados Unidos, através do Comando Sul (ou Southcom), a procurar novas alternativas para viabilizar a presença militar dos Estados Unidos, que permitam monitorar a chamada zona de *trânsito da droga* (*transit zone*, o Caribe) e a chamada zona fonte (*source zone*, Bolívia, Colômbia e o Peru), como também dar cobertura à sua estratégia global de “guerra ao terror”. Após o 11 de setembro, a ideia de que a presença militar na região também guarda relação com a luta antiterrorista também guardou muita força.

2 FOLs e a presença militar estadunidense na América do Sul

Dentro desses novos cursos de ação, um aspecto em que a política externa de segurança dos Estados Unidos tem sido eficaz se refere ao sistema de bases que os Estados Unidos têm instalado na América Latina, embora deva se esclarecer que esta é uma política global da presença militar americana e não tem a América Latina como seu foco único. Essas modalidades de alocação de tropas são conhecidas como Forward Operation Locations (FOLs), ou postos avançados de operação:

FOLs are not limited to the Western Hemisphere nor to drug control activities. In fact, the need to establish such sites has global dimensions and is related to strategic changes that followed the Cold War [...] It was then that the military began to develop the concept of an Expeditionary Air Force (EAF) (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2003:07).

O EAF permite “[p]rovide rapid aerospace capability according to need, and be ready to carry out military operations related to all different aspects of a conflict” (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2003:07).

2 Disponível em: <www.oas.org/csh>. Acesso em: jul. 2013.

Também devem-se esclarecer alguns conceitos sobre a noção de base militar ou FOL, algo que é bastante polêmico e ambíguo. O que diferencia a base militar de uma presença militar? Considera-se hoje que muitas instalações usadas por forças militares americanas em caráter temporário de curto prazo não seriam bases militares e sim presença militar dos Estados Unidos. Portanto, o que definiria uma base seria, primeiro, o caráter permanente, de longo prazo, que uma instalação militar norte-americana toma num país – no mínimo dez anos; segundo, o arranjo formal bilateral que se estabelece com o país que hospeda a base, o que geralmente implica a aprovação de instâncias legislativas nacionais do país hospedeiro e a definição das funções específicas e do número das forças militares e civis alocadas na base. Assim, as novas bases negociadas desde finais dos 1990 pelos Estados Unidos com outros países também estabelecem um máximo de efetivos militares e civis lotados. Em sentido contrário, “The US military’s increasingly presence takes form not in permanent installations, but through agreements for military operations and maneuvers” (LINDSAY-POLAND, 2007:03).

Três exemplos claros de presença militar dos Estados Unidos na América do Sul durante a primeira década do novo milênio seriam: 1) o Centro Peruano de Treinamento de Iquito no Peru; 2) as várias instalações de forças militares e pessoal contratado, que somam ao redor de 1.400 pessoas, em regiões colombianas como Três Esquinas, Larandia e Puerto Legízamo, na província colombiana de Putumayo. Também as operações dos sofisticados radares de Guaviare e de Letícia na Amazônia colombiana tecnicamente são consideradas como presença militar norte-americana e não bases (VILLA; OSTOS, 2005). A alocação de tropas militares em 2006 na base aérea de Mariscal Estibarría no Paraguai também seria outro bom exemplo da presença norte-americana e não de uma base militar exatamente.

Apesar de serem definidas como instrumentos da luta antidrogas, em termos conceituais a US National Military Strategy de 1997 definia as FOLs como mecanismos que:

In time of crisis (read, possible armed conflict) or/and when the US interest require the FOLs fit perfectly into the model of en route infrastructure whose objective is to help ensure that military forces have strategic, ability and presence abroad, a projection of power and the decisive use of the force (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2003:06)

Embora esses exemplos de presença, a prática de instalação de bases militares em si não foi descuidada na América Latina. É bem certo que os Estados Unidos, desde a saída do Comando Sul de Panamá, em finais dos anos 1990, passou a reforçar a base caribenha de Guantanamo Bay em Cuba, e as centro-americanas de Sotocano em Honduras. Mas a novidade parece ser a negociação com vários governos caribenhos e sul-americanos de bases e alocação de tropas durante finais dos anos 1990 e inícios de 2000. As iniciativas mais concretas têm incluído três bases na América Central e no Caribe (no Salvador, Aruba e Curaçao) e uma na América do Sul (Equador). Assim, em sentido estrito, existiam até 2008 seis bases militares ou FOLs dos Estados Unidos na América Latina:

Bases dos Estados Unidos na América Latina e no Caribe até 2009

Base	Pessoal alocado (entre civil e militar)
Guantánamo Bay, Cuba	850
Soto Cano, Honduras	550
Rainha Beatriz, Aruba	300 (máximo permitido)
Hato Rey, Curaçao	300 (máximo permitido)
Comalapa, El Salvador	150 (máximo permitido)
Manta, Equador	475 (máximo permitido)

Fonte: Frida Berrigan e Jonatan Wing, "The Bush Effect", World Policy Institute.

A essas, poderiam ser acrescentadas as sete bases negociadas em 2009 pelo governo dos Estados Unidos com o governo da Colômbia, no entanto, na prática elas não podem ser contabilizadas porque a implementação do acordo militar entre ambos países foi congelado, e assim permanece até nossos dias, pela justiça colombiana em 2010.

Estas seis bases de fato existentes eram coordenadas pelo Comando Sul, cujas instalações se encontram em Miami. No aspecto logístico, a base de Manta no Oceano Pacífico, era assistida pelas bases holandesas de Aruba e Curaçao e pelas bases de Sotocano em Honduras e de Comalapa em El Salvador. Estas, por sua vez, recebem apoio e proteção da presença militar e civil alocada em Três Esquinas, Larandia e Puerto Legízamo, na província colombiana de Putumayo. O Comando Sul também opera 17 radares na América Latina, que estão localizados, a maior parte deles, na América do Sul, especialmente em Colômbia e Peru. "The CSL and radar facilities monitor the skies and waters of the region and are key to increase surveillance operations in the United States' Andean drug and "counter terror" war" (LINDSAY-POLAND, 2007:01)

As tentativas de arranjos bilaterais para a instalação de novas FOLs na América Latina começaram em 1998 e em princípio os países candidatos a alojar FOLs incluíam Aruba, Curaçao, Belize, Brasil, Costa Rica, Equador, Guatemala, Panamá, Trinidad e até os próprios Estados Unidos (na Flórida). Os critérios foram definidos da seguinte forma: 1) formas de acordo de cooperação militar com os estados hóspedes, geralmente, de dez anos, para evitar contingências políticas locais; 2) próximas das chamadas zonas de trânsito e zonas fontes de droga (Caribe, América Central, Pacífico Norte e América do Sul); 3) permissão pelos governos hóspedes de ampla proteção de militares e equipamentos, o que inclui a negociação de imunidade diplomática para soldados e civis estadunidenses; 4) prévia infraestrutura para atenuar os custos de instalação; 5) instalação de uma FOL por sub-região em princípio (América Central, Caribe e América do Sul). Em comparação a bases como a desestruturada Howard do Panamá, a vantagem das FOLs negociadas desde finais de 1990 é que são menores quanto ao número de tropas. Nos acordos de cooperação são negociados um máximo de militares e pessoal civil que podem permanecer na FOL, mas o propósito do SouthCom é que o pessoal permanente não passe de 15 pessoas. De outro lado, as novas FOLs consomem menos orçamento³ e são capazes de monitorar uma extensão de território que as antigas bases, como a Howard, não conseguiam.

3 De acordo com a General Accounting Office (GAO) Drug Control International Counterdrug, GAO-01-63BR, 2000, a operacionalização da Base Howard custava aos Estados Unidos 75 milhões de dólares enquanto que as mais novas bases, as de Aruba, Curaçao e Manta no Equador, no total não passarão de 135 milhões por ano.

Depois de tentativas frustradas de um acordo com o governo da Costa Rica, a segunda administração Clinton conseguiu negociar um acordo em 1999 com o governo de Equador, um segundo acordo com o governo de El Salvador em 2001 e posteriormente um outro com o governo da Holanda para instalar duas bases a mais, uma em Aruba e outra Curaçao. Todas estas FOLs foram em princípio definidas como instrumentos para atividades antidrogas.

Em relação à América do Sul propriamente dita, dois anos antes da implantação do Plano Colômbia, o governo do presidente Clinton assinou em 1998 um acordo com o governo do Equador para a transformação da base área de Manta (no oeste do litoral equatoriano) numa FOL, na qual é possível alocar 475 pessoas, entre efetivos militares e civis contratados, e forças de inteligência, com o objetivo de monitorar aviões e plantações ilícitas de coca na região sudoeste da Colômbia e Norte do Equador. “Esses arranjos, denominados Forward Operating Locations, permitem aos militares norte-americanos, à sua guarda costeira, ao serviço de alfândega e ao DEA (Drug Enforcement Administration), usar instalações existentes como plataformas para a luta antidrogas” (HERZ, 2002:98)⁴, sobretudo para a política de interdição definida a partir do segundo governo de Clinton. De acordo com Isacson, as FOLs desenvolvem um papel fundamental na política de interdição na América do Sul: a interdição requer “efetivos estadunidenses em bases no exterior e uma estreita cooperação com as forças de segurança locais, com o objetivo de encontrar centros de produção de drogas e deter os envios de drogas por meio terrestre, marítimo ou aéreo” (ISACSON, 2005: 44).

O acordo de cooperação militar entre os Estados e o Equador definia a base ou FOL de Manta como um mecanismo de “aerial detection. Monitoring, tracking and control of illegal narcotics activity”⁵. Estimava-se que uma boa parte da droga processada na Colômbia saia pelo litoral equatoriano rumo aos Estados Unidos, assim como 50% da munição para os grupos guerrilheiros e paramilitares colombianos entrava na Colômbia também pela mesma via do litoral equatoriano. Como sustenta um especialista em assuntos militares latino-americanos

Logically, Latin America was the first area in which to put this new strategy to the test. The US officially pulled out of Panama on 31 December 1999 in compliance with the 1977 accords signed by then-US president Jimmy Carter. At the time, rhetoric surrounding the War on Drugs was reaching a crescent, and operations that kept close surveillance on movement in and out of Colombia were considered fundamental. The US military, the FBI, the Drug Enforcement Agency (DEA), and the CIA all wanted to keep pressure on drug traffickers who used the region surrounding Colombia as a corridor for cocaine and heroin shipments heading north, and for arms and munitions heading south (LOGAN, 2007:02).

Coerente com a aproximação do Equador aos Estados Unidos, em 2003 o governo de Lúcio Gutierrez passou o controle dos serviços alfandegários às Forças Armadas, porém o ato mais

4 No entanto, de acordo com fontes que monitoram a estrutura de gastos e presença militares dos Estados Unidos no mundo a capacidade operativa dessa FOL era limitada: “Eloy Alfaro Air Base in Manta is one of five primary Ecuadorean Air Force air bases. The ‘source zone’ (SZ) –Colombia, Peru, and Bolivia– is USCINCSO’s number one counterdrug (CD) priority and several steps are being taken to increase the US presence there. The detection and monitoring coverage shortfall is mainly driven by the physical condition of FOL Manta, Ecuador, which restricts US forces to single plane, Day Visual Flight Rules operations” (Ver: <<http://www.globalsecurity.org/military/facility/manta.htm>>, consultado em 26 out. 2013).

5 Agreement of Cooperation Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of the Ecuador Concerning United States Access to and Use of Installations At the Ecuadoran Air Force Base in Manta for Aerial Anti-Narcotics Activities, 12 November 1999.

significativo foi o deslocamento das forças aeronavais de Guayaquil à zona de Manta, com intuito de unificar as operações aeronavais com a FOL dos Estados Unidos na parte nordeste do país (fronteira com a Colômbia) (Project Conselling Service, 2003), região que, além de ser uma das mais pobres do país, concentra intenso tráfico de drogas para o Pacífico, de ingresso e contrabando de armas que alimentam grupos guerrilheiros, narcotraficantes, paramilitares e até as próprias Forças Armadas do Peru e Equador.

Também a partir do 11 de setembro, as FOLs existentes na América Latina passaram a ser pensadas seriamente a partir dos pressupostos do Expeditionary Air Force, quer dizer, além de missões antidrogas.

In Latin America, until recently the only available justification for establishing FOLs has been the war in drugs. By now they can also be presented as part global war against terrorism. The FOLs that have been established in the regions have sufficient operating capacity to support any type of missions. The US Secretary of Defense instructed the team responsible for rebuilding the Manta air base to design and built a FOL 'capable of fully supporting or carrying out any Southern Command mission (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2003:07)

Alguns centros especializados em segurança e defesa, como o Centre for International Policy, acreditam que o ponto de inflexão para a ampliação de funções das FOLs na América do Sul tenha acontecido com a mudança legal do Presidential Decision Directive (PDD-73) da época do governo Clinton para a HR-4775 do governo W. Bush, instrumento legal este último que permitiu que a ajuda antidrogas dos Estados Unidos à Colômbia pudesse ser utilizada para fins de combate aos insurgentes colombianos. No contexto dessa mudança no quadro regulatório as funções das FOLs, ou de outras unidades operativas militares em território da América do Sul, teriam sido renegociadas com os governos que hospedam as FOLs ou outro tipo presença militar dos Estados Unidos (CIP, 2003).

Na verdade, o requerimento completo da H.R. 4775, chamado de *"Making Supplemental Appropriations for Further Recovery from and Response to Terrorist Attacks on the United States, FY 2002"*, é mais geral e não se refere unicamente à Colômbia

The proposals for emergency funding included in this bill will provide critical resources to support the war on terrorism, secure the homeland, and help dislocated workers as the Nation continues to recover and rebuild following the September 11, 2001, terrorist attacks. We look forward to working with the Congress to ensure this bill is enacted as expeditiously as possible" (WOOLLE; JOHN; PETERS; GERHARD, s/d).

De qualquer maneira, foi essa lei que permitiu a ampliação do escopo de ações e tarefas conjuntas de inteligência entre os Estados Unidos e a Colômbia, e o que permitiria que posteriores pedidos de iniciativas mais globais, como a Iniciativa Andina Antidrogas, fossem feitos em nome da luta antiterror e não unicamente da luta antidrogas.

Alguns desenvolvimentos domésticos em países como Peru e Equador também permitem assinalar a coerência dos objetivos da H.R. 4775. Observadores apontam que desde 2002 as forças especiais dos Estados Unidos alocadas na selva peruana de Iquitos estavam engajadas na captura de guerrilheiros da FARC na fronteira do Peru com a Colômbia (entre outros,

www.narconews.com, 25 de outubro de 2002; PROJECT CONSELLING SERVICE, 2003). Forças especiais dos Estados Unidos foram alocadas também na região do Arauca colombiano, região fronteira com a Venezuela de forte presença do grupo guerrilheiro Exército de Libertação Nacional (ELN) (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2003:18).

Nos objetivos da presença militar ou das FOLs dos Estados Unidos na América do Sul, poderiam se misturar também interesses de segurança nacional com interesses privados. Os Estados Unidos importavam da Venezuela algo em torno de 14% do petróleo que consomem até finais da primeira década deste século, mas também a Colômbia e o Equador têm, no petróleo seu primeiro produto de exportação para o mercado dos Estados Unidos. Segundo dados de observadores, entre 1996 e 2000 as exportações de petróleo da Venezuela, Colômbia e o Equador para os Estados Unidos foram equivalentes àquelas do Golfo Pérsico. Depois que o presidente W. Bush assinou a H.R. 4775, um dos primeiros atos de ajuda, na base desse instrumento legal, por parte dos Estados Unidos em relação à Colômbia, foi a criação de um programa para a proteção de interesses de companhias multinacionais de petróleo operando na região do Arauca. Assim, o presidente W. Bush assinou, em fevereiro de 2003, a *Foreign Aid Bill*, instrumento legal este que permitiu que o governo dos Estados Unidos alocasse entre 2003 e 2004 a soma de 245 milhões de dólares num programa de proteção militar para o oleoduto Cano Limón-Cavenas. O oleoduto, que no passado já foi objeto de atentados por grupos guerrilheiros, é administrado pela Ecopetrol (a estatal colombiana, proprietária de 50% das ações), pela estadunidense Occidental Petroleum, com 44%, e pela espanhola Repsol-YPF, com 6% (WOLA, 2003). “The protection programme began with training for as many 800 as Colombian soldiers who with US assistance, are to protect the easternmost 120 kilometers of the pipeline” (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2003:10). A mesma fonte assinala não ser acaso a existência das preocupações militares dos Estados Unidos e do Equador com a região nordeste do país, já que nela opera um consórcio de companhias do Equador, Estados Unidos, Argentina, Espanha e o Canadá que até 2003 se propunha a aumentar a capacidade de produção do Equador através da construção de *Oledcuta de Crudo Pesado* (OCP, siglas em espanhol). “In this country too, the line between national security affairs and the protection of private interests has become blurred” (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2003:10).

O caso da alocação de tropas no Paraguai trouxe um novo desdobramento sobre a presença militar dos Estados Unidos na América do Sul. Produto de um acordo de cooperação militar bilateral entre os governos dos Estados Unidos e do Paraguai, o congresso deste último país aprovou em maio o ingresso de tropas americanas na base Mariscal Istabarríbia para efeitos de exercícios militares que se estenderiam ao longo de 2006. Além disso, o alocação de tropas teria também funções humanitárias, (ou “medical readlines exercises”)⁶. O ponto mais polêmico do acordo foi o que atribuiu imunidade diplomática ao pessoal militar e civil alocado na base. Certamente que a presença de tropas militares em território paraguaio levantou suspeitas sobre se a intenção do SouthCom e do Departamento de Estado não seria a de instalar uma nova FOL, ao mesmo tempo que levantou protestos de redes de direitos humanos, principalmente da rede transnacional CADA – Campana por la desmilitarización de las Americas – que denunciavam que a maior parte

6 O acordo bilateral Estados Unidos-Paraguai deveria vigorar até finais de 2006 e o objetivo oficial do acordo seria humanitária: combate a endemias assim como o treinamento de militares paraguaios até o final de 2006 (Ver: COSTA, José Luis, http://www.defesanet.com.br/intel/crise_al_6.htm, consultado em 27 out. 2011).

dos exercícios militares estavam tomando lugar em zonas de intenso conflito entre organizações camponesas e grandes proprietários de terras (CADA, 2006).

3 FOLs: além da Geopolítica

Todo esse reposicionamento de bases tem levado alguns autores a levantar a tese da estratégia da região sul-americana que combinaria com a militarização da luta antidroga, do Plano Colômbia. Estar-se-ia operando uma redefinição dos interesses regionais na América do Sul, numa estratégia em que Washington, já dominando seu *mare nostrum* caribenho, procuraria agora um controle efetivo nos Andes, “nessa terra nossa da América do Sul”. (TOKATLIÁN, 2011:82). Também grupos sociais transnacionais, como o mencionado CADA, afirma nos seus relatórios que os militares estadunidenses concentram-se nas regiões ricas em recursos naturais, como a Tríplice Fronteira (fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina). Além dessa região, também a alocação se daria próxima aos recursos da Amazônia e da infraestrutura petroleira de Orinoto, no departamento de Putumayo e do Arauca (ambas regiões da Colômbia); e próximas do oleoduto Transandino no Lago Agrio, no departamento de Sucumbios (Equador) (CADA, 2006).

No entanto, essas hipóteses geopolíticas possivelmente passam por alto uma série de fatores de natureza mais complexa relacionados. Vejamos.

A saída da base Howard foi um ponto de inflexão que originou um renovado interesse por bases militares ou negociação de curtos períodos de alocação de tropas. Certamente é possível reconhecer que as preocupações com instalação de novas bases militares, e o reforço da presença militar em países como Colômbia, Peru e Paraguai, poderiam não estar isentas de motivações geopolíticas. Porém, fora a justificativa oficial estadunidense de instrumentos de interdição de drogas ilícitas, as causas do renovado interesse em bases e presença na América do Sul já não são tão fortemente tradicionais assim.

Entre as causas, se misturam as tensões derivadas de preocupações com estados potencialmente fragmentados politicamente, preocupações com o ativismo de grupos sociais latino-americanos que tem uma percepção negativa dos Estados Unidos e preocupações com constantes e tortuosas negociações com alguns governos regionais para a renovação de acordos de patrulhamentos de céus em ações antidrogas. Mas certamente a partir do 11 de setembro, há motivações vinculadas com a chamada estratégia de “guerra global ao terror”.

Mas existem duas outras razões para a alocação de Forward Operation Locations na América do Sul, que tem a ver com uma política global que os Estados Unidos vêm desenvolvendo e testando em várias partes do mundo. Em primeiro lugar, desde alguns anos, os Estados Unidos começaram uma política de “terceirização” de forças no mundo todo, especialmente lugares como Afeganistão e Iraque, e a América do Sul⁷ tem sido utilizada como um laboratório de testes dessa modalidade de contratação privada de forças de segurança:

7 Na última visita do presidente George W. Bush ao Brasil, no primeiro semestre de 2007, teria manifestado interesse em conhecer detalhes de um chamado Plano Sul, iniciado em 1992, que resultou até agora na presença de 17 guarnições militares dos EUA – operacionais ou de informações – em países como Equador, Peru, Paraguai e Chile; em ilhas do Caribe, no arquipélago das Falklands (com suporte da Grã-Bretanha) e, a partir de 2009, também na costa da África, em São Tomé e Príncipe. As localidades abrigam pessoal e centros de vigilância. O contingente, de prováveis 3 mil homens, é formado por soldados regulares e particulares recrutados por prestadoras de serviços de segurança como a DynCorp e a Brook Inc.

The Pentagon is moving to outsource much of the operations and maintenance of military bases to private contractors. The Air Force contracted out much of the operation of the Manta base to Dyncorp, a US-based company that has received \$2 billion a year in contracts from the Pentagon and the Department of State for operations in countries around the world. Even 'host nations riders' who accompany military flights over Colombia as part of drug interdiction efforts were to be 'outsourced' US military contractors according to the implementation plan for the base (LINDSAY-POLAND, 2007:02)⁸.

No caso da Colômbia, a 2002 *Foreign Aid Bill* estabeleceu que o número dos assim chamados "contractor citizens" não poderia passar de 400, para efeitos de atuação no Plano Colômbia, isso não inclui civis e militares em outras operações, como aqueles que atuam na proteção de oleodutos. Mas todos eles têm imunidade diplomática para o exercício de suas funções. Além disso, a 2002 *Foreign Aid Law* não proíbe que empresas como a Dyncorp contratem cidadãos de outros países.

Em segundo lugar, as Forward Operation Locations são unidades operacionais menores, mais flexíveis e menos dispendiosas que as grandes bases militares do passado, como a antiga base Howard do Panamá, que alojava em torno de 2.500 pessoas entre militares e civis. O tipo de FOL instalado na América Latina cabe bem no desenho de unidade operacional para a luta antidroga e antiterrorismo que se colocam os governos dos Estados Unidos:

Lightly staffed FOLs with often no more than a dozen permanent US military personnel could then maintain a small US presence in a larger number of areas, while allowing the host nation to retain control and ownership of the base on their sovereign land (LINDSAY-POLAND, 2007:2).

Em terceiro lugar, os Estados Unidos se aproveitam da ausência de iniciativas de segurança regionais vindas no mínimo dos principais atores estatais da região. Embora o Brasil e a Argentina realizassem alguns exercícios militares no segundo semestre de 2006, o que tem sido interpretado como uma resposta de ambos países à alocação de tropas estadunidenses no Paraguai⁹, a alocação temporária de tropas estadunidenses aprovadas pelo congresso do Paraguai também é resultado dos vácuos que em matéria de segurança e defesa deixam os principais atores estatais do Mercosul, Brasil e Argentina, em relação a atores subnacionais ou transnacionais¹⁰

O caso do Paraguai é interessante também porque colocava a atenção numa outra motivação estadunidense na alocação de tropas. A estratégia do *Southcom* parece combinar elementos de *stick and carrots*. De um lado, fortalece as bases e presença militar, visando os objetivos da luta antidrogas, antiterrorista e de diplomacia preventiva quanto à instabilidade política sul-americana. De outro lado, trabalhando com a noção de redes, as FOLs ou outros tipos de presença militar dos Estados Unidos tentam criar uma espécie de capital social ou redes de confiança, um misto

8 "Esta empresa estadunidense, que em 2002 teve lucros de 10 mil milhões de dólares, foi contratada pelo Pentágono para as tarefas de fumigação (de cultivos ilícitos) do Plano Colômbia. Mas em Manta encarregou-se também dos serviços administrativos e logísticos da base (manutenção e apoio técnico de aviação) e fornece tecnologia de computação" (ver: La Jornada (México). Difundido pela mailing list Resumen Latinoamericano, consultado em 22 out. 2012).

9 Ver: <http://www.globalsecurity/military/facility/mariscal-estigarribia>

10 FLORES, 2005/2006:37

de uso da força com ações diplomáticas, uma “rede de confiança” local, ajudando na construção de estradas, escolas, aeroportos e hospitais e outras tarefas definidas como humanitárias. Essa política de presença militar é praticada hoje em pelo menos cinco países sul-americanos: Argentina, Bolívia, Colômbia e Peru. Além dessas atividades, a divisão responsável no Departamento de Defesa pelo hemisfério, o *U.S. SouthCom*, realiza em países como a Bolívia diversas operações de assistência em situações de emergência, distribuindo artigos de primeira necessidade às vítimas de enchentes.

Essa política, que atenta para os novos métodos da presença militar na América Latina, é delimitada em alguns dos principais documentos de segurança dos Estados Unidos que advertem que os atores não territoriais ou não tradicionais que são enxergados como ameaças requerem novas formas de dissuasão. Como reconhece o *National Defense Strategy*

Some of these adversaries are politically unconstrained and, particularly in the case of non-state actors, may be less susceptible to traditional means of deterrence. Adversaries increasingly seek asymmetric capabilities and will use them in innovative ways. They will avoid US strengths like precision strike and seek to counter US power projection capabilities by creating anti-access environments. [...] This volatile mix of challenges requires new methods of deterrence and operational approaches to defeat these threats should deterrence fail. Intelligence systems must allow commanders to understand enemy intent, predict threat actions, and detect adversary movements, providing them the time necessary to take preventive measures (NATIONAL DEFENSE STRATEGY, 2005:12)

4 Alguns problemas políticos em torno das FOLs em Sul-américa

No entanto, mesmo com as estratégias de poder *soft* desenvolvidas pela presença militar ou pelas FOLs, alguns problemas acabam emergindo. Em primeiro lugar, a própria imagem do SouthCom na América do Sul e na região latino-americana como um todo nunca foi das melhores. “In addition to the role to facilitating military operations US bases and maneuvers are a symbols of Washington’s history of gunboat intervention and of its use of ocal armies to control Latin America populations and resources” (LINDSAY-POLAND, 2007:10). Assim, o Southcom continua sendo fortemente associado com instituições de passado obscuro, como a Escola das Américas e a Base Howard no Panamá, ou acaba reforçando resistências que têm a ver com aspectos diversos.

Essas resistências começam com as questões relacionadas com a soberania dos países hospedes de bases ou de presença militar. O SouthComand tem feito esforços para apresenta a instalação de FOLs como produto de acordos “between the goverment of the United States and the host countries by the which the United Stated obtain to acessing to existing installations that are the property of and continue to be managed by the host countries”¹¹. Isso é verdade em parte, pois na prática o que acaba acontecendo é que a FOL é comandada e administrada pelo SouthCom, com a co-coordenação do comando militar local responsável pelas instalações, porém o comando e

11 General Charles Wilhelm (Southcom). “Testimony before the the Senate Apropriation Committee. Subcommittee of Defense and Military Construction Subcommittee”. Washington, DC, 14th July 1999.

a centralização das informações obtidas são de responsabilidade da administração estadunidense (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2003:20). Assim como aconteceu com as negociações da base salvadorenha de Soto Cano, também no caso do Equador alguns partidos de oposição ao então governo de Jamil Mahuad levantaram a questão da inconstitucionalidade da concessão da base aos Estados Unidos. “Strong criticism was made about national territory being used by the United States for the military purposes and the inequitable distributions of rights and the obligations in the signed agreement” (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2003:19).

Porém, também, existem dúvidas sobre o escopo das atividades das FOLs, as quais em princípio são justificadas como meios da política antidrogas, mas que na prática poderiam estar sendo aproveitadas para outras funções: “While the FOLs are presented as outposts exclusively destined for anti-drugs operations, there are serious concerns that the bases may be used for more far reaching US foreign policy goals, specially for the Colombian conflict”. (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2003:03).

Um dos conceitos em que se baseiam as FOLs, o da superioridade de informação, foi definido em 1999 pela US National Security Strategy for a New Century (1999) que propunha como um dos desafios dos Estados Unidos para o novo século o compromisso “to maintaining information superiority – the capability to collect, process and disseminate na uninterrupted flow of information while exploiting and/or denying na adversary’s ability to do the same” (UNITED STATES OF AMERICA, 1999). Nos processos de negociação das FOLs, os parlamentos de alguns países, especialmente o Parlamento da Holanda, e também do Equador, questionaram que a obtenção de informação por unidades militares dos Estados Unidos poderia ser utilizada para apoiar medidas de contrainsurgência, e não somente antidrogas, especialmente o uso da informação coletada pelas FOLs para seu uso em medidas de contrainsurgência contra os grupos guerrilheiros da Colômbia (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2003).

Há também outro problema emergindo para o aproveitamento das FOLs, especialmente na América do Sul: há uma mudança tanto dos governos regionais como das próprias sociedades nacionais ante tal política estadunidense. Esses dois níveis estão mais atentos e mais questionadores das iniciativas americanas. O caso do acordo militar entre Estados Unidos e Colômbia ilustra bem esse aspecto. Em 30 de outubro de 2009, foi assinado um acordo militar entre o governo colombiano do presidente Uribe e o governo dos Estados Unidos do presidente Obama. O acordo permitiria a instalação de bases militares estadunidenses em sete localidades colombianas: Malambo (departamento do Atlântico), Palanquero (Médio Magdalena), Apiay (Meta), Larandia e Tolemaida (Caquetá) e nas bases navais de Cartagena e do Pacífico. Além disso, o acordo militar autorizava a presença de até 800 militares estadunidenses e 600 civis que trabalhariam para o governo estadunidense com o objetivo declarado de combaterem o narcotráfico e o terrorismo.

Era claro, de outro lado, que o acordo procurava compensar a perda da base de Manta, no Equador. O acordo também foi inédito nas relações militares entre os Estados Unidos e a América Latina, ao permitir o uso de três bases aéreas, duas bases da Marinha e outras duas do Exército no território colombiano. Porém, ao contrário do que aconteceu com a aprovação da base de Manta, o acordo recebeu muitas críticas e pedidos de explicações tano externamente como internamente.

Países sul-americanos como Argentina, Brasil¹², Equador e a Venezuela consideraram a medida uma ameaça à estabilidade regional, uma vez que poderia resultar na presença permanente de tropas estadunidenses na região. Em relação às bases, a que mais provocava preocupação dos governos sul-americanos mencionados era a de Palanquero, que abrigava uma pista de pouso e decolagem adaptada a aviões militares cargueiros, possibilitando a projeção desses aviões para além das fronteiras da Colômbia.

Além disso, o Brasil manifestou que o acordo seria contraditório com as declarações constantes do governo colombiano de Uribe, segundo as quais as forças guerrilheiras, especialmente das FARC, estariam significativamente enfraquecidas. Durante as discussões da UNASUL em Bariloche, em 2009, os presidentes sul-americanos pressionaram a Colômbia para revelar o conteúdo do acordo, bem como a aceitar uma proposta relacionada com a transparência em matéria de cooperação em assuntos militares.

Possivelmente o temor entre setores domésticos e alguns países da região, especialmente dos países andinos, é de que as FOLs que formam parte do chamado *Inter Agency Joint Task Forces* (JIATFs) estejam indo além das funções definidas em acordos de cooperação bilateral. A JIATFs, que é uma rede de agências (da qual tomam parte algumas agências bem conhecidas como FBI, CIA e a DEA, e outras menos conhecidas, como a Agência de Defesa e Inteligência, a Agência Nacional de Segurança e o Serviço Naval de Investigação Criminal), criada no primeiro governo de Clinton, a partir da *Presidential Decision Directive 14*, em princípio só tinha atividades antidrogas. Inicialmente, a JIATFs só tinha como tarefa o desenvolvimento de políticas repressivas antidrogas, mas com o passar do tempo seu escopo de tarefas e alvos inclui tarefas que vão da luta antidrogas ao monitoramento da migração de pessoas. De outro lado, os países em que as FOLs ou outras modalidades de presença militar dos Estados Unidos operam não têm capacidade nem mecanismos para conferir, “[...] [w]heter the use of the FOLs is truly limited to counter-drug operations” (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2003:20). Assim, questiona-se fortemente a falta de transparência das unidades operacionais militares na região. E essa ausência de transparência é até reforçada por alguns setores militares dos Estados Unidos:

The new CSLs [FOLs] purportedly created to monitor drug traffic have not mechanism for transparency or monitoring by civil society in the countries where they are located. Although some officials apparently interpret the agreement with Ecuador for the use of Manta as restricted to counter-drug missions a State Department official said in 1999 that ‘the new counter -narcotic bases located in Equador, Aruba and Curacao will be satretegic points for closely monitoring of the steps of the [colombian] guerrilla (LINDSAY-POLAND, 2007:02)

Um problema adicional é o temor de alguns setores da sociedade civil e de governos regionais de que as agências dos Estados Unidos não estejam sendo transparentes quanto ao tempo de permanência. Manta ilustra bem isso: em princípio, a base era para ser de curta duração, mais ou menos três anos, mas em 2001 o acordo inicial foi prorrogado para 2009. Baseiam-se também

12 Particularmente, os temores do Brasil são de que as guerrilhas possam usar o território brasileiro como base para operações ou refúgio temporários para escapar da ofensiva do exército colombiano ou americano. O Brasil também está preocupado com a possibilidade de que grupos de traficantes de drogas usem o território brasileiro, a fim de expandir os cultivos de coca ou para instalar laboratórios de processamento de cocaína.

esses temores no fato de que o Plano Colômbia, que inicialmente foi projetado para dois anos, está prestes a cumprir quase duas décadas.

Existem temores também de que a permanência de novas bases venha a se perpetuar, como no caso de Guantánamo Bay, ou que, no caso de Paraguai, a presença militar dê passo a uma base permanente. No caso de Manta, o tema foi polêmico desde o início: movimentos camponeses da região acusaram as forças militares dos Estados Unidos de estarem ocupando ilegalmente terras que lhes pertenceriam (LINDSAY-POLAND, 2007) e mesmo a Comissão de Relações Exteriores do Congresso do Equador vinha mantendo desde 2002 a necessidade de revisar o acordo da FOL de Manta, embora Lucio Gutierrez tenha declarado a intenção de fazer do Equador um aliado próximo na luta antidrogas e antiterror, em visita a Washington em 2003. O tema foi transformado num assunto de debate nacional nas eleições de 2006, o que fez com que alguns candidatos, entre eles o presidente eleito Rafael Correa, fizessem a promessa de não renovar o acordo com os Estados Unidos, que venceu em finais de 2009, promessa essa que cumpriu ao não renovar o acordo.

As FOLs levantam também suspeitas de estarem sendo usadas para propósitos mais amplos. Especialmente depois do 11 de setembro, para o monitoramento e patrulhamento de instalações petrolíferas, como acontece na Colômbia, ou mesmo para controle de migração sul-americana rumo aos Estados Unidos. Há também a percepção de que o governo dos Estados Unidos estaria utilizando as FOLs para fins de política externa regional, suspeita que se acentuou a partir do golpe de Estado contra Hugo Chávez na Venezuela em 2002. Não era só o governo de Hugo Chávez na Venezuela que acusava as FOLs sul-americanas e caribenhas de serem usadas no golpe de Estado, alguns órgãos de imprensa independentes nos Estados Unidos compartilhavam a mesma opinião (por exemplo, o jornal especializado em questões de inteligência militar *Intel Briefing*). “Patrol aircraft operating from [...] FOL in Manta, Ecuador, also provided intelligence on the military revolt against Chávez” (INTEL BRIEFING, 2002). Dentro dessas finalidades de política externa dos Estados Unidos, algumas análises também apontam “que, mais do que vigilância na Tríplice Fronteira, a aliança estratégica americana com o Paraguai permite que Washington ganhe poder de barganha dentro do bloco regional” (MACHADO, 2006).

Finalmente, a presença militar ou a instalação de bases são feitas na base de um exercício de diplomacia coercitiva que introduz cláusulas nos acordos militares que dão imunidade aos soldados estadunidenses em serviço no exterior e mesmo àqueles homens e mulheres que prestam serviços para as empresas privadas, como a Dyncorp. Certamente aqui a temática se insere num contexto mais amplo que vai além da América do Sul. Em 2002, o primeiro governo de W. Bush editou o *American Service members Act Protections* que proíbe a assistência militar a países que tenham assinado o Tratado de Roma, que criou o Tribunal Penal Internacional, abrindo a possibilidade de que soldados de qualquer país em serviço no exterior sejam julgados por crimes de guerra pelo próprio Tribunal ou outras cortes internacionais. É bem conhecida a posição dos Estados Unidos de não assinar o Tratado, ou sua posição de estabelecer acordos bilaterais com outros países que isentem seus soldados desse tipo de julgamento internacional. Os Estados Unidos têm pressionado, sobretudo depois do 11 de setembro, os países da região sul-americana e de outras regiões para que não assinem o Tratado de Roma ou para que realizem acordos bilaterais, chamados de *Article 98 Agreements*, que criem imunidade diplomática aos soldados americanos. Alguns dos países sul-americanos que assinaram este tipo de acordo com os Estados Unidos são:

a Argentina, que tem uma visão de segurança próxima dos Estados Unidos, o Chile, e principalmente a Colômbia, que tem presença militar, e cujos acordos incluem a imunidade diplomática dos soldados dos Estados Unidos e também do pessoal civil da multinacional de segurança privada DynCorp. Em princípio, o Paraguai aceitou que na alocação de tropas americana os soldados deste país tivessem imunidade diplomática, mas, posteriormente, no segundo semestre de 2006, o governo do Paraguai suspendeu a vigência desse ponto no acordo de cooperação militar, o que originou forte tensão diplomática entre o governo dos Estados Unidos e do Paraguai.

Referências

BUREAU FOR INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIRS. (2005). Department of State. *Budget Congressional 2005*.

CADA – CAMPANA POR LA DESMILITARIZACIÓN DE LAS AMÉRICAS. (2006). *Conclusiones generales de la Misión de Observación*. 21 jul. 2006. Disponível em: [[http://www. Alainet.org/active/12345&lang=es](http://www.Alainet.org/active/12345&lang=es)]. Acesso em: 01 nov. 2007.

CIP INTERNATIONAL POLICY REPORT. (2003). “*The war on drugs*” meets the war on terrorism: The United States enrolment in Colombia climbs to the next level. Washington DC., feb.

FLORES, Mario Cesar (2005/2006). “Presença norte-americana no Paraguai”, In: *Politica Externa*, Vol. 14, no. 3 (Dezembro a fevereiro), pp. 33-40

GUZZI, André Cavaller. (2007) A Relação EUA-América Latina: Medidas e Conseqüências da Política Externa Norte-americana para combater o Tráfico Ilícito de Drogas”, in press.

HERZ, Monica (2002). “*Politica de Seguranca dos Estados Unidos para a America Latina apos a Guerra Fria*”, In: *Estudos Avançados*, vol.16 no.46 São Paulo (Sept./Dec.)

IISACSON, A. (2005). Closing the seams: US security in policy in the Americas. *NACLA Report on the Americas*, v.38, n.6, mai/jun, 2005. Disponível em: <http://www.nacla.org/art_display.php?art=2551, acesso em: nov. 2012

LINDSAY-POLAND-POLAND, John. (2007). *US military bases in Latin American and Carribbean*. Disponível em: [http://www.forcolombia.org/sites/www.forcolombia.org/files/Bases_in_Latin_America.pdf]. Acesso em: 13 set. 2013.

LOGAN, Sam. (2007). *US rethinks military presence in S. America*. Disponível em: [<http://www.isn.ethz.ch/news/sw/details.cfm?ID=12899>]. Acesso em: 15 jun. 2013.

MACHADO, Sheila. *A voz dos EUA no Mercosul*. Disponível em: [http://www.defesanet.com.br/intel/crise_al_24.htm]. Acesso em: 01 nov. 2013.

UNITED STATES OF AMERICA. (2005) *National Security Strategy of the United States*. Disponível em: [<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>]. Acesso em: 10 jul. 2013.

PROJECT CONSELLING SERVICE. (2003). *Informe de fronteras*. Bogotá, mar.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. (2001). El plan Colombia. De la Guerra interna la intervención internacional?, In: *Anuario Social y político de América Latina y el caribe (FLACSO/Nueva Sociedad*, n. 04.

TRANSNATIONAL INSTITUTE. (2003). *Forward Operating Locations in Latin America: Transcending Drug Control*, n. 08, p. 1-28. Disponível em: [<http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/debate8.pdf>]. Acessado em: 13 set. 2013.

URIGÜEN, H. M. (2005). *Colômbia y sus vecinos frente al conflicto armado*. Quito: Ediciones Abya-Yala.

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, Maria del Pilar. (2005). As relações Colômbia, países andinos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 02, p.86-110.

WOOLLEY, John & Peters, Gerhard. (s/d). *The American Presidency Project* [online]. Santa Barbara, CA: University of California (hosted); Gerhard Peters (database). Disponível em: [<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=24637>]. Acesso em: 28 jul. 2013.