

A PARTICIPAÇÃO ESTADUNIDENSE NO CONFLITO COLOMBIANO SOB A ÓTICA DOS COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA: PENETRATION OU OVERLAY?¹

Fábio Rodrigo Ferreira Nobre²
Orientador: Prof. Dr. Marcos Guedes de Oliveira³

RESUMO

Palco do conflito interno mais duradouro da América Latina, a Colômbia vem representando, nas últimas décadas, um dos grandes empecilhos para a real visualização de um Complexo Regional de Segurança (CRS) na região andino-amazônica. Durante o governo Uribe, suas respostas de combate aos grupos insurgentes, presentes no Estado, são, visivelmente, belicistas e estão focadas na relação unilateral com os Estados Unidos, marcadas pelo Plano Colômbia e o envolvimento estratégico estadunidense. Esta parceria significou uma pujante presença da superpotência na América do Sul, o que distanciou a Colômbia da plena capacidade de desenvolver sua agenda de segurança. Buscamos explicar tal afastamento colombiano da agenda de segurança da região andino-amazônica, alicerçados em alguns conceitos da Segurança Internacional. O trabalho está estruturado da seguinte maneira: após a introdução, é realizada uma apresentação teórica e conceitual na qual expomos o arcabouço analítico que desejamos utilizar. A próxima seção apresenta um breve histórico do problema colombiano, e sua importância para a agenda de Segurança Regional sulamericana. Em seguida, procuramos expor como a penetração estadunidense no conflito ora abordado, criou um distanciamento da criação de uma agenda conjunta, na região. Por fim, a última seção traz os resultados da pesquisa e as considerações finais.

Palavras-chave: Complexos Regionais de Segurança, Penetration, Overlay, Colômbia.

¹ Documento preparado para apresentação no VII Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política Latina (ALACIP). Bogotá, 25-27 setembro de 2013.

² Aluno de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) na qualidade de bolsista CAPES. Membro associado da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED). É membro da Rede Latino-americana de Geopolítica e Estratégia (RELAGE). É membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Relações Internacionais - Segurança Estatal e Segurança Humana (GEPRI - UEPB); *fabio.f.nobre@gmail.com*.

³ Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A América do Sul tem sido o espaço primeiro da política externa brasileira, mas também, contexto central da preocupação e projeção geopolítica e estratégica do país (CERVO, 2009). Contexto de segurança deveras peculiar, a região tende a ser classificada pela literatura de Segurança Internacional e Defesa a como uma região pacífica (HURRELL, 1998; BUZAN e WÆVER, 2003, CERVO, 2009).

Historicamente, constata-se que o subcontinente consolidou uma realidade política livre de grandes conflitos interestatais. Desde a Guerra da Tríplice Aliança, na segunda metade do século XIX, a região não é palco de conflitos de alta intensidade entre os países sul-americanos. Contudo, uma avaliação como essa não resiste a uma análise que fuja à dicotomia simplificadora de Guerra e Paz. Embora não seja palco freqüente de guerras entre Estados, a América do Sul enfrenta conflitos de baixa e média intensidade. Ademais, a distribuição de poder material entre os Estados da região é extremamente assimétrica (MARES, 2001; ALSINA JÚNIOR, 2010).

No intuito de analisar traços fundamentais da dinâmica de (in)segurança sul-americana, realizaremos uma análise focada no conflito colombiano, embate mais duradouro existente na região, e causador de instabilidade frequente entre o Estado em questão e os seus vizinhos. Em termos demográficos, econômicos e diplomáticos, este país jamais consolidou-se como um parceiro fundamental daqueles que o cercam, em grande medida devido à excessiva atenção que sempre foi necessária ao conflito, o que extraiu muito das possibilidades de desenvolvimento colombiano.

Este artigo se propõe a realizar um exercício teórico de compreensão do desenrolar do conflito colombiano, tendo como arcabouço a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (CRS), criados por Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde (1998), e mais profundamente desenvolvidos pelo mesmo e por outros autores da chamada Escola de Copenhague da Segurança Internacional. Uma vez que as relações apontadas na presente pesquisa situam-se sob a perspectiva dos estudos de segurança, faz-se *mister* a incorporação do debate sobre o tema, mais especificamente sobre a segurança regional. Segundo os autores supracitados, a idéia central na teoria dos CRS é que as ameaças viajam mais rapidamente por curtas

distâncias do que por longas, a interdependência de segurança está, normalmente, organizada em blocos baseados em regiões: os complexos de segurança.⁴

A partir da compreensão da relevância da discussão teórica apresentada, procuramos realizar uma experimentação da mesma, questionando, simultaneamente, a sua validade e aplicabilidade no caso escolhido. A opção por tal recorte, o conflito colombiano, é justificado pelo duplo desafio colocado atualmente pela questão colombiana. O primeiro emerge como transbordamento para países da região de um conflito interméstico⁵, tendo como principais atores o Estado colombiano e os grupos guerrilheiros, em especial as FARC. A segunda dimensão do conflito refere-se à extrapolação de sua dimensão regional para hemisférico, com a entrada em vigor do Plano Colômbia e a sua militarização. Inclusive, a presença de uma super-potência numa área estratégica para o Brasil, tal como o caráter de guerra irregular do conflito naquele país.

O artigo está organizado da seguinte forma: a seguir será exposto o arcabouço teórico e analítico do trabalho. Logo após, ocupamo-nos da apresentação do conflito colombiano e da militarização do Plano Colômbia, para reforçar o nosso foco na participação estadunidense no conflito. Esta apresentação auxiliará a proposta experimentação dos conceitos de segurança que será realizada no tópico seguinte. Adiante, apresentamos a agenda que se deu entre a Colômbia e seus países vizinhos, num imediato pós-Urbe, afim de identificar sinais de um bilateralismo, ou não. Finalmente, as considerações finais apresentam os principais resultados do trabalho em apreço.

A ESCOLA DE COPENHAGUE E OS COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA

O fim da Guerra Fria ocasionou uma grande mudança nos estudos de segurança, e embora não seja possível afirmar que estes estudos entraram numa crise de identidade, é

⁴ É importante ressaltar que existe um debate maior sobre os Complexos Regionais de Segurança. Para David Lake e Patrick Morgan (1997) um sistema regional é “um conjunto de Estados afetados por, pelo menos, uma *externalidade*, transfronteiriça, mas local, que emana de uma área geográfica em particular”. (1997, p. 48) Partindo deste pressuposto, podemos analisar que os autores consideram que mesmo os fatores locais, podem exercer efeitos – que podem ser danosos (*costs*) ou benéficos (*benefits*) – aos outros Estados que compartilham dos desdobramentos da problemática. Os autores explicitam que um sistema regional de segurança se dá quando tais externalidades representam uma ameaça real à segurança física de indivíduos ou governos dos outros Estados. Para Rodrigo Tavares (2008) complexos regionais são “marcados por baixos níveis de integração regional, enredados por conflitos inter-estatais e intra-estatais. Eles correspondem a regiões onde o principal ator internacional - o Estado - luta pela sobrevivência, segurança e poder.”

⁵ O termo interméstico é um conceito anglófono que vem sendo usado pela literatura para descrever temas que são domésticos e internacionais ao mesmo tempo. Fenômenos no quais os dois níveis se auto-influenciam. Exemplo de problemáticas de caráter interméstico são o narcotráfico, ou questões que englobam os recursos naturais. Ver Pieri e Senhoras (2010).

prudente analisar uma ruptura seguida por uma grande adaptação da sua agenda aos novos temas. Uma das mudanças mais notáveis na agenda de segurança é a alteração de eixo do nível global para o nível regional. Esta mudança é uma consequência direta do fim da bipolaridade, a nova estrutura tendia a formulação de uma ‘teoria de dois mundos’, dividindo o sistema em um núcleo pacífico, e uma periferia turbulenta, passível de análise sob as ‘antigas regras do jogo’. (BUZAN, HANSEN. 2009)

Novas preocupações tomavam conta da agenda, havia o temor de que conflitos regionais e outras problemáticas, tais como o terrorismo e os *rogue states*, pudessem representar um risco vindo da zona de conflito para a zona de paz. A nova agenda de discussão, agora regional, abordou diversas questões, como a proliferação no leste e sul da Ásia, e conflitos intra-estatais na América Latina. Desta maneira, o nível regional adquiria, então, o destaque que o havia sido negligenciado (ou subordinado ao nível global) durante todo o conflito bipolar.

A Escola de Copenhague é um dos principais centros de formação de pensadores do âmbito da segurança internacional e dos Estudos de Paz. A Escola é composta por pensadores pertencentes ao Copenhagen Peace Research Institute (Copri), e é responsável pela inclusão de diversos dos abordados novos temas à agenda da segurança e das relações internacionais⁶, reforçando, ainda, o seu pertencimento ao grupo do construtivismo moderado⁷ da disciplina. Além dos Complexos Regionais, a EC nos apresenta também, outros conceitos que a aproximam da corrente construtivista das Relações Internacionais, tais como o processo de *securitização*, que aponta fenômenos da segurança internacional como socialmente construídos, através de um procedimento discursivo, pautado essencialmente na dinâmica entre o que é dito e para quem é dito, referencial e objeto. Mostram que as ameaças são construídas; são trazidas da condição inicial em que têm uma dada natureza e transformadas para adquirir uma nova natureza.

⁶ É importante perceber uma diferença primordial entre os termos “Relações Internacionais”, com letras iniciais maiúsculas (tratado neste artigo também pela abreviação RI) do termo “relações internacionais”, com letras minúsculas. Aquele, se referindo ao campo científico e à disciplina de estudos, este se tratando das dinâmicas de interação dos estados e outros atores internacionais *per se*. Distinção exemplarmente cunhada por Cristina Pecequillo (2004)

⁷ Segundo McDonald (2008), o Construtivismo não seria uma escola homogênea das Relações Internacionais. O autor subclassifica as perspectivas construtivistas em *conventional constructivism* e *critical constructivism*. A abordagem construtivista aqui utilizada refere-se à versão convencional do construtivismo, linha mais próxima das teorias tradicionais de Relações Internacionais, como o Realismo e Liberalismo, especialmente contando com a noção epistemológica sobre a capacidade positiva de apreensão de uma realidade existente, ou a idéia de que existe um mundo para ser “descoberto”.(2008, p. 87).

Conceitos como *overlay* e *penetration* também são de primordial importância para uma correta análise de dinâmicas de segurança internacional. Para que a aplicação destes conceitos diversos seja feita de forma clara, escolhemos uma forte dinâmica de segurança, presente na América do Sul a fim de demonstrar como o bom emprego de tais conceitos é eficaz, ou não, mesmo em localizações diametralmente opostas. Uma vez que estes são os conceitos chave da nossa proposta, (a ver, Complexos Regionais de Segurança, *penetration* e *overlay*) doravante cabe defini-los.

O modelo de análise do qual nos utilizamos, e que funciona quase como o espaço geográfico da teoria, é o Complexo Regional de Segurança. Segundo esta teoria, a região seria um recorte espacial crucial para o entendimento das ameaças, sendo o conceito de Complexos Regionais de Segurança uma chave interpretativa fundamental. Segundo os autores, um CRS pode ser definido como um conjunto de unidades no qual os principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que os seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de forma independente (BUZAN e WÆVER .2003, p. 491). Deve-se entender as unidades de que falam os autores como sendo os Estados e o contexto em que a interdependência é decisiva para explicação é a região.

Os CRS são definidos por padrões duráveis de amizade/inimizade. Também são definidos geograficamente, uma vez que a própria física faz as ameaças se moverem mais facilmente em curtas distâncias do que em longas distâncias. O impacto geográfico é o mais forte e óbvio nos setores militar, político, social e ambiental, não no econômico. A anarquia somada ao efeito da distância e à diversidade geográfica cria um padrão de segurança baseada em grupos regionais⁸.

Estados menores sempre estarão presos a um CRS com seus vizinhos, grandes potências costumam penetrar várias regiões adjacentes, e as superpotências trespassam todo o planeta. Um Estado pequeno pode securitizar uma ameaça vinda de uma grande potência, mas isso não cria interdependência.

O que conecta o padrão de distribuição de poder entre as potências do globo com as dinâmicas regionais dos CRS é o mecanismo de penetração, a ser definido em seguida. A

⁸ Existem também os *subcomplexos*, definidos da mesma maneira que os CRS, mas compreendidos dentro de um CRS maior. Os subcomplexos não são um fator necessário nos CRS, mas também não são incomuns, especialmente quando a quantidade de Estados no CRS é grande. Tomando como pressuposto que os Estados em questão – Colômbia e Brasil / China e Filipinas – compartilham de uma externalidade em comum, uma problemática que viaja mais facilmente por suas fronteiras, por estarem geograficamente mais próximos. Destarte, podemos doravante classificar as dinâmicas de segurança dos países como sub-complexos do CRS maior onde estão inseridos. (BUZAN e WÆVER, 2003)

forma padrão de um CRS é de rivalidade, balança de poder, e alianças entre as potências da região, a isso podem ser adicionados os efeitos de potências externas penetrantes.

O padrão *a/i* tem sua origem no nível regional, e é mais facilmente compreendida se analisada a partir daí. Esses padrões não sofrem efeito do global, essa relativa autonomia ficou mais clara com o fim da GF, quando inimizadas como a entre Israel e Síria sobreviveram ao fim do conflito. Esses padrões *a/i* podem ser basicamente uma relação de poder, ou algo construído historicamente, levando em consideração questões culturais. As regiões analisadas na teoria dos CRS são formadas com base na ‘segurança’, e não na parte política de formação dos Estados e regiões. CRS são, assim, um tipo de região muito específica e funcional, que podem ou não coincidir com a forma mais geral de entender uma região.

Os CRS são exclusivos, um Estado não pode estar em dois CRS o envolvimento externo é explicado pelo uso de penetração ou *overlay*. Barry Buzan, no curioso e relevante glossário de conceitos do seu livro *Regions and Powers* (2003), apresenta definições sucintas e objetivas para estas duas situações distintas. Para o autor, “a penetração ocorre quando uma potência de fora faz um ‘alinhamento de segurança’ com Estados de dentro de um CRS ao qual não pertence”⁹. Podemos identificar um *overlay* no momento em que:

o interesse de uma grande potência transcende a mera penetração e vem dominar uma região tão fortemente que o padrão local das relações de segurança cessa de operar (...) normalmente resulta no estabelecimento de longa duração de forças armadas da grande potência na região, e no alinhamento dos estados locais de acordo com os padrões de rivalidade. (2003, p. 61)

Para os autores, a penetração se deu, por excelência, em algumas dinâmicas de segurança ocorridas durante a Guerra Fria. “O Sul da Ásia durante a Guerra Fria deu um exemplo claro, com o Paquistão ligado aos Estados Unidos e China e Índia ligadas à União Soviética. Essa ligação entre os padrões de segurança local e global é uma característica natural da vida em um sistema anárquico”. (BUZAN; WÆVER. 2003. P.46)

A ideia de que essa relação entre o global e o regional justifica a penetração pode ser explicada pela balança de poder. Uma vez que o Complexo Regional de Segurança baseia-se, para os autores, em padrões de amizade e inimidade, a lógica do equilíbrio de poder serve como encorajador para que os rivais locais requisitem o auxílio de uma superpotência estrangeira em suas dinâmicas de segurança. Através desse mecanismo, por sua vez, as lógicas de rivalidade regionais tornam-se conectadas às globais.

⁹ Extraído do *Regions and Power* (2003). Tradução Livre.

A existência de uma considerável quantidade de contingente militar proveniente dos Estados Unidos na Colômbia é o tópico desta dinâmica de segurança, que se relaciona com as questões de *overlay* e *penetration* tratadas nas teorias. Faz-se notável, desta maneira, a importância da compreensão da forma como o país receptor interpreta a presença estadunidense, pujante no aspecto militar. Se tais atividades representam algo que oferece perigo ao seu bem estar, ou a segurança física do Estado em questão.

A dinâmica analisada diz respeito a uma *interdependência de segurança*, fortalecida pelos processos de securitização e dessecuritização, esta pesquisa compartilha com Buzan e Wæver a idéia de que a segurança deve ser observada na maneira como ela é percebida e tratada pelos Estados.

Mais ainda, não é nossa intenção esgotar o tema de Segurança Regional através de um debate conceitual entre as diversas correntes de pensamento que permeiam esse campo, mas ao contrário, gerar uma discussão capaz de enriquecer essa área de estudo através do maior entendimento de seus conceitos chave, aliados à análise de um caso pertinente e ilustrativo que facilite essa compreensão da realidade.

A RELAÇÃO COLOMBO-ESTADUNIDENSE – ALÉM DA PENETRAÇÃO?

A Colômbia é um Estado historicamente frágil, o seu processo de construção é fundamentado em guerras civis e disputas políticas de grande porte, como a *La Violencia*¹⁰, que pautaram uma espécie de desequilíbrio entre o governo e outras forças que se desenvolveu cada vez mais, ao longo dos anos, até tornar-se uma realidade insustentável.

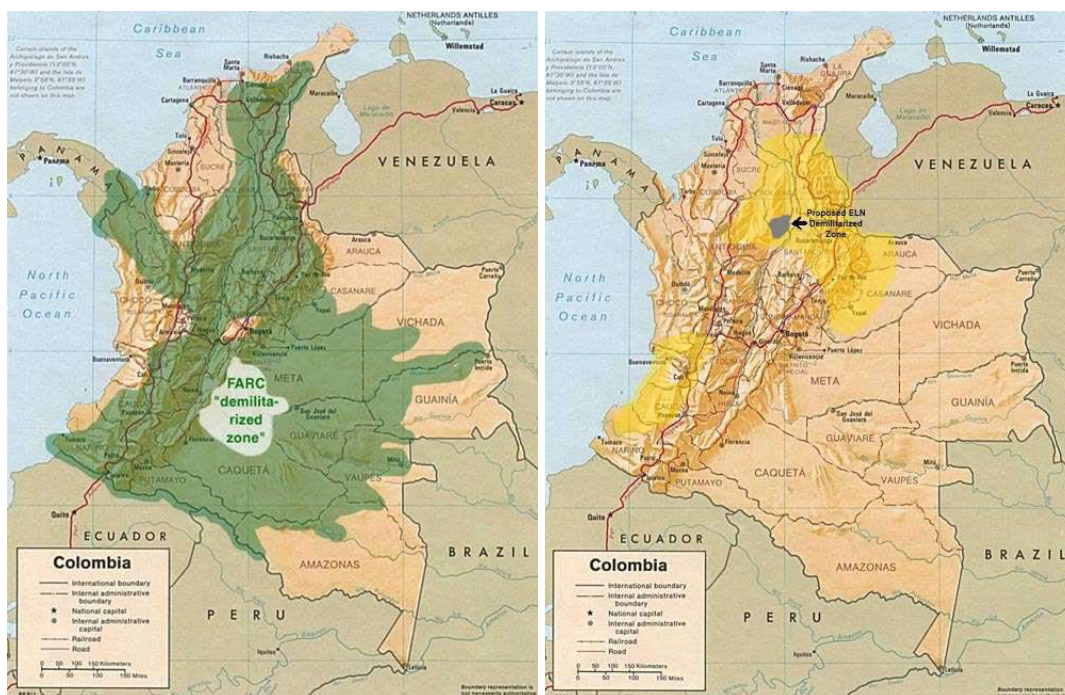
O país tem, atualmente, graves problemas com uma desintegração nacional. O governo não tem controle sobre todas as regiões que formam seu território, uma vez que os grandes grupos narcoguerrilheiros do país controlam várias áreas do Estado. Isto acontece graças a uma tentativa de acordo proposto pelo então presidente Andrés Pastrana¹¹, entre as duas partes, segundo o qual os grupos e o governo negociariam certas áreas – chamadas “zonas de despejo”, nas quais não haveria presença de exército ou polícia – o plano era de que os grupos guerrilheiros abandonassem suas atividades ilícitas e passassem a promover a reestruturação dos locais e da sua população, através de atividades que favorecessem o desenvolvimento

¹⁰ La Violencia foi uma época de conflitos armados intraestatais na Colômbia, compreendido entre os anos de 1948 e 1958. Os embates se deram entre membros de dois partidos colombianos, entre si, e contra os guerrilheiros dos, então recém formados, grupos paralelos.

¹¹ Andrés Pastrana Arango – Presidente da Colômbia no período de 1998 até o ano de 2002.

local¹². No entanto, ao firmar um acordo de militarização com os Estados Unidos, o governo parece descumprir sua parte, os grupos se rebelam ao sofrer um forte ataque do exército colombiano, e o domínio das áreas foge das mãos do Estado, a essa altura, a política de Pastrana chegou a ficar conhecida como uma “política de mão dupla”. Desta maneira, o governo terminou por “conceder uma zona desmilitarizada equivalente a 40% do território nacional”¹³.

Figura 1 – Zona de Atividade das FARC-EP (em verde) e da ELN (em amarelo)



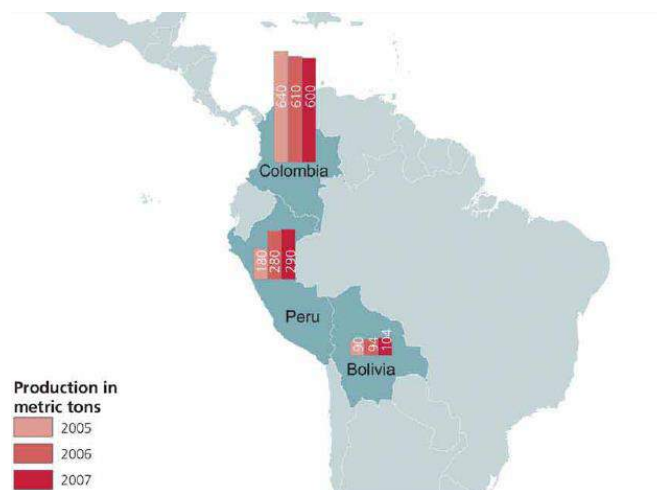
Fonte: Rippel, (2004, p. 24-25)

A existência de tais grupos com total controle sobre áreas que deveriam estar sob a égide do Estado caracteriza tal desintegração, que é fortemente agravada pela relação de tais grupos com o narcotráfico. São movimentos cujo surgimento oscila entre reivindicar o status de movimentos de libertação nacional ou com a simples função de proteger traficantes; para financiar suas ações tais grupos passaram a desempenhar algumas atividades relacionadas à produção de coca, que pode ser vista no quadro abaixo.

¹² O governo de Andrés Pastrana foi marcado pela tentativa de negociação com os grupos armados, em especial as FARC, por estas representarem a maior das forças insurgente na Colômbia. Um exemplo óbvio destas tentativas de negociações foi a criação de tais zonas desmilitarizadas, onde os líderes do governo e da guerrilha deveriam se reunir para tentar chegar em um acordo em comum, visando o processo de paz.

¹³ (VILLA e OSTOS, 2005. p.7)

Figura 2 - Produção, em toneladas, de cocaína (Governor Uribe)



Fonte: UNODC (2008)

Tal afinidade entre os grupos guerrilheiros e o narcotráfico tornou a situação colombiana ainda mais precária e, numa tentativa de combater o problema, o governo acaba por, em 1999, apelar para uma ajuda estrangeira, por parte dos Estados Unidos, o Plano Colômbia.

É válido destacar que a produção de entorpecentes no Estado colombiano crescia de sobremaneira, nas décadas de 1980 e 1990, simultaneamente a um processo pelo qual era diminuída nos países vizinhos, através de políticas diretas com investimento americano, em complemento a uma política de substituição de produtos ilícitos por outras culturas. Em especial no Peru e na Bolívia, tais políticas foram eficazes, em particular por que tais países uma política de apoio por ao reforço externo parte de seus governos. Ainda assim, as roças de coca migraram fortemente para a Colômbia, enriquecendo os cartéis e alicerçando as ações dos grupos guerrilheiros. Ainda assim, o sucesso nos investimentos estadunidenses nas regiões vizinhas foi um grande ponto de fomento à investida no território colombiano.

O Plano Colômbia é um pacote de combate as narcoguerrilhas, que foi apresentado por Pastrana oficialmente aos EUA, apesar deste país ter participado da sua elaboração em 1999 (no auge da citada política de mão dupla do estadista colombiano), embora tenha sido

apenas ratificado por Uribe¹⁴, quando o programa de militarização do combate ao narcotráfico foi consolidado. Só após 2001 os narcotraficantes passaram a ser identificados como narcoguerrilheiros. Guzzi resume o plano objetivando os seguintes pontos: “(i) processo de paz; (ii) economia colombiana; (iii) desenvolvimento social e democrático; (iv) luta contra o “narcotráfico”; (v) reforma do sistema judicial e proteção aos direitos humanos” (GUZZI, 2006, P.62).

Como é perceptível, o pacote não surgira com o objetivo único de militarizar a luta contra o tráfico na Colômbia com força suficiente para exterminar as narcoguerrilhas, além disso, o plano parecia compreender outros âmbitos, como o social e político, além do discurso pró-direitos humanos, segundo o Estado colombiano, seria um “plano para a paz, prosperidade e fortalecimento do Estado”. Entretanto, ao longo das suas transformações, o Plano Colômbia deixou de lado, paulatinamente, os outros pontos de apoio, concentrando-se no engajamento armado contra os grupos que desestabilizam o país. Isso fica claro, se apontarmos que, na sua gênese, um montante de 76% dos recursos do pacote era voltado para a área social. Entretanto, num processo que se confunde com o aumento da securitização das políticas estadunidenses, após os ataques de 11 de setembro em Nova Iorque, o plano foi assumindo um caráter puramente militar.

A priorização pela ação militar tem diversos motivos discutíveis: conseqüências eleitorais de tal postura, uma vez que o eleitorado estadunidense prefere uma ação mais ferrenha; os lucros advindos dessa militarização já que os armamentos comprados são das corporações americanas e essas exercem *lobbies* no governo; empresariado estadunidense com investimentos na Colômbia que queriam assegurar tais investimentos com fortes investimentos de capital na militarização da nação colombiana presa as armadilhas do poder paralelo da droga e da guerrilha.

Com um apoio funcional da Base de Manta, no litoral do Equador, podemos supor que aproximadamente quinhentos soldados e agentes de inteligência norte-americanos estariam alocados naquela base para monitorar aviões e plantações ilícitas na região sudoeste da Colômbia, além daqueles que já existem, monitorando ações ou mesmo representando contingente efetivo no Estado colombiano. Com o fim do arrendamento da Base de Manta (Equador) pelos EUA, o acordo sobre novas bases desse país na Colômbia suscitou um intenso debate no Brasil e na América do Sul. A ampliação de bases americanas naquele país foi interpretada por setores do governo brasileiro como um risco à soberania nacional, em

¹⁴ Álvaro Uribe – Presidente da Colômbia desde o ano de 2002 até o ano de 2010.

especial a Amazônia. Além de impactar fortemente na sensação de insegurança da Venezuela bolivariana.

Figura 3 – Novas Bases Americanas na Colômbia



Fonte: <http://www.forcolombia.org/sites/www.forcolombia.org/files/usbasescolombia.jpg>

Desta maneira, como apontam Villa e Ostos:

(...) esse posicionamento geoestratégico tem levado alguns autores a levantar a tese – que a princípio pode parecer exagerada – de que a combinação entre militarização do combate ao narcotráfico e Plano Colômbia estaria operando uma redefinição dos interesses norte-americanos na América Latina. Seria uma estratégia em que Washington, já dominando seu *mare nostrum* caribenho, procuraria agora um controle efetivo dos Andes, “essa terra nossa da América do Sul”.¹⁵

Compreendamos, então, estas circunstâncias nos termos conceituais propostos. O Complexo Regional de Segurança Sul-americano talvez seja melhor compreendido, para esta dinâmica, se aprofundado ainda mais, num subcomplexo andino-amazônico de segurança, uma vez que os países desta região, por sua vez, compartilham tal dinâmica nas suas agendas de segurança. Tendo esta subdivisão em mente, nos questionamos, frente ao mecanismo teórico utilizado: a participação americana no conflito colombiano ultrapassou os limites da

¹⁵ (VILLA & OSTOS, 2005. p.10)

penetração? A pujança da superpotência desarticulou o funcionamento das políticas de segurança dos Estados envolvidos?

O movimento de penetração, definitivamente, acontece, o complexo regional sul-americano, desta forma, funciona nos padrões exatos colocados por Buzan, ou seja, O CRS sul-americano é um CRS padrão, marcado por tensões sociais domésticas, rivalidades regionais e *spillovers* transnacionais, além do intervencionismo de grandes potências, no caso em questão, os EUA. Este intervencionismo, na nossa opinião, consiste no processo de *penetration*, apesar de, durante os governos Pastrana e Uribe ter representado um risco considerável de tornar-se um overlay, pelo menos para o subcomplexo em voga.

A COLÔMBIA E SEUS VIZINHOS NO IMEDIATO PÓS-URIBE

Para que sejamos capazes de compreender que a dinâmica em questão não tornou a Colômbia um Estado com uma agenda de segurança totalmente unilateral, relacionada com os Estados Unidos, propomos uma segunda análise. Investigamos o chamado imediato pós-Uribe e, nesse período, uma observação da relação do país com os seus vizinhos, para que torne-se visível a inexistência de um estado de ingerência, no que diz respeito à feitura e execução das suas política de segurança.

Segundo os preceitos dos autores supracitados O Complexo sul-americano é um CRS padrão, marcado por tensões sociais domésticas, rivalidades regionais e *spillovers* transnacionais, além do intervencionismo de grandes potências, especialmente os EUA. Entretanto, se levarmos em consideração a conceituação básica de um Complexo Regional de Segurança, como, por exemplo, eternizado por Buzan no seu sucinto, porém rico, glossário conceitual do seu *Regions and Powers* (2003), sendo aquele conjunto de países com uma agenda de segurança conjunta e totalmente interligada, perceberemos algumas peculiaridades quanto ao desenrolar do conflito colombiano. A seguir, procuramos apontar mudanças na postura colombiana, em relação aos seus vizinhos, tentando identificar a criação, ou não de tal agenda conjunta, nos moldes *buzanianos*, investigando se as parcerias com os Estados Unidos, tornaram a Colômbia um polo insulado na região.

Com a mudança de governo e a posse de Santos, mudanças significativas eram esperadas por diversos dos países vizinhos. Em destaque, o Equador. As fronteiras equatorianas são particularmente vulneráveis ao tráfico de drogas, armamentos e casos relacionados, devido à sua proximidade com os departamentos de Putumayo e Nariño, locais onde são cultivados 37 por cento da coca no país. Além do mais, “Putumayo e, cada vez mais,

Nariño, têm sido o centro das pulverizações aéreas com herbicida, da estratégia de erradicação, do Plano Colômbia e há também o fato de que os paramilitares e as FARC encontrarem-se numa feroz disputa pelo controle do cultivo da coca.”¹⁶ Esta prática ainda é comum nesta região, o que acaba por desestabilizar, ainda hoje, com frequência, as relações de segurança entre os dois países. Apesar de certa xenofobia recorrente para com os colombianos¹⁷, o Equador acabou por acatar, de certa forma, a regionalização do conflito colombiano, ao ser vinculado à estratégia antidrogas estadunidense. (RAMIREZ, 2004. p.153)

Quanto à Venezuela, o grande espaço de fronteira, mais de 2000 quilômetros, comumente desabitados, geram espaços para discussão sobre a delimitação de territórios. Além disso, Venezuela e Colômbia são, em via de mão dupla, seus maiores parceiros comerciais e, desta forma, compartilham um intenso intercâmbio humano. Nesta enorme área de fronteira, em especial na região de Arauca, continua havendo uma fortíssima atuação dos grupos insurgentes e dos *paras*¹⁸. O relatório do International Crisis Group, sobre a região, aponta que “ainda que a Guarda Nacional da Venezuela assegure controlar a fronteira, há evidências de que vários grupos armados ilegais atuam lá – tanto as colombianas quanto as Autodefesas da Venezuela.” O país continua sendo uma importante rota de passeio das drogas produzidas na Colômbia, a caminho dos EUA e da Europa.¹⁹ As drogas transitam não apenas por mar, mas também por terra e pelo Rio Orinoco. No entanto, na Venezuela, há fortes críticas ainda ao atual governo colombiano, de que não há controle sobre as regiões, o que facilita a saída da mercadoria ilegal do país. As forças venezuelanas de defesa acabam por transferir a responsabilidade para os colombianos, que a devolvem aos vizinhos. A agenda conjunta parece ainda distante.

Venezuela e Equador estão citados inicialmente, no presente texto, por terem sido, ao lado dos colombianos, os protagonistas de uma das maiores crises de segurança da história da região, ocorrida já no fim do governo Uribe, em 2008. A crise consistiu na negativa resposta de Equador e Venezuela à uma incursão colombiana ao território equatoriano. A crise refletiu

¹⁶ (DNE. 2002, p. 11) Dirección Nacional de Estupefacientes, “La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas: acciones y resultados 2001”, Bogotá (março de 2002), p.11

¹⁷ “También, el incremento del desplazamiento, refugio y migración voluntaria de colombianos hacia el Ecuador ha generado allí cierta xenofobia; el aumento de la delincuencia ha llevado a la expulsión de indocumentados y la imposición de la visa.” (RAMIREZ, 2004. p.153)

¹⁸ Grupos paramilitares. O paramilitarismo também é um fenômeno de dimensões gigantescas no país, diversos grupos foram formados, ao longo do conflito, com objetivos diversos. Nos anos 90, a maior parte destes grupos uniram-se sob a bandeira única da AUC, Autodefensas Unidas de Colômbia.

¹⁹ Acredita-se que, pelo menos, 150 toneladas métricas transitam pelo país anualmente. United States Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs “International Narcotics Control Strategy Report”

<http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2012/database/191290.htm#Colombia>

a fraca cooperação entre os países, em termos de uma agenda conjunta de segurança, ou de coerentes processos de securitização, como aponta Buzan. O governo colombiano acusou o Equador de ter ligações com as Farc, e a Venezuela mobilizou tropas para um possível conflito. Após uma série de rompimentos diplomáticos e acusações, as desculpas pedidas pelo então presidente Uribe foram aceitas pelos outros países. Ainda assim, apenas com a posse do presidente Santos, as relações com estes vizinhos foram decididamente retomadas.²⁰

O Panamá, historicamente, coleciona pequenos atritos e disputas com a Colômbia. Eternamente insatisfeitos com a perda deste território, os colombianos costumam criticar os vizinhos por não dedicar à devida atenção à sua região de fronteira que, embora pequena, é propícia à passagem de pessoas e mercadorias, “a fronteira de 225 quilômetros, com a Colômbia, dá-se através da região de selva e montanhas de Darién” (ICG Report, 2003. p, 19). Desde a derrota no supracitado evento, o exército panamenho foi extinto, o que nos faz apontar para o fato de que as Forças Públicas do Panamá (FPP) não tem as condições necessárias para realizar a defesa adequada do seu território. Os panamenhos, nestas circunstâncias, pareciam apoiar-se na presença estadunidense nas proximidades da região do Canal, depois da saída estrangeira, em 1999, as atenções panamenhas continuaram naquela área, apesar dos esforços colombianos em regionalizar seu conflito. Recentemente, iniciaram-se discussões para a implementação da exigência de visto para os colombianos no país, uma vez que o Panamá culpa o conflito vizinho pelo aumento da sua violência doméstica.²¹ Entretanto, ainda no governo Uribe, os panamenhos, em encontro extraordinário, aceitaram a proposta colombiana de classificar as Farc como ‘narcoterroristas’²². Em setembro passado, a XIV Comisión de Vecindad Colombo-Panameña²³ foi concluída com diversos acordos nas mais variadas áreas, incluído um programa de vigilância e desenvolvimento fronteiriço, coerente com a suposta ‘declaração panamenha de guerra às Farc.’²⁴

Quanto ao Peru, durante todo o governo Uribe, pouca atenção foi dada à possibilidade de desdobramento do conflito vizinho, uma vez que a prioridade do governo sempre foram os

²⁰ O reatamento das relações diplomáticas entre Colômbia e Venezuela está marcado por um encontro entre os presidentes dos dois países, em Santa Marta, na Colômbia. Ver mais sobre o encontro em: http://www.nytimes.com/2010/08/11/world/americas/11venez.html?_r=2

²¹ Em 2003, esse foi um dos tópicos da discussão entre os presidentes Moscovo e Uribe, durante o encontro destes em Bogotá. Para mostrar solidariedade com a Colômbia, o Panamá não tem requerido visto de entrada aos colombianos. Entretanto o Panamá tem requerido a estes, a posse de um cartão de crédito válido e mais US\$ 1.000,00 em espécie.

²² “Presidente Álvaro Uribe inició reunión con mandatarios en Panamá”, em *El Tiempo*, 11/2/03, p. 1-3.

²³ Para compreender melhor sobre os acordos, ver o sítio do Ministério das Relações Exteriores da Colômbia, em <http://www.cancilleria.gov.co/news/news/node/787>.

²⁴ Em 2010, após a posse do presidente Santos, na Colômbia, o ministro panamenho de Segurança Pública deu fortes declarações sobre a participação do Panamá na luta contra o narcotráfico e o terrorismo que causaram polêmica no Panamá. Ver mais em <http://archieff.rnw.nl/portugues/article/panama-declaracao-de-guerra-farc>.

graves problemas internos que o país enfrentara. No entanto, uma questão específica da problemática colombiana interessa diretamente aos peruanos, o narcotráfico, uma vez que acredita-se que o aumento do cultivo de coca e papoula, em território peruano, deve-se à pressão realizada na Colômbia a esta prática. Este fato consistiria num exemplo claro e clássico de *spillover* do conflito, nos termos buzarianos apontados pelo autor para a região. Mas, a existência do transbordamento caracteriza a existência do CRS naqueles moldes?

Ainda em busca pela agenda conjunta de segurança, podemos nos utilizar dos recentes acordos entre Peru e Colômbia²⁵ para afirmar que a agenda de segurança dos dois países começa a convergir, ao longo em que o presidente Santos abrange as conversações com os países vizinhos. O Plan de Acción Binacional de Seguridad Fronteriza foi firmado em 2011 entre o então ministro da defesa colombiano, Rodrigo Rivera, e o peruano, Jaime Thorne. O acordo propõe reforçar o nível político e estratégico das relações bilaterais em segurança na fronteira, promover a cooperação e o desenvolvimento das capacidades nacionais em resposta a ameaças comuns. A idéia de uma ameaça comum, reforça a idéia do Complexo Regional.

Embora busque integrar-se de forma ao subcontinente sul-americano, o Brasil por vezes nutriu um distanciamento com alguns vizinhos. As relações com a Colômbia, por exemplo, podem ser consideradas como de “indiferença recíproca” (VILLA, 2005). Entretanto, existe uma transformação em curso.

Percebido como distante da sociedade brasileira, o conflito colombiano se arrasta por cerca de 50 anos, sempre sendo veiculado pela mídia nacional de maneira superficial ou parcial. Contudo, dois eventos exemplificaram as conseqüências diretas do conflito colombiano, “o Exército Brasileiro (EB) teve contato com guerrilheiros: uma em 1991, no Rio Traíra, e outra em 2002, nas proximidades de Vila Bitencourt” (RIPPEL, 2004, p. 93). As avaliações sobre o impacto desses eventos para a segurança e defesa nacional brasileira não resultaram em nenhuma mudança na orientação na política de defesa à época.

Tornada documento oficial a partir do decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008 a *Estratégia Nacional de Defesa* (END) apresenta importantes avanços quando comparada a suas congêneres, a *Política de Defesa Nacional* de 1996²⁶ e 2005²⁷. Destaca-se na END a forte ênfase na defesa da Amazônia, destinando a ela espaço significativo. O trinômio “monitoramento/controle, mobilidade e presença” vem sendo acompanhado de medidas

²⁵ O acordo procura identificar as atividades ilegais existentes pelo aumento do tráfico de drogas e organizações criminosas transnacionais presentes a constituir uma ameaça e risco para a área de fronteira comum. Ver mais sobre o mesmo em http://www.rpp.com.pe/2011-05-13-peru-y-colombia-firman-acuerdo-para-lucha-contra-el-narcotrafico-noticia_365175.html.

²⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/DEFES.htm

²⁷ Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=home>

concretas, como a criação de novos Pelotões Especiais de Fronteira²⁸ e a criação de novas bases de desdobramento tático do SIVAM²⁹.

Este último pode ser o principal ponto de conexão entre as agendas de segurança e vigilância da região. O SIVAM ganhou proeminência com a evolução do problema do narcotráfico nos países vizinhos, uma vez que a quantidade de vôos ilegais crescia em quantidade considerável. “Entretanto, foi com o Plano Colômbia que o sistema teve sua maior ampliação, logo que os Estados Unidos intensificaram o combate às guerrilhas por meio de interceptação aérea” (TEIXEIRA JR. & NOBRE, 2012. p.120). Assim, “O SIVAM inclui radares aéreos, móveis e aerotransportados, sensores de terra, redes de telecomunicação e imensos bancos de dados.” (CASTRO, 2009, p. 95). O sistema tem um potencial agregador de agendas e já é compartilhado com o Peru, tais informações poderão, em breve, ser também divididas com a Colômbia.³⁰

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Contemporaneamente, a dimensão regional da segurança tende a ser um objeto de destaque nos estudos estratégicos e de defesa. Na questão teórica, perspectivas não positivistas passam a contribuir de forma expressiva para a compreensão da nova realidade pós-era bipolar. Entre as quais, a Escola de Copenhague é uma das mais importantes. Segundo Buzan e Hansen (2009), representantes da respectiva escola, o período pós-guerra fria e a redução da presença e influência das superpotências (*overlay*) em várias regiões do mundo permitiram a re-emergência de dinâmicas endógenas de segurança e conflito nestes espaços geográficos. Buscando estudar as transformações na estrutura internacional de segurança, Buzan e Wæver (2003) criam a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (RSCT). Segundo esta teoria, a região seria um recorte espacial crucial para o entendimento das ameaças, sendo o conceito de Complexos Regionais de Segurança (CRS) uma chave interpretativa fundamental.

Visando atingir uma validação empírica de diversos conceitos do âmbito da segurança regional, nos propomos apresentar uma dinâmica específica de segurança, o conflito

²⁸ “Exército cria 28 Pelotões Especiais de Fronteiras”. Disponível em: <http://www.revistaforcasarmadas.com.br/revista/estrutura/home4>. Acessado em 08 de Novembro de 2010.

²⁹ Base Aérea de Vilhena (Roraima) Base Aérea de Eirunepé (Amazonas). http://freepages.military.rootsweb.ancestry.com/~otranto/fab/comandos_aereos.htm

³⁰ Quanto à colaboração e acordos de defesa e vigilância com o Peru, ver o portal do SIPAM, em http://www.sipam.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=192&Itemid=92. Para informações sobre o possível acordo com a Colômbia, ver: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2004-06-04/colombia-quer-dados-do-sivam-e-pode-comprar-avioes-brasileiros-diz-ministro-em-visita-ao-brasil>.

colombiano e o envolvimento estadunidense no mesmo. Foi objetivado comprovar a possibilidade de efetiva aplicação dos conceitos no então abordado conflito. A problemática sul-americana, que se arrasta por longas décadas e tem raízes históricas importantes, buscou-se demonstrar como o conflito atingiu um estágio insustentável pelo Estado colombiano, forçando-o a apelar ao auxílio estrangeiro. Demonstrou-se o papel fundamental do Plano Colômbia, que se desenvolveu como uma forma de trazer ao país alguma esperança de reestruturação, após diversas tentativas fracassadas, por parte do seu governo, de reorganizar um país que parecia rachar. A cooperação internacional aparecera como solução prática e funcional para os problemas da Colômbia. Da mesma forma, o pacote representa a final inserção estadunidense no conflito, ampliando o processo de *penetration* na região, e regionalizando o embate, transbordando-o segundo a definição de *spill-over*.

Procurou-se demonstrar que, apesar de desdobrar-se quase numa total ingerência das dinâmicas de segurança, mesmo regionais, dentro da Colômbia, a participação americana não acarretou num *overlay* para o Complexo em questão. Isto se dá devido ao não desaparecimento das relações de segurança regionais, entre os países que formam o Complexo. Há outra explicação teórica para que se defenda a ideia de que o *overlay* não se concretizou, na região, a rivalidade na região, apresentada pelo padrão amizade/inimizade. A Colômbia, apesar de algumas intempéries supracitadas, nos últimos anos, vem se concentrando em suas questões internas, dificilmente alimentando valores relativos a grandes rivalidades no continente. Dessa maneira, é frágil afirmar que seu pedido de auxílio aos Estados Unidos serviria para balancear, intencionalmente, supostos Estados rivais na região em questão.

Além disso, há ainda a suposição teórica de que o estado de *overlay* se dá apenas quando – e apenas no caso em que – as superpotências, no caso, os Estados Unidos, passam a controlar inteiramente não só as dinâmicas de segurança do país penetrado, mas também aquela de toda a região. Esse tipo de domínio é mais facilmente observado quando imposto através da força, no entanto, também existe de forma mais complexa. “Mais problemática é a aceitação semi-voluntária de *overlay*, quando Estados locais concordam em subordinar-se a um grau significativo a um hegemon externo, e aceitar a alocação de suas forças no seu território.” (BUZAN; WÆVER. 2003. p.63)

Apesar da defesa de muitos, de que a Colômbia serviria como a porta de entrada dos Estados Unidos para uma intervenção maior na América do Sul, chegamos a conclusão de que o país funcionou apenas como base de apoio, mas não se traduziu, efetivamente, num trampolim. As dificuldades encontradas no conflito, inclusive pelo seu caráter de guerra

irregular e geografia (VISACRO, 2009), criaram o que muitos geopolíticos chamam de um escudo natural para o resto da região. Além disso, apesar de uma forte influência no tocante à agenda de segurança colombiana, em especial à forma como esta deve ser conduzido, o resto das dinâmicas dessa natureza no continente sul-americano, jamais foi alterado por algum senso de ingerência norte-americano.

Conclui-se, de tal maneira, que a participação dos Estados Unidos no conflito colombiano, primordialmente durante o governo Uribe e sob o rótulo do pacote conhecido como Plano Colômbia, figura dentro do espectro da penetração. Sob a luz dos autores advindos da Escola de Copenhague, podemos afirmar que tal dinâmica não ultrapassou os limites de soberania e gerência das dinâmicas de segurança na região, assim como não afetou o senso de multilateralismo entre a Colômbia e seus vizinhos.

REFERÊNCIAS

ALSINA Jr., João Paulo Soares. **Política Externa e Poder Militar no Brasil: Universos Paralelos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The key questions in international security studies: the state, politics and epistemology**. In: *The evolution of international security studies*. Cambridge /New York: Cambridge University Press. 2009.p. 21-38.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and Powers: the structure of international security**. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. DE WILDE, Jaap. **Security: A New Framework for Analysis**, Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998.

CASTRO, André Dunham de. **A crise na Colômbia: impactos e implicações para o Brasil**. André Dunham de Castro. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**, São Paulo: Saraiva, 2009.

GALTUNG, J., **Violence, peace and peace research**, *Journal of Peace Research*, 6(3). 1969

GUZZI, André Cavalier. *As Relações Eua-América Latina: Medidas e Consequências da Política Externa Norteamericana para Combater a Produção e o Tráfico de Drogas Ilícitas*. São Paulo: UNESP – UNICAMP – PUC/SP, Março, 2008.

HURRELL, Andrew. **An emerging security community in South America?**, In: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. *Security Communities*. Cambridge Studies in International Relations. Cambridge, Cambridge University Press, 1998

ICG. **Colômbia e seus vizinhos: os tentáculos da instabilidade.** IN: *ICG Relatório sobre a América Latina*. N°3, Bogotá/ Bruxelas. 8 de abril de 2003.

KLING, Harvey F. **Colombia. International security and the United States: an encyclopedia** / [compiled by] Karl DeRouen Jr. and Paul Bellamy. British Library. 2008. p. 168 – 189

LAKE, David, MORGAN, Patrick. **Regional Orders: Building Security in a New World.** *Pennsylvania*: Pennsylvania State University Press. 1997

MARES, David R. *Violent Peace: militarized interstate bargaining in Latin America.* New York: Columbia University Press, 2001

PIERI, Vitor Stuart; SENHORAS, Elói Martins. **O Papel dos Recursos Naturais nos Conflitos Intermésticos da América do Sul.** Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED) 2010. Disponível em: <<http://www.abed-defesa.org/page4/page9/page2/page14/files/victorperieri.pdf>>. Acesso em 25 de maio de 2011.

RAMÍREZ, Socorro. **El Plan Colombia: Impacto Nacional e Regional.** IN: *Revista Pensamiento Propio*. Cordinadoria Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE), Universidad de Belgrano. Buenos Aires, 2003.

RIPPEL, Márcio Pereira. O Plano Colômbia como Instrumento da Política Norte-Americana para a América Latina e suas conseqüências. IN: **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, n. 07, p. 83 – 112, Jun. 2006.

TAVARES, Rodrigo. *Understanding Regional Peace and Security: A Framework for Analysis.* UNU-CRIS Working Papers, O-2005/17. 2005. Disponível em: <<http://www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/20051205112546.O-2005-17.pdf>> Acessado em 19/04/2010.

TEIXEIRA JÚNIOR, A., NOBRE, F.. **Mudanças no significado estratégico da Amazônia nas políticas e na Estratégia Nacional de Defesa.** *Revista de Geopolítica*, América do Norte, 3, jun. 2012. Disponível em: <http://www.revistageopolitica.com.br/ojs/ojs-2.2.3/index.php/rg/article/view/90/60>. Acesso em: 30 Jul. 2012.

UNITED NATIONS, **Office on Drugs and Crime. 2008 World Drug Report.** United Nations Publication Sales No. E.08.XI.1. Printed in Slovakia June 2008

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, Maria del Pilar. **As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos:** visões em torno da agenda de segurança. *Rev. bras. polít. int.* 2005, vol.48, n.2, pp. 86-110.

VILLA, Rafael Duarte; SANTOS, Norma Breda. **Buzan, Wæver e a Escola de Copenhague.** In: MEDEIROS, M. et al (org.). *Clássicos das Relações Internacionais.* São Paulo: Hucitec.

VISACRO, Alessandro. **Guerra Irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história.** São Paulo, Editora Contexto. 2009.