

## **Articulações e tensões: política externa e política de defesa no Brasil e na Colômbia**

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves (IESP-UERJ e Unilasalle-RJ)

fnanci@gmail.com

GT: Política Internacional, Relações Internacionais, Política Externa e Integração Regional

Trabalho preparado para sua apresentação no 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP).  
Montevideu, 26 ao 28 de julho de 2017

**Resumo:** Nos últimos anos, assuntos relacionados à defesa ganharam maior espaço na agenda política sul-americana. A ascensão da defesa aponta para uma maior articulação entre defesa e diplomacia, políticas públicas que possuem como característica comum a atuação do Estado no plano externo. Todavia, a trajetória institucional dos serviços militares e diplomáticos e a debilidade de estratégias que articulem diplomacia e defesa em uma política de Estado, gerou em alguns países uma baixa articulação e tensões entre as agendas dos atores domésticos, como o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa. Considerando Brasil e Colômbia, países que possuem os maiores efetivos de Forças Armadas e os maiores gastos no setor em números absolutos na América do Sul, observa-se uma preponderância da agenda da política externa sobre a política de defesa no caso brasileiro, enquanto o inverso ocorre no caso colombiano. A partir deste cenário, este artigo objetiva analisar comparativamente a articulação da política externa e da política de defesa no Brasil e na Colômbia, compreendendo qual o papel das Forças Armadas na formulação da política externa desses países nos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2015) e Álvaro Uribe (2002-2010) e Juan Manuel Santos (2010-2016).

**Palavras-chave:** Política Externa, Política de Defesa, Brasil, Colômbia.

## 1. Introdução

Nos últimos anos, assuntos relacionados à defesa ganharam maior espaço na agenda política sul-americana e inclusive em organismos regionais, como no Conselho de Defesa Sul-Americano, criado no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) para ampliar a cooperação na temática na região. A ascensão da defesa na agenda regional aponta para uma maior articulação entre defesa e diplomacia, serviços públicos que possuem como característica comum a atuação do Estado no plano internacional. Todavia, a trajetória institucional dos serviços militares e diplomáticos e a debilidade de estratégias que articulem diplomacia e defesa em uma política de Estado na América Latina, gerou como consequência, em muitos países, uma baixa articulação e, muitas vezes, tensões entre as agendas dos atores domésticos que tratam de tais temas, como o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério da Defesa (MD) (DIAMINT, 2016).

Essas articulações e tensões entre atores domésticos que tratam de assuntos afetos à política externa, integridade territorial e ao “interesse nacional” são importantes de serem exploradas, visto que durante muito tempo se atribuiu como característica à estas políticas a ideia de que são políticas de Estado, monopolizadas por atores específicos que definem os interesses do país em âmbito internacional sem sofrer a concorrência de outras agências.

Contudo, embora essas políticas tenham uma natureza *sui generis*, sendo ao mesmo tempo políticas de Estado, em que tratam da identidade nacional, dos interesses estatais e da defesa e segurança nacional, também são políticas públicas, que sofrem pressões, concorrência e estão em interface com atores domésticos e outras agendas e interesses políticos (MILANI, 2015)<sup>1</sup>. Ao considerar, portanto, política externa e política de defesa como políticas públicas, parte-se da concepção de que para compreender suas formulações, articulações e tensões é necessário incorporar na análise a interação política e competição que pode existir entre as burocracias especializadas em atividades internacionais.

Investigar o tema também é relevante devido ao contexto de internacionalização das questões militares na dinâmica regional. No âmbito da Unasul, criou-se, no seio do CDS, o Centro de Estudos Estratégicos (CEED) e a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE). O mesmo ocorreu na Aliança Bolivariana para os Povos da América (ALBA), onde se criou a Escola de Defesa e Soberania (VILLA; BRAGATTI, 2015). Ademais, em meio a este cenário de ampliação das iniciativas relacionadas à defesa e à segurança na região, se verifica na academia um déficit de reflexões sobre a interface entre as políticas externa e de defesa, mesmo diante do desenvolvimento da área de Relações Internacionais (ALSINA JR., 2009).

A partir do exposto, este artigo objetiva analisar comparativamente a articulação da política externa e da política de defesa no Brasil e na Colômbia, compreendendo qual o papel das Forças Armadas na formulação da política externa desses países com ênfase nos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2015) e Álvaro Uribe (2002-2010) e Juan Manuel Santos (2010-2016). A respeito dos países, embora tenham suas particularidades, são os dois Estados que possuem os maiores efetivos de Forças Armadas e os maiores gastos no setor (em números absolutos) na região<sup>2</sup>.

Este artigo parte do pressuposto de que a relevância das questões militares no contexto colombiano, marcado pelo conflito interno, combate ao narcotráfico e guerrilhas, implica um papel ativo e central das Forças Armadas na política externa da Colômbia no período analisado, enquanto no Brasil, o legado da ditadura militar, a baixa percepção de ameaças relevantes à sobrevivência do Estado nacional e o grau de autonomia adquirido pela instituição diplomática na condução da política exterior implicam um papel menos ativo e de menor grau de participação das Forças Armadas na política externa.

---

<sup>1</sup> O argumento de Milani (2015) é aplicado à política externa especificamente, contudo, entende-se que este argumento também é pertinente para a política de defesa.

<sup>2</sup> Segundo dados de 2014, o efetivo total de Forças Armadas no Brasil é de 729.500 e na Colômbia, 455.750. No que tange aos gastos militares em números absolutos, em 2015, o Brasil despendeu 24.846 milhões de dólares e a Colômbia 9.930 milhões de dólares. Disponível em: <<http://data.worldbank.org>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

Para analisar as articulações e tensões na formulação da política exterior, este artigo utiliza a literatura sobre Análise de Política Externa que ressalta as interações entre atores burocráticos e o processo de tomada de decisão. Nesse sentido, o conceito de unidade de decisão, conforme proposto por Margareth Hermann (2001) é de grande valia, pois permite compreender o papel fundamental exercido pelas burocracias. A autora define as unidades de decisão como atores com habilidade para alocar recursos em temas de política externa e com autoridade ou poder para influenciar decisões e evitar que as posições sejam alteradas. Assim, para a maioria dos problemas de política externa, algum indivíduo ou conjunto de pessoas se reúne para autorizar uma decisão.

As contribuições de Helen Milner (1997) também são essenciais. Esta autora concede atenção especial à arena política doméstica. Em sua visão, a dinâmica do jogo político doméstico varia de acordo com três fatores: as preferências políticas dos atores domésticos, as instituições de compartilhamento de poder desses atores e a distribuição de informações entre eles. Em conjunto, esses fatores determinam quais atores estarão inseridos no processo de tomada de decisão, que poder cada um tem de influenciar o processo político e como suas preferências diferem. As preferências dos atores exercem grande influência sobre como a política doméstica afeta as ações externas, uma vez que os diferentes grupos domésticos vão buscar influenciar o processo decisório para maximizar benefícios. As instituições políticas definem o processo pelo qual as preferências domésticas são agregadas à política. Nesse processo, alguns grupos saem favorecidos em detrimento de outros, evidenciando quais atores compartilham poder sobre o processo decisório. Com relação à distribuição de informações, Milner (1997) argumenta que quando nem todos os atores possuem informações completas sobre uma questão, isso gera ineficiências e vantagens políticas para os envolvidos no processo decisório.

Considerando esta literatura, o Estado é analisado como uma instituição composta por inúmeros atores, interesses e influências e não como uma entidade monolítica. Assim, é central atentarmos para as preferências, as instituições, a distribuição de poder e de informação entre os atores, pois torna possível compreender a formulação das opções e decisões da política externa de um Estado. No jogo político doméstico os MREs não possuem o monopólio sobre a política externa, estando sujeito à competição inter-burocrática e de atores não-estatais. Considerando que os MREs e MDs são unidades de decisão nos governos e que possuem suas próprias preferências e diferentes capacidades para influenciar o processo decisório, a depender das informações e poder existentes, entende-se que analisar a interação

entre essas burocracias a partir do campo da Análise de Política Externa traz subsídios analíticos que permitem estudar comparativamente a articulação da política externa e da política de defesa no Brasil e na Colômbia, compreendendo o papel das Forças Armadas na formulação da política externa desses países nos últimos anos.

Além desta introdução, o trabalho é composto por mais 4 seções. A seção a seguir apresenta conceitos centrais que orientam o trabalho, como defesa, diplomacia e política externa. Em seguida, são apresentados os estudos de caso. Por fim, uma conclusão sobre o tema é apresentada comparando e analisando os casos estudados.

## **2. Definições conceituais**

Defesa e diplomacia são serviços públicos essenciais para os Estados e fundamentais no pensamento realista das Relações Internacionais. Um dos grandes expoentes do realismo, Raymond Aron (2002, p.73), ressalta a complementaridade destes serviços públicos ao enfatizar que os dois “denotam aspectos complementares da arte única da política – a arte de dirigir o intercâmbio com os outros Estados em benefício do ‘interesse nacional’”. Para este autor, a diplomacia e a estratégia (que se baseia nos meios militares) são, portanto, políticas complementares. Enquanto a diplomacia “se refere à arte de convencer sem usar a força”, a estratégia é a “arte de vencer de um modo mais direto” (ARON, 2002, p.73). Assim, tanto a arte de convencer como a arte de impor são essenciais para os Estados e devem operar de forma subordinada à política, isto é, aos interesses da coletividade (ARON, 2002).

Saint-Pierre (2010), endossa a visão de Aron (2002) ao salientar que defesa e diplomacia são gramáticas da política. Neste sentido, o autor reforça que a política externa de um país é que fornece lógica e coerência à diplomacia e à defesa, diferenciando a política externa da diplomacia, de forma a evitar que se equiparem os conceitos e que se reduza a política externa apenas às ações do MRE.

Nesse sentido, a política externa pode ser compreendida como a totalidade das políticas e interações do Estado no plano internacional, em diferentes áreas, como segurança, economia, meio ambiente, direitos humanos, entre outras (BREUNING, 2002). Enquanto a política externa expressa as relações exteriores do Estado, a diplomacia pode ser compreendida como um dos instrumentos utilizados para conduzir os assuntos externos. Nesta percepção, tanto diplomacia como defesa são ferramentas usadas pelo Estado em suas relações internacionais, como evidenciado por Aron (2002).

Alsina Jr. (2003) tem a preocupação de clarificar o significado de defesa, visto ser um campo da Segurança Internacional. Para o autor, defesa pode ser entendida como segurança militar externa, embora em grande parte dos países, como Brasil e Colômbia, também esteja relacionada ao exercício da função de segurança interna (manutenção da lei e da ordem). Assim, a política de defesa é uma política pública que regula as Forças Armadas como instrumento de poder político nacional e garante que o poder militar seja capaz de equilibrar as relações de força existentes entre os países nas relações internacionais.

Lima (2010) reforça o postulado por Aron (2002) ao afirmar que a articulação entre diplomacia e defesa envolve a existência de uma definição política do Estado que estabeleça tanto objetivos internacionais como mecanismos institucionais necessários para articulação e coordenação entre as instituições diplomática e militar no plano externo.

Alsina Jr. (2009) também destaca a importância de uma articulação entre as duas, visto que a tendência natural é de competição e não de cooperação no terreno. Articulação é definida pelo autor como a perseguição de metas comuns às duas políticas que visem a maximização dos ganhos/minimização dos prejuízos da ação internacional. O autor propõe um *continuum* de cinco conceitos para compreender o grau de interface entre estas políticas: (i) incompatibilidade; (ii) divergência; (iii) harmonização; (iv) coordenação e (v) integração. “A primeira representaria a ausência de articulação; a segunda, articulação deficiente; a terceira, articulação pouco profunda; a quarta, adequada; e a quinta, ideal” (ALSINA JR., 2009, p. 79).

No âmbito institucional, a forma mais utilizada para garantir a articulação das Forças Armadas, em seus ramos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, é o MD, que se articula com outras burocracias em prol da condução da política externa. Outro mecanismo é a criação de um Conselho de Segurança Nacional (ALSINA JR., 2009). Tanto para o caso brasileiro como para o caso colombiano estudiosos apontam para a difícil articulação entre a política externa e a política de defesa, o que é abordado nos estudos de caso a seguir.

### **3. Política Externa e Política de Defesa no Brasil: interseções e descompassos**

Conforme mencionado em seção anterior, defesa e diplomacia são instrumentos essenciais da política externa de um Estado e idealmente são complementares, mesmo que em tempos de paz ou de guerra uma se manifeste mais que a outra (ARON, 2002). Todavia, no caso brasileiro diversos autores destacam a baixa articulação das políticas, salientando a existência de um diálogo tardio (FUCCILLE et al, 2015), de uma síntese imperfeita (ALSINA

JR., 2003) e de um destino paralelo das duas políticas (SAINT-PIERRE, 2010). O que a literatura aponta é que existe um funcionamento peculiar da política externa e de defesa no país, que se relaciona com a autonomia das burocracias especializadas, que parecem seguir lógicas próprias. No caso brasileiro, duas das razões que permitem compreender a fraca articulação entre as políticas são a contribuição historicamente nula da defesa à política externa brasileira e a orientação da defesa ao âmbito interno, focada na manutenção da ordem e da lei (LIMA, 2010).

O fato do Brasil estar localizado em uma região que não possui intensas ameaças regionais (área de baixa securitização) aliado à debilidade militar brasileira, induziu a criação de uma identidade não confrontacionista e conciliatória, que minou a legitimidade da ampliação das capacidades militares brasileira e gerou indiferença em relação ao poder militar. Nesse contexto, as Forças Armadas se voltaram, historicamente, para as questões mais relacionadas ao seu desenvolvimento institucional e à manutenção da ordem interna do que para a preparação para a guerra (ALSINA JR, 2009). Contribuíram para isso, os altos níveis de violência no país e os problemas relacionados à criminalidade nacional-transnacional que têm mais impacto na sociedade brasileira do que os temas tradicionalmente relacionados ao setor de defesa (LIMA, 2015).

Lima (2010) salienta que a falta de sinergia entre as funções políticas das instituições diplomática e militar se manifestou com a instauração da República no Brasil, visto que no período anterior, era o Imperador quem controlava ambas as funções. A partir do período republicano, sobretudo após a gestão do Barão do Rio Branco, assiste-se à monopolização das funções externas pela diplomacia, que passa a agir de forma autônoma em relação às Forças Armadas (ALSINA JR., 2009). Com efeito, a priorização do desenvolvimento econômico nacional, legitimou a condução pacífica e a renúncia do país a qualquer ambição militar regional, contribuindo, por sua vez, para o abandono da missão de defesa clássica que as Forças Armadas deveriam desempenhar (LIMA, 2010).

O fato das Forças Armadas priorizarem a agenda de segurança interna em detrimento da externa, impactou também o desenvolvimento das relações civis-militares. As Forças Armadas buscaram se manter distantes do jogo partidário, criando um insulamento burocrático e uma identidade própria em relação à sociedade e à política nacional. Essa identidade refletiu-se na ideia de tutela da nação, que deveria intervir na política quando fosse necessário. A forte influência do pensamento positivista na caserna serviu para embasar essa

“missão civilizatória” que as Forças Armadas deveriam desempenhar no país<sup>3</sup>. O contexto de Guerra Fria e de disseminação da doutrina de Segurança Nacional robusteceram a missão das Forças Armadas em termos de segurança interna, fortalecendo a identidade institucional militar como apartada e acima das demais organizações, caracterizadas pelo facciosismo da política (ALSINA JR., 2009; LIMA, 2010).

Desse modo, tanto diplomatas como militares integravam universos paralelos, onde preponderavam objetivos institucionais distintos que alimentavam o funcionamento, a identidade, a legitimidade e a autonomia das corporações na definição de suas políticas. Durante o Regime Militar, houve o rompimento do insulamento dos militares no jogo político com a intervenção direta na política nacional e, apesar das consequências negativas desse período, houve a criação de uma sinergia momentânea entre as corporações no tratamento do tema nuclear<sup>4</sup> (LIMA, 2010).

O período de ditadura militar fez com que desconfianças sobre a corporação castrense perdurassem mesmo após o processo de redemocratização, implementado a partir de 1985, constituindo um fator que contribuiu para a baixa prioridade conferida à defesa na política brasileira (ALSINA JR., 2009). Como aponta Rocha (2012), de 1985 até meados dos anos 1990, houve um distanciamento e baixo interesse político em temas que envolvessem as Forças Armadas, percebidas por parcelas da sociedade como inimigas. Nesse período, houve um gradual afastamento dos militares na participação dos assuntos políticos (o retorno aos quartéis), o que incluía o tema da defesa.

A partir do exposto, é possível observar que alguns fatores contribuíram ao longo do tempo para a baixa prioridade da política de defesa e para uma fraca articulação entre essa política e a política externa: o insulamento burocrático da instituição militar e diplomática; o histórico de intervenção na política brasileira (Regime Militar); a ênfase da política externa no desenvolvimento econômico em detrimento da defesa nacional; o não confrontacionismo da política exterior brasileira; a baixa percepção de eventuais ameaças externas; a baixa securitização da região; e, por fim, a preocupação com as ameaças internas, que deslocou as funções das Forças Armadas.

---

<sup>3</sup> Como aponta Barreto (2016), o crescimento da influência militar na política brasileira ocorreu a partir da proclamação da República, que contou com apoio militar em 1889 e permaneceu sob o controle dos militares durante dois governos. Nos anos 1930, Vargas contou novamente com o apoio de militares para assumir o poder. Assim, os militares interviam na política como uma espécie de “salvação”.

<sup>4</sup> Essa sinergia gerou a recusa à assinatura do Tratado de Não Proliferação Nuclear de 1967, a assinatura do acordo nuclear com a Alemanha em 1975 e uma mudança na percepção dos militares sobre a associação brasileira aos Estados Unidos (EUA) para os projetos de desenvolvimento tecnológico (LIMA, 2010).

Alsina Jr. (2009), destaca também a ausência de direção política efetiva sobre a política de defesa e a ausência de mecanismos operacionais eficazes de articulação entre as políticas externa e de defesa como fatores relevantes para compreender a insuficiência dos laços entre diplomacia e defesa no Brasil.

Embora, historicamente as políticas de defesa e externa sofram de uma baixa articulação, a inserção internacional mais ativa do Brasil a partir de meados dos anos 1990 e sobretudo neste novo século, com as políticas de “autonomia pela participação” (FONSECA JR., 1999) e “autonomia pela diversificação” (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007), foram importantes para indicar a necessidade de elevar a articulação precária entre as políticas, propiciando alterações relevantes.

Segundo Lima (2010), o fim da Guerra Fria descongelou a paralisia decisória da Organização das Nações Unidas (ONU), sobretudo do Conselho de Segurança. A agenda de reforma da ONU e a intensificação das Operações de Paz criaram condições, nesse período, para uma aproximação da política externa e de defesa. Na seara doméstica, a consolidação do regime democrático também propiciou ganhos importantes para articulação das políticas, que se manifestaram na prática no governo Fernando Henrique Cardoso – FHC – (1995-2002), com continuação e aprofundamento nas gestões seguintes.

O governo FHC é marcado por duas importantes inovações institucionais que contribuíram para conceder maior relevância à política de defesa na agenda nacional. A primeira foi a formulação da Política de Defesa Nacional (PDN), em 1996, e a segunda foi a criação do MD, em 1999, extinguindo os antigos Ministérios Militares (Marinha, Exército, Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas). A formulação da PDN contou com as contribuições de diversos representantes da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (CREDEN), envolvendo entre diferentes atores, militares e diplomatas. A PDN é bastante criticada por ser genérica e reiterar princípios da atuação externa brasileira, sem oferecer diretrizes de longo prazo e articular claramente defesa e política externa. No entanto, mesmo com as deficiências apontadas, o documento foi importante pelo esforço de articulação entre as políticas, buscando aprofundar uma relação que se estabelecia até então em bases informais (ALSINA JR., 2003).

A segunda inovação, a criação do MD, obrigou as Forças Armadas a trabalharem em conjunto – reduzindo a autonomia de cada ramo militar nas decisões corporativas – e promoveu interlocução e necessidade de coordenação com membros da burocracia civil,

como diplomatas. A criação do Ministério diminuiu o insulamento dos militares e gerou condições para o controle civil das Forças Armadas (LIMA, 2010; ALSINA JR., 2009).

Contudo, apesar do impacto inovador das iniciativas supracitadas, elas não foram suficientes para promoção de uma profunda articulação entre política de defesa e política externa. A aproximação mais intensa da política de defesa e externa se deu, com efeito, ao longo do Governo Lula (2003-2010), com a adoção de uma política mais autônoma, caracterizada pelo revisionismo e pela diversificação das relações exteriores (LIMA, 2010).

A busca por maior autonomia incluía superar debilidades do país, como a defasagem de suas capacidades defensivas. Havia o entendimento de que era necessário investir em Forças Armadas condizentes com o tamanho e importância do Brasil, gerando uma eficaz capacidade dissuasória (FUCCILLE et al, 2015). Nesse contexto, algumas iniciativas foram de particular relevância para uma maior interlocução entre diplomacia e defesa, como a participação ativa do Brasil em Operações de Paz, liderando a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), a criação do CDS na Unasul, a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (END) e o fortalecimento do MD.

Com relação ao MD, demorou um tempo para que ampliasse a sua capacidade de ação no governo, inclusive por ter que lidar com uma série de crises no seio da corporação. Como aponta Barreto (2016), no início da gestão Lula não houve para o Ministério o mesmo planejamento prévio e convergência de objetivos que houve com a instituição diplomática. Soma-se a isso o fato do MRE ser uma corporação consolidada e com espírito de corpo, resultando em sua preponderância na tratativa da política externa, incluindo defesa, frente ao MD – que além de recém-criado precisava equilibrar as demandas das três Forças. A chegada de Nelson Jobim, um ator com força política, ao Ministério, durante o segundo mandato de Lula, fortaleceu o MD, abrindo espaço para maior diálogo no campo da formulação da política externa brasileira.

Uma das ações mais importantes de sua gestão foi a publicação da primeira Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008, documento inovador na área que avança em relação à PDN e a sua segunda versão, publicada em 2005. A END contornou a ausência de um Livro Branco que apresentasse princípios e objetivos da defesa brasileira e de sua projeção estratégica, sobretudo em um contexto em que vizinhos sul-americanos contavam com um Livro Branco e em que Jobim explorava mercados no exterior para reequipar as Forças Armadas (SAINT-PIERRE, 2010).

A END contemplou aspectos que tinham sido pouco explorados nos documentos anteriores e avançou no tratamento de temas nunca explorados em documentos públicos. O documento buscou definir a grande estratégia<sup>5</sup> do Brasil, além de abordar outros aspectos relacionados à defesa, como educação, ciência e tecnologia, economia e infraestrutura. Inclusive, reforçou a necessidade de independência tecnológica com base na constituição de um complexo científico-militar nacional, que contaria com proteção e auxílio econômico do governo (SAINT-PIERRE, 2010). Como indica Lima (2010), essas iniciativas induzem a formação de uma *constituency* e fomentam a modificação do processo decisório tradicionalmente fechado na área da segurança e da defesa.

Com efeito, a própria elaboração da END, embora não tenha sido sujeita a uma ampla discussão pública, como anunciado pelo então Presidente, foi alvo de discussão interministerial e criou um importante espaço para diálogo entre diplomatas e militares, que debateram versões preliminares do documento, permitindo o alinhamento de objetivos entre as políticas de defesa e exterior (LIMA, 2015).

Outra iniciativa que reforçou a defesa na agenda externa foi a criação do CDS na Unasul, em 2008. O órgão foi criado a partir de uma proposta exclusivamente brasileira, como forma de ampliar a cooperação em defesa e segurança na região, impulsionar a indústria de defesa e evitar a ingerência dos EUA e imposição de sua agenda de segurança no subcontinente. Quem liderou a iniciativa foi o MD, sob gestão de Jobim, que acompanhou Lula em visitas aos países vizinhos para consolidar a proposta brasileira. O MRE teve participação reduzida na criação do órgão que ganhou destaque na política regional. Apesar do protagonismo do MD, a criação do CDS teve o potencial de ampliar o diálogo entre diplomacia e defesa, apoiando as diretrizes de busca por maior autonomia e ampliação da integração regional vigentes na agenda diplomática. No órgão, participam os MDs de cada Estado-membro e representantes dos MREs (BARRETO, 2016).

Outra dimensão importante que reforçou a articulação da política de defesa e externa foram as Operações de Paz. A decisão brasileira de liderar a MINUSTAH, em 2004, ampliou o compromisso brasileiro em temas de segurança internacional e envolveu diretamente os militares em uma atividade externa, estimulando a cooperação com o MRE. Ademais, a participação ativa dos militares em Operações de Paz legitima a função pública da defesa na

---

<sup>5</sup> Segundo Amorim (2016, p.133), o conceito de grande estratégia “remete à necessidade de emprego de toda a gama de recursos à disposição do Estado, e não apenas dos recursos militares, para a manutenção de sua segurança”. Nesse sentido, o desenvolvimento dessa estratégia envolve a coordenação de diferentes burocracias para garantir a soberania e a projeção pacífica do Brasil, em especial do MRE e do MD. Também o Ministério da Ciência e Tecnologia tem lugar essencial na consecução da estratégia.

sociedade e estimula a prestação de contas da política de defesa, auxiliando na formação de uma *constituency* na área, o que já existe no campo da política externa (LIMA, 2010).

O governo Rousseff (2011-2016), embora tenha enfrentado dificuldades para condução da política externa e sofrido com os impactos da crise econômica e política que se instaurou no país, teve importantes desdobramentos na área da defesa. Ao longo de seu governo, o tema foi reforçado na política externa, principalmente devido à chegada de Celso Amorim ao cargo de Ministro da Defesa, em 2011. Amorim, que havia sido Ministro das RE do Governo Lula, reforçou o interesse de aproximar os dois campos. Em diversas ocasiões, ressaltou a importância de se consolidar uma visão ampla da inserção internacional do Brasil que conjugasse a política externa à política de defesa para garantir a projeção do país e a defesa da soberania nacional. O conceito de “grande estratégia” ganhou relevância em sua gestão e houve empenho em estabelecer uma lógica de coordenação entre os responsáveis pela execução das políticas externa e de defesa. Ao campo diplomático e militar, Amorim agregou também a ciência e tecnologia, indispensável para consecução de uma grande estratégia e salientada na END (AMORIM, 2016).

A experiência diplomática de Amorim resultou em um aprofundamento da capacidade de atuação externa do MD. Assim, mesmo em um cenário de retração da atuação do MRE nas relações internacionais brasileiras, em temas de defesa houve atuação em diversas frentes, como em cooperação em defesa (exercícios militares, compra de equipamentos) e nas Operações de Paz no Haiti e no Líbano (BARRETO, 2016).

Além de dar continuidade aos objetivos da política de defesa em curso na gestão anterior e priorizar maior articulação entre defesa e diplomacia, a gestão de Amorim foi marcada pela revisão de alguns documentos como a PDN, que a partir de então passou a se chamar Política Nacional de Defesa (PND), e a END, além da criação do esperado Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), todos publicados em 2012. Com relação ao Livro Branco, embora não apresente elementos inovadores em relação à PND e à END, sinalizou transparência dos objetivos militares para a sociedade e buscou sistematizar posturas diplomáticas e de defesa adotadas pelo Brasil, reforçando a demanda por cooperação inter-burocrática e coerência na ação externa (LIMA, 2015).

Apesar dos esforços por maior diálogo entre política externa e de defesa e do espaço que o tema da defesa adquiriu na agenda política brasileira, tanto o Governo Lula como Rousseff continuaram enfrentando obstáculos para reduzir a participação dos militares na segurança interna. As Forças Armadas foram constantemente demandadas a participar de

operações de Garantia da Lei e da Ordem. Assim, ao mesmo passo em que se aprofundou a capacidade de articulação internacional do MD e em que se ampliou sua interação com o MRE – a partir de documentos políticos que expressavam maior clareza aos objetivos da defesa nacional – aumentava-se o papel dos militares na segurança pública, prejudicando a alocação de recursos em objetivos da política externa e impactando a agenda do MD (BARRETO, 2016).

#### **4. Política Externa e Política de Defesa na Colômbia: a preponderância da dimensão militar**

Na história colombiana, a centralidade do narcotráfico e da guerra civil interna fez com que tradicionalmente a segurança tivesse prioridade na agenda política. Para que seja possível compreender esse processo é importante recorrer à história.

Entre os países latino-americanos, as Forças Armadas colombianas foram as que menos se envolveram diretamente em assuntos políticos nacionais. Desde 1900, os militares estiveram envolvidos em apenas um golpe de Estado, alçando o General Gustavo Rojas Pinilla (1953-1958) ao poder, em contexto de intensa violência e instabilidade no país. Enquanto a região passou por longas ditaduras entre as décadas de 1960 e 1980, a Colômbia manteve governos civis, sem sofrer intervenção das Forças Armadas na política. Contudo, apesar de pouco envolvimento no jogo político nacional, os militares tiveram importante papel nos governos civis, atuando na manutenção da ordem pública e da segurança interna (HANRATTY; MEDITZ, 1988).

O envolvimento militar nos assuntos de segurança pública ocorreu devido à intensificação dos problemas domésticos relacionados às tensões políticas e sociais que impactaram o país no período conhecido como *La violencia* (1948-1966)<sup>6</sup> e ao intenso combate ao narcotráfico implementado a partir dos anos 1970. Esses acontecimentos ampliaram o papel desempenhado pelos militares, dando às Forças Armadas jurisdição sobre crimes contra a segurança nacional (HANRATTY; MEDITZ, 1988; DARIO, 2013; TOKATLIAN, 2011). Ao invés de uma participação maior em funções de defesa e soberania nacional, os militares se dedicaram principalmente em conter os protestos sociais, as guerrilhas e os narcotraficantes, o que deu uma nova identidade às corporações castrenses, em

---

<sup>6</sup> Este período é caracterizado pela intensificação da violência e perseguição política no país. O estopim para a violência foi o assassinato do líder político liberal, Jorge Eliécer Gaitán, em 1948. As ruas de Bogotá foram alvo de violentos conflitos entre manifestantes e polícia, em episódio conhecido como Bogotazo. A partir de então, a violência se disseminou pelo país, justificando um quase permanente Estado de sítio durante três décadas (DARIO, 2013).

especial ao Exército. Assim, de instituição que atua para garantir a segurança estatal, as Forças Armadas foram empregadas na tarefa de eliminar a insegurança nacional (TOKATLIAN, 2011).

A respeito das Forças Armadas, é importante salientar que sua trajetória institucional favoreceu a pouca intervenção na política nacional. Diferente de outros países em que os militares possuíam prestígio e eram percebidos como a “salvação” em tempos de instabilidade política, na Colômbia os militares construíram uma baixa reputação na sociedade. O antimilitarismo se manifestou desde a independência, com elites políticas e econômicas buscando o monopólio do poder e concedendo pouca relevância à dimensão militar, em uma região com relativa segurança, o que contribuiu para a fragilidade das instituições castrenses e de uma estratégia militar colombiana (MORENO, 2014).

Como aponta Dario (2013), a maior profissionalização das Forças Armadas e principalmente a expansão do seu papel se dá com o aprofundamento dos conflitos sociais, em que guerrilhas e outros grupos armados concentravam-se principalmente em zonas rurais. Nesse contexto de instabilidade (*La Violencia*) e após o golpe militar, foi criada a coalizão Frente Nacional<sup>7</sup>, em 1958, e o Estado de sítio<sup>8</sup> se tornou um instrumento recorrente na política colombiana. Os militares passaram a ser constantemente demandados para atuarem contra a subversão. A partir dos anos 1960, algumas mudanças fortaleceram o papel dos militares em âmbito nacional: a reestruturação do Ministério da Defesa – que abarcou além das Forças Armadas, a Polícia Nacional –, a criação de uma justiça penal militar para deter e julgar civis e a criação de um Conselho Superior de Defesa nacional (MORENO, 2014). Assim, entre os anos 1950 e 1970, as Forças Armadas envolveram-se cada vez mais na repressão do protesto social, apoiando as ações traçadas pela Presidência no Estado de sítio, em um período de democracia restringida<sup>9</sup>.

Também a convergência ideológica que se estabeleceu entre militares e políticos ao longo dos anos reforçou o não intervencionismo dos militares na política e a atuação das

---

<sup>7</sup> A Frente Nacional consistiu em um acordo entre os Partidos Liberal e Conservador, em que ambos concordavam em criar uma coalizão que se alternaria no poder. A Frente Nacional estabeleceu negociações com o governo militar, definindo limites para participação direta dos militares na política (DARIO, 2013).

<sup>8</sup> O Estado de sítio estava previsto desde a Constituição de 1886 e permitia que o presidente da República utilizasse de poderes extraordinários para lidar com situação de ameaças em uma região ou em todo o território (MORENO, 2014).

<sup>9</sup> Como aponta Moreno (2014), é difícil comparar a situação vivida na Colômbia ao longo do governo da Frente Nacional às ditaduras dos vizinhos latino-americanos. Houve um impacto sobre a democracia, mas é extremo, segundo o autor, falar de autoritarismo em comparação ao que ocorria na região. Ademais, continuaram existindo eleições, o Congresso continuou operando e houve alto grau de abstenção de eleitores por uma desmotivação com a política frente ao pacto firmado pela Frente Nacional. Para mais informações, ver Moreno (2014, p.350).

Forças Armadas no plano interno. A orientação ideológica anticomunista na Guerra Fria foi um fator que ajudou na estabilidade das relações cívico-militares, além de ter ampliado a participação militar na política em um período marcado por governos que apoiavam a Doutrina de Segurança Nacional aplicada em países vizinhos (HANRATTY; MEDITZ, 1988).

A partir do final da década de 1970, a participação militar na segurança nacional foi ampliada com a atribuição da responsabilidade de combater o narcotráfico sendo designada às Forças Armadas. Contudo, essa participação foi sujeita ao controle civil, embora o MD, as agências de inteligência e o sistema de justiça militar estivessem sob controle dos militares, o que se altera a partir dos anos 1990 (DARIO, 2013). A esse respeito, desde 1991, o país adotou a prática de nomear para o cargo de Ministro da Defesa apenas civis (RAMÍREZ, 2012).

Na década de 1990, em meio ao contexto de intensificação da violência – motivada pela modificação do funcionamento dos cartéis do narcotráfico, expansão regional da atividade dos grupos paramilitares, ampliação dos crimes relacionados ao narcotráfico e das atividades dos grupos guerrilheiros – os governos de Andrés Pastrana (1998-2002) e Álvaro Uribe (2002-2010) priorizaram a recuperação da segurança como tema na agenda nacional (RAMÍREZ, 2012). Nesse período, a estratégia de internacionalização do conflito colombiano<sup>10</sup> dotou o MD de um grande protagonismo, que não existia até então, sendo considerado inclusive um articulador da política nacional, responsável por implementar a Política de Segurança Democrática (PSD), bandeira do presidente Uribe (DIAMINT, 2016).

Como vimos, com a intensificação do conflito armado, a participação dos militares foi ampliada, pois o assunto teve relevância tanto na agenda doméstica como de política externa, envolvendo inclusive cooperação militar. Nesse contexto, os diplomatas perderam espaço na formulação da política externa.

Há uma narrativa predominante na literatura sobre a política exterior colombiana de que a política externa é personalista e extremamente concentrada nas decisões presidenciais (TICKNER, 2001). Com efeito, um MRE com pouca capacidade de articulação e muito sujeito às decisões autônomas dos presidentes acabou perdendo poder decisório frente ao MD.

---

<sup>10</sup> A gestão Pastrana (1998-2002) tratou o narcotráfico como ameaça à segurança nacional e solicitou a cooperação de atores externos, sobretudo dos EUA, para o combate às guerrilhas e drogas. É neste contexto que há a internacionalização do conflito doméstico colombiano e que é elaborado o Plano Colômbia, ampliando o grau de ingerência dos EUA no país e inaugurando o período que Tickner (2007, p.91) denominou “*intervención por invitación*”.

Assim, ao longo do Governo Uribe, a PSD propiciou que o MD adquirisse grande liderança e que a Chancelaria se limitasse a apoiar as decisões governamentais (PASTRANA; VERA, 2012). Enquanto o MRE perdia espaço na política exterior, o MD se fortalecia, inclusive com mudanças institucionais, que buscaram melhorar a articulação com o MRE na execução da política externa e com as Forças Armadas na definição das estratégias internacionais, além de criar departamentos que lidavam com temáticas críticas à PSD.

Esses ajustes institucionais buscavam fortalecer o MD no contexto de implementação da PSD que se baseava no diagnóstico de que a fraqueza do Estado colombiano gerou condições para que surgissem grupos armados e que era indispensável fortalecer a democracia e as instituições para controlar o território nacional. Essa política foi colocada em prática com apoio dos EUA por meio do Plano Colômbia. Como resultado, a vinculação da situação doméstica com problemas transnacionais gerou competência internacional para o MD, propiciando o estabelecimento de uma ativa diplomacia em matéria de segurança e defesa (TICKNER, 2007; RAMÍREZ, 2012).

A característica do período foi, portanto, a sujeição da agenda política colombiana à militarização e à securitização das políticas antidrogas em âmbito doméstico e externo, reforçando o papel central do MD. O Plano Colômbia, em curso desde o Governo Pastrana, foi acompanhado pela implementação do Plano Patriota, lançado em 2003 como a maior ofensiva militar já realizada contra grupos armados. Esse Plano contou com intensa presença estadunidense e resultou no aprofundamento da dependência dos EUA. O país negociou um Tratado de Livre Comércio com a potência e apoiou a intervenção no Iraque, depondo contra a longa tradição colombiana de respeito ao direito internacional (TICKNER, 2007), gerando tensões com a diplomacia.

Outros atritos gerados pela atuação do MD ocorreram na região, não apenas pelo apoio colombiano às políticas antiterrorismo estadunidenses, como pelo combate às FARC em zonas fronteiriças, gerando situações delicadas com a Venezuela e com o Equador, chegando à ruptura das relações diplomáticas. Nesse ponto, foi necessário grande empenho da Chancelaria para restabelecer as relações, o que ocorreu durante o Governo Santos. A esse respeito, Bitar (2014) destaca o papel de María Ángela Holguin, atual Ministra das RE da Colômbia, que foi Embaixadora na Venezuela durante a gestão de Uribe e que tinha um bom relacionamento com as autoridades venezuelanas.

As tensões com os vizinhos fomentaram atritos inter-burocráticos. O então Ministro da Defesa, Juan Manuel Santos (atual presidente colombiano) afirmou que a operação militar em

território equatoriano envolvia golpear terroristas que atentavam contra a população colombiana, assim, mesmo que eles estivessem em outro território, a ação era em legítima defesa e uma doutrina cada vez mais aceita no Direito Internacional. Essa declaração foi considerada abusiva pelo MRE, visto que envolvia assuntos de responsabilidade formal do Ministério, além de gerar atritos nas relações com os vizinhos Equador e Venezuela (TORRIJOS, 2009).

Em 2009, a dimensão militar da política colombiana provocou outra crise regional devido à negociação entre Colômbia e EUA para instalação de bases militares, tema que foi tratado no âmbito da Unasul. Na ocasião, circularam notícias de que a Colômbia poderia se retirar da instituição após questionamentos dos vizinhos. A respeito da Unasul, cabe destacar que houve resistência do governo colombiano quanto à participação no CDS, devido ao organismo tratar a defesa apenas na dimensão externa e à suspeita de que fosse um órgão relacionado aos interesses venezuelanos.

Segundo Granda Henao (2015), durante o primeiro mandato (2002-2006) de Uribe houve por parte do MRE, conduzido por Carolina Barco, uma tentativa de exercer uma postura proativa de proposição de agenda e bom diálogo com os vizinhos. Todavia, a instituição tinha que lidar com as preferências do mandatário, que definia as prioridades de política externa conforme as prioridades domésticas, voltadas à segurança e defesa. Assim, mesmo com maior capacidade propositiva no primeiro mandato, a burocracia diplomática “teve um papel secundário e de obediência ao mandatário, ao tempo que a pasta de Defesa assumia um papel de liderança nas relações exteriores” (p.76). Isso se dá principalmente no segundo mandato (2006-2010), fase em que houve mudanças constantes de Ministros na corporação diplomática e em que Uribe e o MD assumiam a liderança das relações exteriores, gerando tensões com os vizinhos e com outras burocracias.

A chegada ao poder de Juan Manuel Santos (2010-2016), ressaltava a importância do cargo que ocupou ao longo de sete anos no MD. Todavia, diferentemente de seu antecessor, Santos incentivou uma agenda de política externa mais diversificada e menos focada em segurança, apesar da relevância do tema, modificando com isso o espaço aberto ao MD para tratamento de temas de política externa. Foram traçadas quatro prioridades: posicionar o país nas dinâmicas mundiais, avançar em temas de integração e desenvolvimento, reforçar a política migratória e consular e fortalecer institucionalmente o MRE. A partir da chamada

Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade (PISDP)<sup>11</sup> se reconhecia a necessidade de uma estratégia de diplomacia para a segurança que buscasse aumentar a efetividade na luta contra o crime transnacional e reduzir a possibilidade de uma crise regional (RAMÍREZ, 2012).

A necessidade de melhor articulação entre defesa e diplomacia se tornava clara em seu governo, refletindo-se também em uma mudança na estrutura do MD, que em busca de uma melhor coordenação com o MRE reestruturou-se novamente com a Direção de Relações Internacionais e Cooperação (RAMÍREZ, 2012).

Pastrana e Vera (2012) ao analisarem o perfil de Santos como presidente, indicam que houve maior delegação da condução das relações exteriores para a Chancelaria, em detrimento da absorção personalista do governante anterior. Assim, o MRE teve maior capacidade propositiva e de atuação, conduzindo a política exterior em parceria com o presidente que exerceu liderança, mas compartilhou interesses e funções. Os componentes de segurança e defesa não deixaram de ser importantes nesse período, visto diversos acordos de cooperação policial e militar firmados entre Colômbia e outros países (como Brasil e Peru) e o restabelecimento de cooperação nas áreas com o Equador e com a Venezuela. Contudo, a dimensão militar não tem a mesma centralidade dos anos anteriores, sendo enfatizados novos eixos temáticos na política externa, como posicionar a Colômbia como país promotor dos Direitos Humanos e trabalhar em temas como energia, ciência e tecnologia, entre outros (PASTRANA; VERA, 2012).

Também se buscou ampliar o consenso político relacionado à política exterior colombiana. Para isso foram utilizados mecanismos verticais (Plano de Governo, reuniões no Conselho de Ministros, diretrizes presidenciais para o MRE) e transversais (reuniões de consulta com a Comissão Assessora de RE, convites *ad hoc* do MRE a setores governamentais, empresariais, acadêmicos e da sociedade civil e reuniões com as Altas Cortes). A combinação desses mecanismos foi positiva para o MRE e para a política externa, gerando mais aprovação da política exterior e aprimorando a coordenação inter-burocrática, embora ainda não seja a ideal. A esses fatores soma-se o papel desempenhado por Holguín como Ministra das RE que trabalhou em prol do fortalecimento institucional da corporação diplomática e de sua maior autonomia (PASTRANA; VERA, 2012).

---

<sup>11</sup> Essa política envolvia buscar a redução histórica da produção de narcóticos; desarticular grupos armados ilegais; criar condições de segurança para convivência cidadã; avançar em prol de um sistema de capacidades dissuasivas efetivo; contribuir em situações de desastres naturais e catástrofes; fortalecer a institucionalidade e bem-estar do setor de segurança e defesa (PASTRANA; VERA, 2012).

Ramírez (2012) destaca que ao longo do governo Santos o maior espaço para influência do MD nas relações internacionais se deu em temas relacionados à participação do país em Operações de Paz, no CDS na Unasul e na oferta de cooperação em segurança. A conclusão do autor é que no governo Santos há uma correspondência da atividade internacional do MD com a reorientação das prioridades da agenda da política exterior, principalmente no que tange ao relacionamento com os países vizinhos. Ou seja, existe uma melhor articulação entre a política de defesa e a política externa a partir desse período, sem uma subordinação da última pela primeira.

Outro fator que reforçou o enfraquecimento da dimensão militar na agenda colombiana foi o estabelecimento da busca para a paz como um objetivo do presidente colombiano (DIAMINT, 2016). Com efeito, os Diálogos de Paz estabelecidos com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) ajudaram a enfraquecer a prioridade da segurança na agenda externa, diante de um cenário em que o país buscava se projetar com uma nova identidade, caracterizada pela possibilidade de paz frente às negociações internas. Desse modo, a dimensão militar passa a conviver com outras prioridades da política externa (BORDA, 2014).

Após apresentação dos estudos de caso, a seção a seguir analisa comparativamente a articulação da defesa e da diplomacia nos países investigados.

## **5. As políticas externa e de defesa do Brasil e da Colômbia em comparação**

Tanto no Brasil como na Colômbia, as burocracias da política externa e da política de defesa nem sempre estiveram articuladas, apresentando mais descompassos do que interseções. Embora idealmente diplomacia e defesa devessem apoiar-se em prol dos objetivos internacionais do país, percebe-se uma baixa articulação e tensões entre as corporações.

No caso brasileiro, as instituições diplomática e militar se estabeleceram de forma a insularem-se do debate político, o que teve um peso considerável para que as burocracias tivessem maior dificuldade no estabelecimento de um diálogo efetivo em temas de política externa. O histórico pacifista da política externa e a baixa percepção de ameaças em um entorno regional de pouca securitização, também contribuíram para isso, além de relegarem a defesa a um segundo plano na escala das prioridades políticas. Assim, coube às Forças Armadas desempenharem um papel mais efetivo no campo doméstico, no que dizia respeito à manutenção da lei e da ordem, do que no campo externo, no que tange à preparação para a

guerra e ao fortalecimento da capacidade dissuasória nacional. Desse modo, duas burocracias com preferências, poderes e informações distintas se estabeleceram, gerando pouca articulação entre as instituições.

A maior influência das Forças Armadas na definição da política externa aconteceu, como vimos, com a criação do MD e divulgação da PND, trazendo a temática para agenda política brasileira. Contudo, a maior articulação entre as políticas ocorreu a partir do Governo Lula, acompanhando o objetivo de maior autonomia do Brasil em âmbito internacional, projeto que valorizava a dimensão da defesa. Com efeito, a forte liderança política exercida pelos Ministros Jobim e Amorim frente ao MD ajudou a ampliar a interlocução entre diplomacia e defesa e o peso desta última na agenda política. Ademais, a END, o envolvimento mais ativo em Operações de Paz, a criação do CDS e a divulgação do LBDN foram essenciais para aprofundar as discussões sobre defesa no âmbito político brasileiro e ampliar as interseções entre política externa e de defesa, diminuindo os descompassos.

A partir do *continuum* proposto por Alsina Jr. (2009) para compreender o grau de interface entre política externa e de defesa, percebe-se que a interação entre as burocracias especializadas não é marcada pela integração, como seria no cenário ideal. Porém, também não se verifica uma incompatibilidade ou divergência. Com base nas iniciativas supracitadas, pode-se pensar que diplomacia e defesa trilham um caminho em busca da harmonização, caracterizada por uma articulação pouco profunda, mas que a partir das iniciativas em curso e já implementadas pode, se houver vontade política das burocracias especializadas no longo prazo, se tornar adequada, gerando uma eficaz coordenação inter-burocrática.

Assim, conclui-se que no âmbito da política externa brasileira, as Forças Armadas foram historicamente atores secundários, sendo a instituição diplomática a unidade de decisão mais forte. No entanto, os encaminhamentos dos últimos anos ampliaram a capacidade de poder do MD, que conseguiu agregar suas preferências à agenda externa e, a depender do tema, conforme *expertise* e informações, conduziu ações internacionais, ampliando o papel das Forças Armadas na política externa, como no CDS e nas Operações de Paz mencionadas.

No caso colombiano, a centralidade dos conflitos internos e o combate ao narcotráfico, ampliou o papel desempenhado pelas Forças Armadas no âmbito da segurança pública e fez com que a instituição fosse central para execução das políticas governamentais. Assim, mesmo não sendo uma corporação que tenha tradicionalmente participado diretamente na vida política nacional, as Forças Armadas desenvolveram papel significativo na política colombiana, ganhando força institucional com os passar dos anos.

No campo da política externa, destacamos a difícil articulação entre diplomacia e defesa no país, devido à hierarquia que se estabeleceu entre o MD e o MRE no governo Uribe como resultado da PSD implementada ao longo de seu mandato. A priorização do combate às drogas e aos grupos insurgentes, a implementação dos Planos Colômbia e Patriota e as operações militares em regiões fronteiriças foram centrais para a política exterior colombiana, gerando muitos imbróglis diplomáticos com países vizinhos e a absorção da agenda de política exterior pelos temas de defesa. A condução da agenda externa foi liderada pelo Presidente e pelo MD, diminuindo a autonomia do MRE, instituição que historicamente carece de maior grau de profissionalismo e institucionalização na Colômbia. Assim, devido ao conhecimento e informações que os militares possuíam e ao seu campo de atuação estar relacionado às prioridades da agenda colombiana tanto no âmbito doméstico como externo, o MD e as Forças Armadas ampliaram o poder no processo de tomada de decisão, tendo grande capacidade de definir políticas e ações relacionadas à defesa e à política externa. Nesse contexto, o MD tornou-se uma das principais unidades de decisão do governo, possuindo um grande grau de autonomia.

O cenário passa a ser modificado com a mudança presidencial e implementação de uma nova estratégia no âmbito doméstico com a PISDP e com os Diálogos de Paz. No campo externo, a ideia de diversificação das relações exteriores e a busca por reposicionar o país no mundo e projetar uma nova identidade que dissociasse a Colômbia da imagem de um país problema, fomentou a mudança de uma agenda securitizada para uma agenda diversificada. Nesse contexto, o MRE, conduzido por uma liderança com força política, a Ministra Holguín, retomou capacidade de proposição e decisão na política exterior. Embora a dimensão da segurança não tenha deixado de existir, sendo ainda uma importante área da política colombiana, houve maior articulação entre os Ministérios, tanto que não houve envolvimento em imbróglis diplomáticos nesse período. O MD continua sendo um ator político de grande protagonismo, visto a *expertise* que o permite influenciar o processo e o peso do tema da segurança na agenda colombiana. Mas, o perfil do novo presidente aliado às novas diretrizes da política externa e ao fortalecimento institucional da corporação diplomática, garantiram um maior equilíbrio no processo decisório da política exterior.

Relacionando a análise do caso colombiano com os graus de interface existentes entre as políticas conforme proposto por Alsina Jr. (2009), percebe-se que de uma ausência de articulação, chamada de incompatibilidade, o país vem se engajando em construir uma articulação, que embora deficiente e caracterizada ainda por certa divergência, pode fomentar

os outros graus de articulação propostos pelo autor. Para tanto, é necessário que as políticas sejam conduzidas menos por lideranças individuais e por burocracias competitivas e mais por um processo institucionalizado.

Como vimos, a articulação entre diplomacia e defesa é uma tarefa complexa, envolvendo inúmeros atores com distintas preferências e capacidades de influência no processo decisório. A definição de um objetivo claramente definido pelos Estados no âmbito internacional é, com efeito, de grande relevância para a condução eficaz da política externa e da política de defesa, mas a esses objetivos deve-se somar uma melhor articulação interburocrática, necessária para dar a coerência e legitimidade às políticas.

### **Referências:**

ALSINA JR., João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **RBPI**, v.46, n.2, 2003.

\_\_\_\_\_. **Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.

ARON, Raymond. **Guerra e Paz entre as Nações**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília: Ed. UNB, 2002.

BANCO MUNDIAL. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

BARRRETO, Lis. **A dimensão da defesa na política externa dos Governos Lula (2003-2010) e Rousseff (2011-2014)**. 2016. 120 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo.

BITAR, Sebastian. **Understanding multiple sources of foreign policy decision-making: evidence from Colombia**. ISA Global South Caucus Conference 2015, 2014.

BORDA, Sandra. Política exterior de la administración Santos: un liderazgo de vía media para Colombia. In: BORDA, Sandra; FLORIANO, Fábio; MOY, Valeria; PALLARES, Maria; AYUSO, Anna. **Liderazgos regionales emergentes en América Latina: Consecuencias para las relaciones con la Unión Europea**. Barcelona Centre for International Affairs CIDOB, nov, 2014.

BREUNING, Marijke. **Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2007.

CEPALUNI, Gabriel; VIGEVANI, Tullo. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v.29, n.2, 2007.

DARIO, Diogo Monteiro. **Human Security Policies in the Colombian Conflict during the Uribe Government**. 2013. 221 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – University of St Andrews.

DIAMINT, Rut. ¿Cooperación o competencia? Políticas exteriores y políticas de defensa. **Relaciones Internacionales**, n.30, 2016.

FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FUCCILLE, Alexandre; BARRETO, Lis; THOMAZELLA, Ana Elisa. Diplomacia e Defesa no Governo Lula: o diálogo tardio. **Anais do 5º Encontro Nacional da ABRI**, Belo Horizonte, jul., 2015

GRANDA HENAO, Daniel Sebastián. **Colômbia de Uribe a Santos: reposicionamentos da segurança na política externa colombiana a partir de 2010**. 2015. 241 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNB, Brasília.

HANRATTY, Dennis; MEDITZ, Sandra. **Colombia: a country study**, Federal Research Division Library of Congress, Washington, 1988.

LIMA, Maria Regina Soares de. Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro. In: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, Sergio; ALSINA, João Paulo (Org.) **Segurança Internacional: perspectivas brasileiras**. RJ: Ed. FGV, 2010.

LIMA, Raphael Camargo. **A Articulação entre política externa e política de defesa no Brasil: uma grande estratégia inconclusa**. 2015. 257 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. Política externa é política pública? **Revista Insight Inteligência**, n. 69, ano XVIII, 2015.

MILNER, Helen. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton University Press, 1997.

MORENO, Jose David. Relaciones cívico-militares en Colombia: supremacía y control de los partidos políticos sobre la organización militar. **Revista Científica General José María Córdova**, v.12, n.13, jan-jun, 2014.

PASTRANA, Eduardo; VERA, Diego. Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria de Suramérica In: \_\_\_\_\_. **Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?** Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer, GIGA, Universidad San Buenaventura, 2012.

PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. **Política Externa Brasileira: As Práticas da Política e a Política das Práticas**. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2012.

RAMÍREZ, César. Anatomía de un actor: el Ministerio de Defensa Nacional y la política exterior colombiana. In: JOST, Stefan. **Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior**. Fundación Konrad Adenauer Colômbia, 2012.

ROCHA, Marcio. A relação civil-militar no Brasil: uma análise do período de 1985 a 2006. **Anais do XV Encontro Regional de História da ANPUH-Rio**. Rio de Janeiro, 2012.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A Defesa na Política Externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. **Análise de Conjuntura OPSA**, n.8, ago. 2010.

TICKNER, Arlene. Intervención por Invitación: Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. **Colombia Internacional**, n.65, jan-jun, 2007.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. Militares y drogas. De la seguridad estatal a la inseguridad nacional. In: BORDA, Sandra; TICKNER, Arlene. **Relaciones internacionales y política exterior de Colombia**. Bogotá: Universidad de los Andes, 2011.

TORRIJOS, Vicente R, “El relevo ministerial en la política colombiana de seguridad y defensa: ¿nueva agenda?, ¿nuevas amenazas?”. **Real Instituto Elcano ARI**, v. 123, 2009.

VILLA, Rafael; BRAGATTI, Milton. Complexificação das Instituições de defesa na América do Sul. **Carta Internacional**, v.10, 2015.