

AUGUSTO WAGNER MENEZES TEIXEIRA JÚNIOR  
FÁBIO RODRIGO FERREIRA NOBRE

# Plano Colômbia: implicações para o Brasil

*A integração sul-americana tem no Brasil um forte esteio. Entretanto, acontecimentos recentes tendem a desafiar sua liderança regional. Neste artigo os autores discutem como o Plano Colômbia e a crescente presença militar dos Estados Unidos no entorno geoestratégico brasileiro podem criar novas fontes de insegurança para o Brasil.*

*Palavras-chave: Plano Colômbia, Segurança da América do Sul, Brasil, Colômbia.*



## Plan Colombia: repercussions for Brazil

*South America integration has in Brazil a strong mainstay. However, recent developments may bring challenges to its regional leadership. In this article the authors discuss how Plan Colombia and the growing military presence of the United States in the Brazilian geostrategic neighborhood may create new sources of insecurity for Brazil.*

*Keywords: Plan Colombia, South American Security, Brazil, Colombia.*

---

Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior: Professor de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

Fábio Rodrigo Ferreira Nobre: Mestrando em Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

## 1 INTRODUÇÃO

A América do Sul tem sido o espaço primeiro da política externa brasileira e área de preocupação e projeção geopolítica e estratégica (CERVO, 2009). Contexto de segurança peculiar, a região tem sido classificada como pacífica (HURRELL, 1998; BUZAN; WÆVER, 2003; CERVO, 2009), livre de grandes conflitos interestatais desde a Guerra da Tríplice Aliança, na segunda metade do século XIX. Contudo, essa avaliação não resiste a uma análise que fuja à dicotomia simplificadora de guerra e paz, pois enfrenta conflitos de baixa e média intensidade. Inclusive, a distribuição de poder material entre os Estados sul-americanos é extremamente assimétrica (MARES, 2001; ALSINA JÚNIOR, 2010).

Analisaremos os traços fundamentais da dinâmica de (in)segurança sul-americana na perspectiva do Brasil, que se consolidou como a maior potência do subcontinente e joga papel de estabilizador regional. Partindo da relevância da América do Sul para os intentos do Brasil, este artigo analisa os impactos do Plano Colômbia. Tal recorte se deve ao duplo desafio colocado pela questão colombiana: primeiro, o transbordamento para países da região de um conflito (inter)doméstico e, segundo, a sua extrapolação para a dimensão hemisférica com a entrada em vigor do plano e a presença dos Estados Unidos numa área estratégica para o Brasil.

Inicialmente, expomos o arcabouço teórico e analítico do trabalho; em seguida, tratamos dos efeitos indesejados e dos desdobramentos para o Brasil da militarização do Plano Colômbia para, então, nos determos na ascensão internacional do Brasil e no papel crucial que joga em seu entorno regional. Finalmente, apresentamos os desafios gerados pela ausência de securitização do problema colombiano.

## 2 O BRASIL E A SEGURANÇA SUL-AMERICANA

A dimensão regional da segurança é destaque nos estudos estratégicos e de defesa. Para Buzan e Hansen (2009), após a Guerra Fria, a redução da presença das superpotências (*overlay*) em várias regiões do mundo permitiram o ressurgimento de dinâmicas endógenas de segurança e conflito. Estudando as transformações na estrutura internacional de segurança, Buzan e Wæver (2003) apresentam uma “Teoria dos Complexos Regio-

nais de Segurança” (RSCT), segundo a qual a região seria crucial para o entendimento das ameaças, tendo o conceito de Complexos Regionais de Segurança<sup>1</sup> (CRS) como chave interpretativa.

Destarte a importante contribuição dos autores, lançamos mão de uma discussão complementar sobre ameaças. Wallander e Keohane (1999) propiciaram um rico debate sobre como a percepção dos atores influenciavam o seu entendimento sobre as fontes de insegurança dos Estados. Para esse refinamento contribuem com o conceito de *risco*. Para esses autores, quando um Estado considera que enfrenta “uma probabilidade positiva de que outro Estado lançará um ataque ou buscará ameaçar sua força militar por razões políticas, ele enfrenta uma *ameaça*”.<sup>2</sup> Para caracterizar uma “ameaça”, uma situação deve obedecer algumas premissas: (a) o Estado “ameaçador” precisa ter capacidade para efetuar o ataque e (b) precisa apresentar motivos para tanto. Quando essas condições não são obedecidas, Wallander e Keohane esclarecem que o Estado está perante um *risco*. As ideias e percepções desenham um papel fundamental para esses analistas. Entretanto, lhes falta considerar um processo intermediário, a partir do qual um risco passa a ser interpretado como ameaça. Uma abordagem mais construtivista permite captar essa transformação a partir do conceito de “securitização”. Segundo Buzan e Wæver (2003, p. 491), a “securitização” funciona como um processo discursivo, no qual se forma um entendimento intersubjetivo dentro de uma comunidade de que algo é uma ameaça existencial a um valor (território, soberania, princípios, vida) de um objeto de referência (Estados, grupos, indivíduos). Esse processo torna possíveis ações urgentes e excepcionais para lidar com a “ameaça”. A “securitização” do Plano Colômbia pelas autoridades brasileiras levaria a um conjunto de medidas emergenciais, caracterizadas por utilizar o leque de opções de política internacional, entre os quais o poder militar. A resolução do conflito em questão seria alçada a tópico prioritário na agenda de segurança e defesa, o que é demonstrado pela mudança na agenda diplomática e movimentação (realocação) de aparatos militares. Conceitos como “risco”, “ameaça” e “securitização” serão de fundamental importância para analisara percepção brasileira acerca do problema colombiano.

Porém, variáveis e abordagens ideacionais são insuficientes para a compreensão da segurança na região e de seus impactos sobre o Brasil. Acerca dessa dimensão, a tipologia utilizada pelos adeptos da Escola de

Copenhague sobre padrões de amizade e inimizade é um importante recurso. Para Buzan e Wæver (2003), a situação de segurança em um CRS varia entre os polos de amizade e inimizade. Do mais conflitivo ao mais pacífico, o padrão de segurança varia de “formação de conflito”, “regime de segurança” à “comunidade de segurança”. O complexo regional de segurança sul-americano caracteriza-se como “regime de segurança”. Descendo da abstração para a realidade, constata-se que a situação da América do Sul não é homogênea. Após a “pacificação” do Cone Sul, a sub-região andina torna-se o principal epicentro de conflitos na América do Sul (SIPRI, 2009) e a Colômbia joga um papel fundamental nessa transformação. Ao vivenciar o conflito armado mais longo da América do Sul, a guerra civil colombiana caracteriza-se como um “conflito diádico”, no qual os atores envolvidos são o governo e uma força não governamental.<sup>3</sup> Configuração tradicional de uma guerra civil, esse conflito tem feições cada vez mais “intermésticas”<sup>4</sup>, extrapolando as fronteiras daquele país. Além de sua dimensão transnacional, o embate armado entre Estado e grupos narcoguerrilheiros tem feições de uma guerra irregular, ou seja, um conflito assimétrico, no qual um dos atores utiliza táticas e meios heterodoxos no intuito de vencer o adversário (VISACRO, 2009). Na condição de país fronteiriço, a Colômbia pode ser considerada uma expressiva fonte de insegurança para o Brasil.

### 3 A MILITARIZAÇÃO DO PLANO COLÔMBIA E SUAS CONSEQUÊNCIAS

A definição de um determinado “risco” ou “ameaça” passa por um processo discursivo e resulta num entendido intersubjetivo sobre a natureza do desafio ao Estado, à sociedade ou aos indivíduos. Dado o papel desempenhado por fatores ideacionais e materiais no processo de construção de ameaças, discutimos a seguir como se deu a militarização do Plano Colômbia e as suas externalidades negativas.

A Colômbia é um Estado frágil; sua construção é marcada por guerras civis e disputas políticas violentas, como a denominada *La Violência*,<sup>4</sup> entre governo e forças sociais. Em razão do caráter militar do conflito político, o país tem graves problemas, como a desintegração nacional ocasionada pelo controle de partes do território nacional por grupos paramilitares.

Figura 1 – Zona de Atividade das FARC-EP (em verde)



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

Explicações para esse estado de coisas remontam a tentativa de acordo, proposto pelo então presidente Andrés Pastrana,<sup>5</sup> segundo o qual os insurgentes e o governo negociariam certas áreas, chamadas “zonas de despejo”, nas quais não haveria presença de exército ou polícia. O objetivo do acordo era levar os grupos guerrilheiros a abandonar atividades ilícitas e reestruturar o território e a população por meio de atividades voltadas para o desenvolvimento. No entanto, ao firmar um acordo com os Estados Unidos, o governo descumpre seu compromisso e os grupos se rebelam, sofrendo forte ataque do exército colombiano. O domínio

de certas áreas foge então ao controle do Estado. A política de Pastrana ficou conhecida como “de mão dupla” e o governo terminou por “conceder uma zona desmilitarizada equivalente a 40% do território nacional” (VILLA; OSTOS, 2005, p.7).

Essa situação pode caracterizar uma hipótese 1 referente a possíveis “riscos” ou “ameaças” de natureza irregular contra o Brasil. Um exemplo desse tipo de fonte de insegurança é a proximidade ou utilização de território brasileiro pelas guerrilhas, seja para fuga ou como rota para o tráfico de drogas e armas. A utilização da Amazônia brasileira e de outras partes do espaço nacional como santuário da FARC é entendida como um problema para a soberania nacional<sup>6</sup> em uma porção do território pouco povoada e com expressiva ausência do Estado. Inclusive, uma das áreas fundamentais de atuação das FARC, o sudeste colombiano (fronteira com o extremo noroeste do Brasil), coincide com uma das áreas geoestratégicas mais sensíveis para as Forças Armadas brasileiras: a “cabeça do cachorro”.

Figura 2 – A “Cabeça do Cachorro”.



Fonte: [https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/maps/maptemplate\\_co.html](https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/maps/maptemplate_co.html)

O controle sobre determinadas áreas caracteriza a desintegração da soberania territorial colombiana, agravada pela relação dos insurgentes com o crime organizado, principalmente o narcotráfico. Os grupos paramilitares oscilam entre o *status* de movimento de libertação nacional e a função de proteger traficantes. Essa imbricação ensejou uma situação na qual é negado às guerrilhas um significado político. Para financiar suas ações, tais grupos passaram a desempenhar atividades relacionadas à produção de coca.<sup>7</sup> Em 1999, o governo apelou aos Estados Unidos, firmando o Plano Colômbia.

A produção de entorpecentes cresceu sobremaneira nas décadas de 1980 e 1990, simultaneamente à substituição de produtos ilícitos por outras culturas nos países vizinhos. Em especial no Peru e na Bolívia, tal mudança contou com expressivo auxílio estadunidense. Com o êxito da repressão à produção de cocaína naqueles países andinos, os plantios de coca migraram para a Colômbia, enriquecendo os cartéis e financiando as ações dos grupos paramilitares (de esquerda e direita). Durante a vigência do Plano Colômbia, a produção de coca nesse país tem diminuído, havendo um movimento contrário em países como Peru e Bolívia (UNODCb, 2008, p. 7).

É possível evidenciar o caráter “interméstico” do tráfico de drogas na América do Sul. O movimento pendular dos grupos produtores de coca de Peru, Bolívia e Colômbia nos permite inferir que o tipo de ameaça configurada pelas narcoguerrilhas não pode ser avaliado apenas por uma lógica estatocêntrica. No entanto, o Plano Colômbia é um pacote de combate às guerrilhas apresentado oficialmente aos EUA por Pastrana. Embora os EUA tenham participado da elaboração do plano em 1999, o mesmo só foi ratificado por Uribe.<sup>8</sup> Guzzi (2006, p. 62) resume o plano, que visaria atender aos 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”.

O “pacote” não surgiu com o objetivo de militarizar a luta contra o tráfico na Colômbia. Diferente disso, o plano indicava incluir outros setores de segurança, como o social e político, este último representado pela ênfase nos direitos humanos. Em suma, seria um “plano para a paz, prosperidade e fortalecimento do Estado”. Entretanto, ao longo do tempo, o Plano concentrou suas ações no engajamento armado. Em sua gênese, um

montante de 76% dos recursos era voltado para a área social, mas, após os ataques de 11 de setembro em Nova Iorque, o Plano sofreu acentuada militarização.

Tendo em conta o apoio funcional na Base de Manta (Equador), podia-se supor que aproximadamente quinhentos soldados e agentes de inteligência americana monitoravam aviões e plantações ilícitas na região sudoeste da Colômbia. 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” (VILLA; OSTOS, 2005, p. 10).

Um intenso debate na América do Sul emerge com o fim do arrendamento da Base de Manta pelos EUA e a proposta deste país de um acordo para instalação de novas bases na Colômbia. A ampliação das bases estadunidenses em território colombiano foi interpretada por setores do governo brasileiro como um risco à soberania nacional, além de impactar fortemente na sensação de insegurança da Venezuela bolivariana.



Figura 3 – Novas Bases Americanas na Colômbia



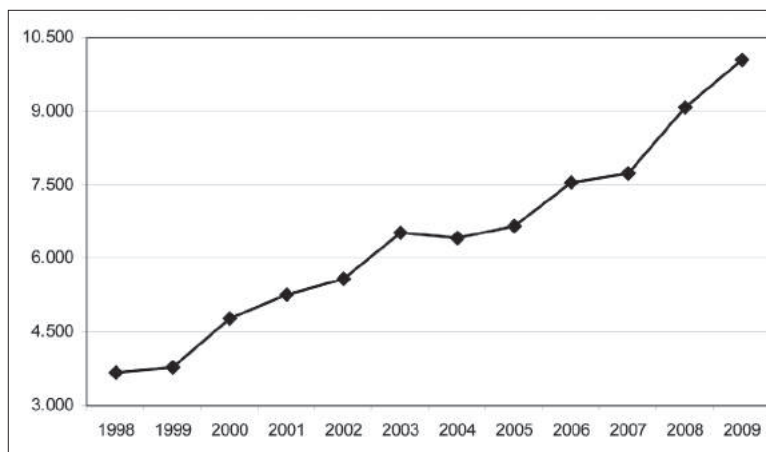
Fonte: <http://www.forcolombia.org/sites/www.forcolombia.org/files/usbasescolombia.jpg>

Em razão desses desenvolvimentos, surge uma segunda hipótese que remete ao cenário de novas ameaças de tipo convencional, representadas pelo aumento do efetivo militar dos EUA na Colômbia, marcando a presença de uma superpotência no entorno estratégico brasileiro como não se via desde a Guerra Fria. A localização das novas bases dos EUA naquele país reduz problemas logísticos para o controle e a superioridade aérea na região andina, mas também favorece a capacidade de projeção para as regiões norte e centro-oeste do Brasil, além de aumentar a tensão existente entre Colômbia e Venezuela. Destacam-se as bases que irão receber expressivo contingente da Força Aérea dos Estados Unidos (Apiay e Palan-

quero). A localização destas permite voo sem reabastecimento de aviões múltiplo-emprego sobre porção significativa do território brasileiro. Não se pretende afirmar uma probabilidade de ataque estadunidense ao Brasil no futuro próximo. Contudo, a existência de um importante efetivo e equipamentos militares desse país na fronteira podem ser somados a vetores de força previamente presentes na região, por exemplo, o *United States Southern Command* (USSOUTHCOM). Essas capacidades são passíveis de serem usadas como instrumentos de pressão. Um duplo movimento nesse sentido, oriundo do subcomplexo regional de segurança andino e da vertente atlântica da América do Sul poderá caracterizar uma estratégia de cerco. Tal perspectiva encontra-se em consonância com a avaliação de Moniz Bandeira (2006), ao chamar atenção para a formação de um “cinturão militar” dos EUA ao redor do Brasil.<sup>9</sup>

Por último, podemos lançar uma terceira hipótese acerca de novas fontes de insegurança de tipo convencional. Esse cenário, menos provável, seria oriundo do aumento do poder militar colombiano. Como se pode constatar, desde o início do Plano Colômbia, os gastos militares daquele país exibem uma expressiva tendência de crescimento.

Gráfico 1 - Gastos Militares da Colômbia (valores em bilhões de dólares)



Fonte: elaboração própria. Preços e taxa de câmbio em valores constantes referentes a 2008. Baseado em dados disponíveis em <http://first.sipri.org/search?country=COL&dataset=military-expenditure>

O crescente apoio estadunidense, cerca de 6 bilhões de dólares desde 2000 (IISS, 2010), em especial os recursos para compra de material bélico, transforma a Colômbia num país militarmente importante na região. Em gastos militares, esse país está em patamar semelhante ao Brasil e Chile, sendo um dos grandes responsáveis pelo aumento desse tipo de gasto público, ao lado da Venezuela (SIPRI, 2009). Não cabe imaginar que a Colômbia possa, em breve período de tempo, empreender uma aventura militar contra o Brasil. Inclusive, o perfil do material bélico que vem sendo adquirido por esse país é prioritariamente voltado à contrainsurgência, convertendo as Forças Armadas da Colômbia em uma força de luta doméstica em vez de um instrumento de guerra convencional (IISS, 2010). No entanto, pesquisadores do SIPRI afirmam que “Increasing military expenditure in South America is unlikely to result in an interstate war, but it does allow countries to act in a more assertive Manner (PERLO-FREEMAN et. al. 2009, p. 24). O acúmulo de capacidades militares pode contribuir para a deterioração da segurança na América do Sul, desestabilizando os subcomplexos regionais, a exemplo da crise deflagrada pela invasão colombiana ao território equatoriano em 2008.

Uma nova distribuição de capacidades na América do Sul poderia deteriorar as condições de segurança do Brasil, ameaçando o seu *status* de liderança e potência regional. O incremento do poder militar de um vizinho e a presença de elementos das Forças Armadas estadunidenses próximos às fronteiras brasileiras são importantes variáveis para a formulação das políticas estratégicas e de segurança do Brasil.

#### 4 O BRASIL E A SEGURANÇA REGIONAL

A América do Sul testemunha o crescimento da importância do Brasil para a segurança e o desenvolvimento no subcontinente. A ascensão do Brasil começou a ser mais perceptível após a redemocratização, na qual a orientação nacionalista na política externa cede espaço para a integração regional e a interdependência econômica. Ao longo desse processo, “a construção da identidade do Brasil, como país latino-americano, foi, portanto, substituída pela idéia de país sul-americano.” (LIMA; HIRST, 2009, p. 57). Moniz Bandeira (2008) deixou explícito o caráter geopolítico da identidade sul-americana do Brasil, sendo a região um contexto geográfico e

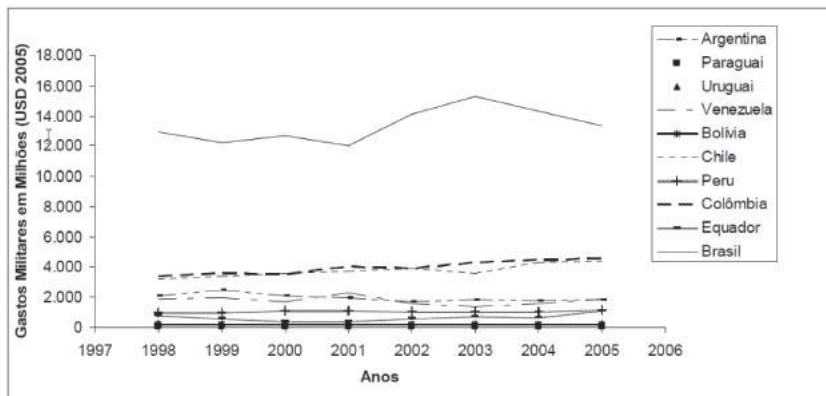
político no qual o Brasil teria capacidade de projetar poder em coerência com os meios que dispõe.

Desde o governo Cardoso, o país passou a ter uma presença mais forte no subcontinente, utilizando-se de prudência para evitar aparências de agir como intermediário de intenções estadunidenses ou com um país (sub)imperialista. Durante o governo Lula, a política externa do país passou a priorizar o objetivo explícito de alcançar o *status* de líder na região. Essa mudança de orientação se manifesta nos incentivos ao aumento das relações econômicas entre os países sul-americanos mas também pelo incremento dos laços políticos e diplomáticos do subcontinente., a exemplo da criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Maria Regina Soares de Lima e Mônica Hirst (2009) definem esse anseio brasileiro como fundamentado em algumas relações de causalidade, entre as quais a noção de que o “impacto do governo Lula na democracia brasileira poderia ter um efeito de difusão de estabilidade política na região”. Entretanto, esse aspecto enfrenta dificuldades, em especial, em relação à Colômbia. Essa deficiência na política externa brasileira tem sido enfrentada com um maior engajamento do país na segurança regional.

A capacidade diplomática e de mediação, por parte do Brasil, foi fundamental em crises políticas ocorridas na Venezuela, Bolívia, Equador e, em especial, no Haiti, onde lidera desde 2004 uma missão de paz da ONU (MINUSTAH). Além disso, liderou grupo “amigos da Venezuela”<sup>10</sup>, participou, ao lado da Argentina, no apoio à transição pacífica de governos na Bolívia, em 2005, e mediou o processo que culminou com a queda governo Gutierrez no Equador. É possível perceber que o país parece ter relativizado a tradicional política de não intervenção – embora continue com seu caráter pacífico e mediador – em nome de uma posição de destaque em ações mais pró-ativas na consolidação de um *Regime de Segurança* na América do Sul. Nesse tipo de Padrão de Segurança (TAVARES, 2005), o papel de potência regional é fundamental para criar condições de estabilidade e paz. Inclusive, é uma das principais dimensões da inserção brasileira na segurança internacional na primeira década do século XXI.

Em termos de variáveis clássicas de poder, o pleito brasileiro por liderança e eu papel estabilizador regional é justificável. O Brasil é o maior responsável por gastos militares entre os sul-americanos.<sup>11</sup>

Gráfico 2 - Evolução dos Gastos Militares nos Estados do Mercosul e Associados



Fonte: Teixeira Júnior (2010, p. 119).

Em termos ideacionais, o engajamento brasileiro na administração da segurança regional está ligado à busca brasileira pela liderança regional. Isso se deve principalmente à crença de que o sucesso do país no subcontinente aumentaria seu papel e posição no cenário internacional, tendo como consequência o apoio dos parceiros locais a suas ambições mundiais. Contudo, esse Estado tem encontrado dificuldades em alcançar seus interesses, em parte devido às turbulências e discordâncias com os vizinhos. Um exemplo é a candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU; nesse episódio, o Estado brasileiro conseguiu um apoio quase unânime no âmbito regional, à exceção de dois Estados, a Argentina e a Colômbia.

Com esse ponto, abre-se uma forte discussão no contexto geral do Plano Colômbia e de seus impactos para o Brasil. É possível que a presença estadunidense e brasileira na região gere um “jogo de soma zero”, se considerarmos a influência e objetivos de cada um na América do Sul? Para responder a essa indagação recorreremos à análise da percepção de autoridades brasileiras sobre o Plano Colômbia e os problemas dele derivados.

## 5 PERCEPÇÕES BRASILEIRAS SOBRE O CONFLITO COLOMBIANO

Embora busque integrar-se 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, sendo sempre veiculado pela mídia nacional de maneira superficial ou parcial. Vejamos o seguinte exemplo: “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). Na época, 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.

Ao utilizarmos os parâmetros de “ameaça” e “risco”, pode-se inferir que o conflito colombiano e suas repercussões não são considerados como *ameaças* para o Brasil. Entretanto, mereceriam atenção especial por parte dos órgãos competentes, pois podem representar, “sobretudo, uma fonte de fatores de insegurança que se conjugam a problemas domésticos dos países vizinhos e no próprio Brasil” (VAZ, 2004, p. 4). Assim, tal fonte de insegurança passa a ser levada em consideração na formulação das políticas de defesa nacional, porém, apenas como *risco*. Contudo, existem tensões entre o governo brasileiro e o Plano Colômbia:

[...] para o Brasil, quatro observações sobre possíveis desdobramentos do Plano Colômbia podem ser ressaltadas: a) não se aceita eventual transferência do teatro de operações de qualquer ator armado para o território brasileiro; b) refuta-se qualquer participação militar no conflito colombiano; c) mesmo entendendo que a probabilidade de cenários adversos para a Amazônia brasileira é pequena, o Brasil procura proteger-se de eventuais desdobramentos; e d) o aprimoramento da capacidade de resposta dos órgãos estatais brasileiros na Amazônia se dá exclusivamente nesse contexto defensivo (CASTRO apud VILLA; OSTOS, 2005, p. 106).

É possível constatar que, para os órgãos de defesa brasileiros, o pacote de auxílio estadunidense não deve ser considerado uma ameaça direta para soberania nacional. Contudo, ficam claras as discordâncias quanto à

formulação de alguns pontos daquela política, em especial sobre o caráter militar do combate ao narcotráfico e o crescente papel dos Estados Unidos nos processos decisórios em questões militares na Colômbia. Com efeito, esses movimentos podem vir a caracterizar uma progressiva militarização da região amazônica e uma desestabilização maior da região andina.

É possível observar a mudança de posicionamento das autoridades brasileiras ao longo do tempo. Quando o Plano Colômbia assume um caráter totalmente militar, é defendida uma solução pacífica. A militarização somente serviria para esvaziar as opções diplomáticas e a esfera de negociação, como apontam Villa e Ostos (2005, p. 106). As autoridades brasileiras ainda obedecem à noção de que o conflito colombiano em si não é a ameaça, mas alguns fatos dele decorrentes seriam nocivos. Um documento, do ano de 2002, indicava um claro posicionamento de cautela por parte da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados:

O general Alberto Cardoso informou durante sua explanação que o conflito colombiano preocupa as autoridades brasileiras, sobretudo o Plano Colômbia que pode desaguar do outro lado da fronteira. Por essa razão, a ABIN e o Gabinete de Segurança Institucional devem discutir o conflito colombiano e trocar informações e experiências.<sup>12</sup>

Por mais que na época essas discussões não tenham avançado, é perceptível um posicionamento diferente por parte das autoridades brasileiras: embora não seja uma *ameaça*, o conflito é preocupante e merece atenção e troca de informações entre as agências. Outro documento da mesma instância legislativa demonstra o posicionamento pacificador das autoridades brasileiras, tentando evitar o engajamento direto no conflito colombiano. Ratificando essa ideia, o documento aponta que princípios brasileiros “nos compelem a um papel ativo, sim, mas um papel diplomático, no sentido de concorrer efetivamente para a paz, valorizando caminhos da negociação em contraste com o emprego da violência” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, SP, 2000). Ao rejeitar a participação como beligerante, o Brasil procura evitar a escalada do conflito. A sua postura permite inferir que um embate armado, no qual participe diretamente, poderia produzir ameaças às suas fronteiras. Como aponta César Inácio (2008), para a política externa brasileira, a promoção da democracia na região seria a forma mais plausível de atenuar os problemas de segurança regional. Levanta-

se, aqui, mais uma vez, a crença de que o Brasil seria capaz de liderar a região num processo de “transformação democrática”.

A Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados parece apresentar um posicionamento que destoa dos demais:

Quanto à atuação brasileira mais ativa em defesa da paz na Colômbia, registramos perante o Governo Federal e a opinião pública a preocupação desta Comissão face à perigosa e imprevisível extensão que pode assumir uma intervenção militar na Colômbia, com maciças violações dos direitos humanos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, SP, 2000).

Quando o conflito é abordado sob a égide dos direitos humanos, as autoridades envolvidas parecem desejar um maior envolvimento (não militar) do Brasil no conflito, o que torna explícito outroposicionamento: diante de violações dos direitos humanos pela militarização do Plano Colômbia, o Brasil almejaria mediar soluções pacíficas.

Esses três posicionamentos de distintos atores governamentais deixam transparecer sua percepção de que o embate colombiano e a presença militar americana representam um desconforto visível. No entanto, ainda não se trata de um problema que deva ser combatido com poder militar. Uma vez que o Estado colombiano e o efetivo militar estadunidense estacionado naquele país não parecem apresentar intenções beligerantes contra o Brasil, a situação, na perspectiva das autoridades brasileiras, é enquadrada como de *risco*.

Podemos inferir que as autoridades brasileiras não vislumbram os possíveis desdobramentos do conflito colombiano e da militarização do Plano Colômbia, como expressos nas hipóteses 1 a 3. A ausência de “securitização” desse problema pelos formuladores de políticas civis gera entraves à necessidade de priorizar a região amazônica suscetível aos impactos do arco de insegurança andino. Nesse sentido, as transferências de efetivos e bases militares do Nordeste e Sudeste para o Norte do Brasil são sinalizações positivas.<sup>13</sup>

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após diversas tentativas fracassadas de pacificar o país, o Plano Colômbia foi desenvolvido para oferecer ao Estado colombiano esperança de



reestruturação. A cooperação internacional apareceu como solução prática e funcional, porém, desenvolveu-se fortemente atrelada à ajuda externa estadunidense, em detrimento da cooperação com os países da região. Com o Plano Colômbia e os seus desenvolvimentos recentes, os Estados Unidos ingressaram numa área de fundamental importância para o Brasil. No decorrer dos anos, o Plano passou por transformações, tornando-se um pacote claramente militar, influenciando de forma desestabilizadora na balança estratégica regional. O Brasil tornou-se uma liderança regional sem utilizar-se de alternativas militares, tendo como estratégia dominante a diplomacia e a mediação. Ao passo que o país busca consolidar-se no cenário internacional, é acometido pela presença de uma superpotência em seu entorno estratégico, trazendo desafios aos seus objetivos geopolíticos regionais e à sua segurança.

Os conceitos de “risco” e “ameaça” expostos no início do artigo são instrumentos analíticos importantes na abordagem do comportamento estratégico dos Estados no sistema internacional, em especial no mundo pós-guerra fria. Aqui, foram utilizados para avaliar a percepção das elites políticas brasileiras sobre o problema colombiano e suas repercussões para o país.

Analisando documentos e posturas de autoridades do Brasil, pudemos identificar três posicionamentos sobre o conflito no país vizinho: (1) quando o Plano assume um caráter totalmente militar, é defendida uma solução pacífica; (2) o conflito merece atenção e troca de informações entre as agências competentes; (3) o Brasil almeja mediar soluções para evitar violações dos direitos humanos, causadas pela militarização.

Tendo como alicerces estes três padrões de comportamento, concluímos que o conflito colombiano ainda não é percebido como ameaça à soberania ou à estabilidade do Brasil. Do ponto de vista das instâncias abordadas, o Plano Colômbia configura um *risco*, e como tal não pode ser ignorado ou tratado como um objeto sem importância pelas autoridades nacionais. Chamamos atenção ao fato de que a ausência de “securitização” do problema colombiano no Brasil inviabiliza ações mais assertivas na defesa nacional e em sua segurança. O caráter transnacional do conflito naquele país e os desdobramentos convencionais e irregulares são fontes de insegurança que o Estado brasileiro enfrentará cada vez mais, e para as quais não está adequadamente preparado. Contudo, algumas

mudanças recentes apontam para uma reavaliação da defesa nacional no Brasil, o que inclui a segurança da região amazônica e a dimensão militar do poder nacional.

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 1996<sup>14</sup> e 2005.<sup>15</sup> 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 concretas, como a criação de novos Pelotões Especiais de Fronteira<sup>16</sup> e a criação de novas bases de desdobramento tático do SIVAM.<sup>17</sup>

No entanto, sinalizações positivas de ordem estrutural podem ser sentidas com a lei complementar nº 136, a lei da *Nova Defesa*. Além de reestruturar as Forças Armadas, contribuindo para uma melhor coordenação entre as forças e divisão de competências, o novo ordenamento jurídico da defesa nacional robustece os marcos legais para a implementação da END, que ainda sofre com problemas de dotação orçamentária. Embora recentes, esses aspectos contribuem para o processo de “securitização” do conflito colombiano no Brasil, possibilitando ao país a agir de acordo com o desafio colocado pelas novas ameaças advindas do arco de instabilidade andina. Finalmente, o próprio caráter de guerra irregular do conflito colombiano torna-se, lentamente, um item imprescindível na agenda brasileira de segurança regional.

## REFERÊNCIAS

- ALSINA JR., João Paulo Soares. *Política Externa e Poder Militar no Brasil: Universos Paralelos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009
- ALTMANN BORBÓN, J. Integración en América Latina: crisis de los modelos regionales y ausencia de certidumbres. In: ROJAS ARAVENA, F. SOLÍS RIVERA, L.G. (co-ords.). *La integración latinoamericana. Visiones regionales y subregionales*. San José (Costa Rica): Editorial Juricentro, 2006
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. *Regions and Powers: the structure of international security*. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2003.
- CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo: Saraiva, 2008.
- GUZZI, André Cavalier. *As Relações Eua-América Latina: Medidas e Consequências da Política Externa Norte-americana para Combater a Produção e o*

- Tráfico de Drogas Ilícitas. São Paulo: UNESP – UNICAMP – PUC/SP, Março, 2008.
- HARBOM, Lotta; MELANDER, Erik; WALLENSTEEN, Peter. Dyadic Dimensions of Armed Conflict, 1946-2007. *Journal of Peace Research* 45(5), 2008, p. 697-710.
- 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
- IISS. *The Military Balance 2010: the annual assessment of global military capabilities and defence economics*. London: International Institute of Strategic Studies, 2010.
- INÁCIO, Cesar Dutra. Medidas adotadas pelo governo brasileiro frente ao Plano Colômbia. In: II Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (II ENABED): A Defesa Nacional, 2008, Niterói. *Anais [do] II Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (II ENABED): A Defesa Nacional*, 2008, p. 1-13.
- KARL, Robert. *The Politics of Peacemaking in Late Violencia Colombia, 1957-1959*, Harvard-MIT-Yale Civil Conflict Graduate Student Conference, May 15, 2009.
- KLINE, H. F. Colombia. *International security and the United States: an encyclopedia* [compiled by] DEROUEN JR., K. and BELLAMY P. United Kingdom: British Library, 2008, p. 168-89.
- LUCENA SILVA, Antonio H; TEIXEIRA JR, A. W. M. Rearmamento e a Geopolítica Regional Da América Do Sul: Entre Os Desafios Domésticos e a Autonomia Estratégica. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos – REST*, vol. 1, n. 2, 2009, p. 18-41.
- MARES, David R. *Violent Peace: militarized interstate bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press, 2001.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. *Revista Espaço Acadêmico*. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/091/91bandeira.pdf>>. Acessado em: 20 maio 2009.
- PERLO-FREEMAN, SAM; PERDOMO, C.; SKÖNSAND, E.; STÅLENHEIM, P. “Military Expenditure”. In: *SIPRI Yearbook 2009: Arms, Disarmament and International Security*, Solna, SIPRI. 2009.
- RIPPEL, Márcio Pereira. O Plano Colômbia como Instrumento da Política Norte-Americana para a América Latina e suas consequências. IN: *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, n. 7, jun. 2006, p. 83-112.
- SIPRI. *SIPRI YEARBOOK 2009: armaments, disarmaments and international security*. Solna, SIPRI. 2009.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica. In: *Os Brics e a ordem global/ Andrew Hurrell [et al.]*. Rio de Janeiro: Editora GFV, 2009.
- TAMAYO, Manuel Salgado. *Falacias y Verdades Sobre el Plan Colombia*. Agencia Latinoamericana de Información. Disponível em: <[www.alainet.org/active/993&lang=es](http://www.alainet.org/active/993&lang=es)> Acessado em: 19 de outubro de 2009 e 1 de novembro de 2000.
- TAVARES, Rodrigo. *Understanding Regional Peace and Security: A Fra-*

mework for Analysis. UNU-CRIS Working Papers, O-2005/17. Disponível em: <http://www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/20051205112546.O-2005-17.pdf>. Acessado em 19 de abril de 2010.

TEIXEIRA JR, A. W. M. De que forma o regionalismo modifica a geopolítica regional de potências emergentes como o Brasil e a Índia? Instituições, polaridade e preponderância. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, 2010, p. 154.

UNODCa. 2008 World Drug Report. United Nations Publication Sales No. E.08.XI.1: Slovakia, 2008.

UNODCb. La Amenaza del narcotráfico em América, out. 2008. Disponível em: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Reporte\\_OEA\\_2008.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Reporte_OEA_2008.pdf). Acessado em: 4 de Novembro de 2010.

UNODCc. Relatório anual 2007. Junta internacional de fiscalização de entorpecentes. Brasília. Disponível em: <[www.unodc.org/pdf/brazil/JIFE/OBrasilnoRelatorioJIFE.pdf](http://www.unodc.org/pdf/brazil/JIFE/OBrasilnoRelatorioJIFE.pdf)>. Acessado em: 18 de maio de 2009.

VAZ, Alcides Costa. Percepções no Brasil sobre o conflito colombiano e de seus reflexos regionais e nas relações bilaterais: Uma visão preliminar. Universidad de los Andes, Bogotá, 21 out. 2004.

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, p. 86-110. VIOLA, Eduardo; LEIS, Hector Ricardo. Sistema Internacional com Hegemonia das Democracias de Mercado: Desafios de Brasil e Argentina. Florianópolis: Insular, 2007.

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

WALLANDER, Celeste A.; KEOHANE, Robert (1999). "Risk, threat and security institutions". In: Power and Governance in a Partially Globalized World. Robert Keohane (org.). London/New York: Routledge. 2002.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> 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" (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.

<sup>2</sup> "[...] facing a positive probability that another state will either launch an attack or seek to threaten military force for political reasons, it faces a *threat*" (WALLANDER; KEOHANE, 1999, p. 91)

<sup>3</sup> Para o conceito de "conflito diádico", ver Harbom, Melander e Wallerstein (2008).

<sup>4</sup> "Interméstico" é um conceito anglófono usado para descrever fenômenos em que os elementos domésticos e internacionais se influenciam mutuamente. O narcotráfico e as questões ambientais são exemplos de temas de caráter "interméstico". Ver Pieri e Senhoras (2010).

<sup>5</sup> *La Violencia* foi uma época de conflitos armados intraestatais na Colômbia, compreendido entre os anos 1948 e 1858. Os embates se deram entre membros de dois partidos colombianos, os quais também lutaram contra os guerrilheiros dos recém formados grupos paralelos (KARL, 2009).

<sup>6</sup> Andrés Pastrana Arango – Presidente da Colômbia no período de 1998 até o ano de 2002.

<sup>7</sup> “Farc atuam em território brasileiro, aponta relatório da PF”. Disponível em: <http://jbonline.terra.com.br/pextra/2010/05/16/e160514084.asp>. “Captura de guerrilheiro pela PF em Manaus revela base das Farc no Brasil”. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,captura-de-guerrilheiro-pela-pf-em-manaus-revela-base-das-farc-no-brasil,552330,0.htm>.

<sup>8</sup> A Colômbia é o líder mundial no ramo da cocaína, com produção estimada pela UNODC em seiscentas toneladas, o que seria maioria absoluta mundial (UNODCa 2008, p. 69).

<sup>9</sup> Álvaro Uribe – Presidente da Colômbia desde o ano de 2002 até 2010.

<sup>10</sup> “A geopolítica do Cerco”. Em: [http://www.defesanet.com.br/notas/abr\\_mb.htm](http://www.defesanet.com.br/notas/abr_mb.htm).

<sup>11</sup> O “Grupo de amigos da Venezuela”, liderado pelo Brasil, contava também com Chile, Colômbia, México, Portugal, Espanha e Estados Unidos, e buscava um entendimento entre o governo Chávez e os grupos de oposição (SOARES DE LIMA; HIRST, 2009).

<sup>12</sup> Os gastos militares brasileiros podem ser enganadores a princípio. Mais de 80% destes são destinados a pagamento de pessoal, amortização de juros da dívida e custeio, sobrando um pequeno percentual para investimento e inversões, cerca de 5% (LUCENA SILVA; TEIXEIRA JR., 2009, p. 30). Mesmo assim, quando comparado a outros países, os gastos militares brasileiros ainda são expressivos.

<sup>13</sup> Atividades de Inteligência no Brasil – Contribuições para a Soberania e a Democracia. Documento da Câmara dos Deputados (RECH 2002, S/P, grifo nosso).

<sup>14</sup> <http://www.exercito.gov.br/05notic/paineis/2008/12dez/img/defesa.pdf>

<sup>15</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/DEFES.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/DEFES.htm).

<sup>16</sup> Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=home>.

<sup>17</sup> “Exército cria 28 Pelotões Especiais de Fronteiras”. Disponível em: <http://www.revistaforca-sarmadas.com.br/revista/estrutura/home4>. Acessado em 08 de Novembro de 2010.

<sup>18</sup> Base Aérea de Vilhena (Roraima), Base Aérea de Eirunepé (Amazonas). Em: [http://freepages.military.rootsweb.ancestry.com/~otrantofab/comandos\\_aereos.htm](http://freepages.military.rootsweb.ancestry.com/~otrantofab/comandos_aereos.htm)