



A CRISE NA COLÔMBIA:  
IMPACTOS E IMPLICAÇÕES PARA O  
BRASIL



MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



*Ministro de Estado*  
*Secretário-Geral*

Embaixador Celso Amorim  
Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



*Presidente*

Embaixador Jeronimo Moscardo

INSTITUTO RIO BRANCO (IRBR)



*Diretor*

Embaixador Fernando Guimarães Reis

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo, Sala 1  
70170-900 Brasília, DF  
Telefones: (61) 3411-6033/6034/6847  
Fax: (61) 3411-9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)

ANDRÉ DUNHAM DE CASTRO

# A Crise na Colômbia: Impactos e Implicações para o Brasil



Brasília, 2009

Copyright ©, Fundação Alexandre de Gusmão

Fundação Alexandre de Gusmão  
Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo  
70170-900 Brasília – DF  
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847/6028  
Fax: (61) 3411 9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)  
E-mail: [funag@mre.gov.br](mailto:funag@mre.gov.br)

**Equipe Técnica:**

Eliane Miranda Paiva  
Maria Marta Cezar Lopes  
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves  
Erika Silva Nascimento  
Júlia Lima Thomaz de Godoy  
Juliana Corrêa de Freitas

**Programação Visual e Diagramação:**

Juliana Orem e Maria Loureiro

---

Impresso no Brasil 2009

---

Castro, André Dunham de

A crise na Colômbia : impactos e implicações para o Brasil / André Dunham de Castro. – Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.  
152p.

ISBN: 978.85.7631.173-7

1. Política externa – Brasil – Colômbia. I. Título.

CDU 327(81:862)

---

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme  
Lei nº 10.994, de 14/12/2004.



Para Cláudia, minha esposa.





## Agradecimentos

Muitas pessoas contribuíram de várias formas para que esse trabalho pudesse ser realizado, entre elas agradeço especialmente:

Ao Embaixador João Almino, por transformar o Programa de Formação e Aperfeiçoamento de Diplomatas em Mestrado Profissionalizante e por facultar à minha turma a possibilidade de elaborar dissertação final.

Ao Ministro Carlos Henrique Cardim pela disposição para orientar-me e pelas valiosas indicações sobre fontes e especialistas em Colômbia, o que tornou possível esse trabalho, ao me permitir acesso a textos e livros específicos sobre a Colômbia, do qual de outra maneira eu não disporia.

Ao Ministro José Antonio de Castelo Branco de Macedo Soares, Subsecretário da Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, pelo tempo, pelas informações e pela interlocução que me facultou.

Ao Coronel Luiz Otávio Sales Bonfim, também da SAEI do GSI/PR e autor de recente dissertação de mestrado sobre a política antidrogas dos EUA para a Colômbia, pelas mesmas razões.

Ao Ministro José Eduardo Martins Felício, Chefe da Divisão da América Meridional II, por me permitir pesquisar os arquivos da DAM-II sobre a Colômbia, no período de seis semanas em que lá estagiei, como parte da formação no Instituto Rio Branco.

À Primeira Secretária Eugênia Barthelmess, encarregada de Colômbia na DAM-II, pelo empenho e disposição em discutir questões substantivas pertinentes à minha dissertação e à Colômbia em geral, por me indicar fontes e por ressaltar aspectos essenciais para o trabalho.

Aos membros da Agência Brasileira de Inteligência, que me ajudaram debatendo aspectos do trabalho e apontando dados e questões importantes para o desenvolvimento e as conclusões.

Ao Major Sérgio Schwingel, que elabora trabalho sobre tema semelhante, na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, pela cooperação e envio de referências e textos.

Ao Professor Wolfgang Grabendorff, atual Diretor da Fundação Friedrich Ebert na Colômbia, pela gentileza de enviar-me referências bibliográficas e livros determinantes para os resultados da pesquisa.

Ao Coronel Geraldo Cavagnari, pelas referências sobre Colômbia e sobre defesa da Amazônia.

Aos muitos colegas com quem debati vários aspectos da realidade colombiana e de suas implicações para o Brasil.

A Francisco Marques, por me enviar cópias de artigos de periódicos dos Estados Unidos.

A Hérica Humeno, por me ajudar na pesquisa dos textos referentes às audiências públicas no Senado Federal.

# Sumário

## **Prefácio, 11**

## **Introdução, 15**

### **1. O conflito na Colômbia: história e desdobramentos internacionais, 23**

- 1.1 O conflito em perspectiva histórica, 23
- 1.2 A mudança estrutural no conflito interno colombiano, 30
- 1.3 Os desdobramentos internacionais da crise colombiana, 36
- 1.4 Impactos sobre os países andinos, 41

### **2. O envolvimento dos Estados Unidos e da União Europeia, 47**

- 2.1 Interesses estratégicos dos EUA na Colômbia, 47
- 2.2 Plano Colômbia, 51
- 2.3 Iniciativa Regional Andina e pós-11 de setembro, 55
- 2.4 Objetivos estratégicos e atuação da União Europeia, 57
- 2.5 Implicações para o Brasil, 59

### **3. Política externa colombiana, relações bilaterais e posições brasileiras, 65**

- 3.1 Aspectos da política externa colombiana, 66
- 3.2 Relações Brasil-Colômbia, 69
- 3.3 Posições do Brasil quanto à crise colombiana, 74

### **4. Os impactos da crise na Colômbia sobre o território brasileiro, 79**

- 4.1 Impactos nas regiões de fronteira e na Amazônia brasileira, 79
- 4.2 Impactos sobre planejamento estratégico da Amazônia brasileira, 92
- 4.3 Impactos sobre regiões urbanas do Brasil, 99

## **5. A Colômbia e a segurança hemisférica, 105**

5.1 A segurança hemisférica: história e redefinição, 106

5.2 A Colômbia como questão de segurança hemisférica, 111

5.3 Implicações para o Brasil, 115

## **Conclusões, 125**

## **Fontes e Bibliografia, 131**

## Prefácio

É com especial satisfação que apresento a dissertação “A Crise na Colômbia: Impactos e Implicações para o Brasil”, de autoria do Secretário André Maciel de Castro, como parte do Programa de Formação e Aperfeiçoamento de Diplomatas (2004), do Instituto Rio Branco.

Em vista da lacuna acadêmica existente no Brasil sobre o conflito armado na Colômbia e a prevalência de uma visão estereotipada a respeito do nosso vizinho, o tema escolhido reveste-se de grande relevância para aqueles que têm como ofício analisar a realidade colombiana e especular sobre suas possíveis consequências para o Brasil.

À luz do contexto positivo que se formou com a assunção quase simultânea dos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Álvaro Uribe Vélez, cujas ações engendraram um saudável e estimulante adensamento das relações bilaterais, o conflito armado na Colômbia finalmente adquiriu, nos últimos anos, um grau de prioridade, para o governo e a sociedade brasileiros, compatível com a complexidade e a gravidade do tema. Por sua vez, a definição da integração da América do Sul como política de Estado e como objetivo estratégico do governo do Presidente Lula tem sido um importante fator de promoção da agenda brasileira com a Colômbia e também com os demais países andinos, o que só vem a realçar a contribuição da dissertação aqui apresentada.

Tendo como marco os novos tempos da política externa brasileira para a Colômbia, o trabalho do jovem Secretário Maciel tem, entre outros méritos, o de contextualizar historicamente, nos primeiros capítulos, as origens internas do conflito, sem desprezar a participação dos principais atores externos (EUA e União Européia) na evolução mais recente da questão colombiana. As indagações e as inferências encontradas no texto, em particular no que se refere aos desdobramentos práticos do relacionamento bilateral sob a égide das novas administrações a partir de 2003, são pertinentes e denotam a maior familiaridade do autor com o tema trabalhado.

É, no entanto, nos dois últimos capítulos que reside o mérito maior do texto em tela. Ao analisar os “impactos potenciais e reais” do conflito armado colombiano sobre o território brasileiro, o autor desconstrói preconceitos e visões superficiais sobre o que de fato ocorre na “agenda negativa” entre os dois países. Se a fronteira nos une e incentiva a aproximação, ela também oferece riscos potenciais para a nossa segurança, bem avaliados e resumidos no trabalho. Maciel aponta como principal fator desestabilizador a utilização do Brasil como “corredor de exportação” de drogas, cuja consequência maior foi tornar o Brasil um importante mercado consumidor (cujo correto dimensionamento está ainda por se fazer). Malgrado uma tardia percepção da sociedade brasileira quanto à gravidade do problema, o texto apresentado é útil também ao apontar as repercussões que a longevidade da “débacle” colombiana têm sobre a segurança pública nas grandes cidades brasileiras.

Finalmente, no último capítulo, são desenvolvidos conceitos e interrogações sobre o conflito colombiano enquanto tema de segurança hemisférica. Brasil e Colômbia apresentam densidade e maturidade suficientes para dialogar, com benefício mútuo, em meio a questões tão sensíveis. Como destaca o trabalho em apreço, é do interesse da política integracionista em nível regional que a Colômbia recupere sua estabilidade. Não apenas no sentido econômico e comercial, para aumentar trocas e investimentos, mas, sobretudo, nos planos político e social. A paz na Colômbia, em suma, é do interesse de todos e, de modo especial, do Brasil, em função dos inúmeros interesses comuns entre os dois povos. A leitura da dissertação do Secretário André Maciel concorre, sem dúvida, para enriquecer nossos conhecimentos sobre o

PREFÁCIO

tema e contribui para provocar uma reflexão sobre a Colômbia que nos permita ampliar e aprofundar nossas relações com o vizinho do norte.

MARIA CELINA DE AZEVEDO RODRIGUES,  
Embaixadora do Brasil em Bogotá (2002-2005)



## Introdução

Com 43 milhões de habitantes e 1644 quilômetros de fronteira comum, a Colômbia permanece desconhecida no Brasil e praticamente ausente do mundo acadêmico nacional<sup>1</sup>. A prioridade conferida à Colômbia na política externa brasileira, entretanto, é uma tendência cujo revertimento não se dará em poucos anos, em razão das implicações que os desdobramentos da situação interna da Colômbia apresentam para o Brasil e a América do Sul.

---

<sup>1</sup> Uma das primeiras comprovações na elaboração desse trabalho foi de que a Colômbia é uma ilustre desconhecida nos meios dedicados à pesquisa acadêmica. Como se pode notar numa rápida observação da bibliografia levantada, quase toda a que é dedicada a algum aspecto da realidade colombiana é estrangeira, norte-americana, colombiana, equatoriana e argentina. No Brasil, ainda que vários artigos tenham sido recentemente publicados – especialmente de 1999 em diante – a maioria é composta de traduções. Em termos de livros escritos no Brasil e que abordem a realidade colombiana há apenas dois: uma reportagem-romance (PANNUNZIO, 2001) e um livro de relatos ensaísticos de viagem (LIMA, 1989). E nada mais. Na área de história, há, numa coletânea de quatro volumes dedicada a toda a América Latina, um texto sobre a Colômbia dos anos 20 aos 70, mas traduzido do original em espanhol (GARCIA, 1988). Há também as recentes edições em português da *Cambridge History of Latin America*, com capítulos importantes sobre a Colômbia. Na área jornalística e de relatos pessoais, merecem ser lembrados *Notícia de um Seqüestro*, de Gabriel García Marquez e *Coração Enfurecido*-, memórias da senadora e ex-candidata à Presidência Ingrid Betancourt. Dissertações de mestrado e teses de doutorado sobre Colômbia, encontramos apenas duas, defendidas recentemente na UnB: TORRES DEL RIO, 1998; e BONFIM 2002, que tratam da política norte-americana de combate ao narcotráfico na Colômbia.

Como lembra Marco Cepik, “hoje o número de pessoas no Brasil com um conhecimento aceitável sobre a realidade colombiana é extremamente pequeno, o que dificulta a produção de consenso para uma ação mais assertiva em prol da paz, da democracia e do desenvolvimento<sup>2</sup>”.

O conflito interno na Colômbia deita raízes no século XIX. O país nunca chegou a ter um poder central forte que impusesse diretrizes a todos os departamentos e grupos políticos locais. A violência foi largamente utilizada como método para solucionar diferenças políticas. Com o advento da Guerra Fria, houve alinhamentos ideológicos dos grupos em luta na Colômbia, mas o conflito manteve dinâmica autônoma. Nas últimas décadas, a ampliação do mercado internacional de entorpecentes levou o país a se inserir como grande produtor, o que passou a condicionar fortemente a realidade política e econômica interna da Colômbia.

O Brasil desenvolveu-se, no curso da história, sem conexões significativas com seus vizinhos – especialmente os amazônicos – e voltado para os mercados dos países centrais. Nas últimas décadas, os esforços pela integração regional vêm logrando romper essa lógica. Os eixos de integração sul-americana são exemplos emblemáticos de que a interdependência é crescente.

Os projetos governamentais, entretanto, não são os únicos fatores que geram interdependência entre as nações sul-americanas. Condicionantes mais gerais, como as mudanças no sistema internacional, e mais específicos, como a evolução da realidade interna de cada país, também são importantes. Mudanças de regime político ou de padrão de inserção internacional implicam alterações nas relações internacionais na América do Sul. Além disso, em paralelo às ações estatais, atores à margem do Estado realizam atividades que interligam o Brasil e a Colômbia entre si e a outros países, na América do Sul e fora dela.

Apesar da extensa fronteira comum e das grandes populações, Brasil e Colômbia viveram de maneira relativamente isolada durante a maior parte de sua história. Acontecimentos e transformações na realidade interna de um país pouco ou nada afetavam a do outro. Esse quadro começou a mudar desde a década de 70, com a aproximação em relação aos países amazônicos, simbolizada pelo Tratado de Cooperação Amazônica.

No final dos anos 90, o lançamento do Plano Colômbia e a intensificação das atividades militares nele previstas suscitaram a preocupação

---

<sup>2</sup> CEPIK, 2002-B, p.12.

sobre possíveis impactos para o Brasil. Houve debate na sociedade civil, na imprensa, no Congresso e entre setores do Estado encarregados de assuntos de defesa e relações exteriores. O Governo brasileiro desencadeou ações para preparar o país para eventuais reflexos do Plano Colômbia, especialmente operações de controle da região de fronteira com a Colômbia e da Amazônia como um todo. A magnitude do Plano Colômbia, já em si mesma um sinal do agravamento da instabilidade na Colômbia, terminou por ser um elemento que despertou a sociedade brasileira para o problema colombiano.

Até então, a Colômbia ocupava os jornais basicamente em razão de notícias sobre criminalidade interna, em especial sobre os cartéis das drogas – debelados em meados dos 90 – e suas ações de grande impacto físico e simbólico. Vale mencionar, inclusive, que muitas notícias que tratam de uma suposta “colombianização do Brasil” têm como fundo a comparação entre ações violentas e ousadas do crime organizado no Brasil atual e na Colômbia de alguns anos.

Além do Plano Colômbia, a estratégia colombiana e norte-americana de vincular a situação interna daquele país à ameaça “narcoguerrilha” e “narcoterrorista” desperta maior atenção brasileira sobre a Colômbia. No discurso dessa estratégia conjunta de Colômbia e Estados Unidos, a crise colombiana estaria se “internacionalizando”, o que demandaria maior envolvimento dos países vizinhos. Mesmo que se discorde do diagnóstico da “internacionalização” do conflito colombiano, o aspecto inegável desse contexto, é que a questão colombiana se inscreve com destaque na agenda regional e de política externa dos países limítrofes.

Como se insere o Brasil nessa problemática? Quais são os impactos e as implicações da crise na Colômbia para o Brasil? Essas são as perguntas que norteiam este trabalho. O objetivo imediato é constituir um mosaico com os mais relevantes impactos, implicações e reflexos para o Brasil e um balanço do que a crise na Colômbia pode significar para o planejamento de aspectos da política interna e externa do Brasil. O objetivo final é poder oferecer subsídios para uma análise das necessidades que a realidade colombiana pode impor para a política externa brasileira.

Para o Brasil, os efeitos da crise colombiana afetam diversos interesses nacionais e princípios constitucionais. Na verdade, dos princípios que a Constituição Federal determina para reger as relações internacionais do Brasil, todos, de alguma maneira, dizem respeito à crise colombiana e a seus reflexos externos: independência nacional, prevalência dos direitos humanos,

autodeterminação dos povos, não intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, concessão de asilo político e integração econômica, política, social e cultural latino-americana<sup>3</sup>.

O narcotráfico, condicionante destacado da crise colombiana, constitui grave ameaça à democracia e ao Estado de direito em toda a América do Sul. As inúmeras redes em que se baseia são transnacionais e promovem uma integração regional e mundial de suas atividades. Para um país com a dimensão territorial do Brasil e com suas extensas fronteiras, qualquer esforço de combate a esse ilícito será limitado sem a cooperação dos países vizinhos. O poder econômico do narcotráfico, muitas vezes, é superior ao orçamento de estados e municípios. Ocorre uma simbiose entre poderes legais e constituídos e poderes paralelos do tráfico, o que afronta e mina o Estado de direito, como se pode observar nas metrópoles brasileiras e em regiões de fronteira.

Os efeitos do narcotráfico, deletérios para a democracia, são ampliados pelo fato de que esse crime apresenta uma série de outros conexos, que igualmente afrontam o Estado de direito, tais como o contrabando de armas, a corrupção, a evasão fiscal e a “lavagem de dinheiro”.

No campo geopolítico, a situação colombiana apresenta implicações extremamente sensíveis para o Brasil, pois dizem respeito à gestão e defesa do território amazônico, à estabilidade das fronteiras e à definição das doutrinas de defesa nacional. O interesse e a presença de países de fora da América do Sul na questão colombiana, especialmente dos Estados Unidos, também afetam diretamente os interesses e projetos brasileiros, tanto na área da defesa nacional quanto na da integração regional.

A realidade interna da Colômbia torna-se, paulatinamente, mais importante para o Brasil e para a opinião pública brasileira, apesar do desconhecimento ainda generalizado. Nos últimos anos, um indício de que a Colômbia foi mais destacada no Brasil pode ser colhido numa rápida análise nos arquivos eletrônicos de diários de grande circulação nacional. Mesmo sabendo que há outras variáveis que definem a cobertura jornalística (mercado, região, situação financeira da empresa, emulação da concorrência, etc.), a quantidade de vezes em que a palavra “Colômbia” foi encontrada nos arquivos eletrônicos dos seguintes jornais aponta uma evolução interessante:

---

<sup>3</sup> Constituição Federal, Título I, Dos Princípios Fundamentais, Artigo 4º.

| Jornal / Ano         | 1998  | 1999  | 2000  |
|----------------------|-------|-------|-------|
| Folha de S. Paulo    | 864   | 1.074 | 1.542 |
| O Estado de S. Paulo | 626   | 916   | 1.107 |
| O Globo              | 484   | 744   | 1.135 |
| Total                | 1.974 | 2.734 | 3.784 |

A tendência é a mesma nos três jornais. O marco da ênfase na Colômbia é o ano 2000, quando começaram as operações militares previstas no Plano Colômbia, que acirrariam os combates em território colombiano e ganhariam grande destaque jornalístico. Em 2001 e 2002, houve pequena queda nas menções à Colômbia, que se mantiveram acima da média dos anos 90. Mas esses dados são apenas uma amostra, sem maior rigor científico.

A utilização do conceito de potência média parece elucidativa para analisar as implicações da crise na Colômbia para o Brasil, pois auxilia a compreensão dos interesses brasileiros sobre a realidade da Colômbia. Apesar da variada gama de definições na literatura sobre potências médias, em grande medida, a capacidade de agir na região e o interesse vital que nutre por seu entorno geográfico definem a ação de uma potência média. Para Estados assim classificados, em geral, interessa um entorno regional não apenas estável como também integrado ao desenvolvimento nacional. Ricardo Sennes faz um exaustivo levantamento da literatura e mostra a crescente importância da região para o desenvolvimento do Brasil e para sua política externa, diante das restrições do sistema internacional nas últimas décadas<sup>4</sup>.

No Capítulo 1, é apresentada uma breve evolução da história da Colômbia com foco nos elementos relacionados com as origens e transformações do conflito interno daquele país. Enfatiza-se a mudança estrutural sofrida pelo conflito colombiano, com o aumento inédito de sua escala nas últimas duas décadas e as ligações com a crescente economia internacional do narcotráfico. Discutem-se os desdobramentos internacionais da crise colombiana e as interpretações sobre uma suposta “internacionalização” do conflito. Apresentam-se os impactos do conflito para os países andinos, o que é importante para compreender a sua dimensão regional e contrastar com as especificidades dos impactos para o Brasil.

---

<sup>4</sup> SENNES, 1996.

No Capítulo 2, analisa-se o envolvimento dos dois principais atores extra-regionais na crise colombiana, Estados Unidos e União Europeia. São apresentados seus interesses, objetivos e condutas em relação à Colômbia e as implicações para o Brasil. A parte dedicada aos Estados Unidos é muito maior e mais detalhada em razão de serem as políticas desse país para a Colômbia o mais importante e vigoroso condicionante internacional da realidade interna colombiana e da própria política internacional na região andina.

No Capítulo 3, são apresentados os principais aspectos da política externa colombiana, das relações bilaterais entre Colômbia e Brasil e das posições brasileiras em relação ao conflito interno naquele país. Mostra-se como a política doméstica está cada vez mais associada à política externa na Colômbia, com a ênfase na militarização do combate ao narcotráfico e à insurgência. Esses dois temas vêm prevalecendo na agenda de política regional da Colômbia, inclusive com o Brasil. Outros temas também fundamentais da relação entre Brasil e Colômbia acabam perdendo espaço e ênfase, o que pode obstaculizar interesses brasileiros, como a integração sul-americana. Diante da evolução do conflito interno na Colômbia, o Brasil posiciona-se com fundamento em tradicionais princípios constitucionais e de política externa e procura defender saídas baseadas em negociação e entendimento.

No Capítulo 4, apresentam-se os impactos, potenciais e reais, da crise na Colômbia para o território brasileiro. São analisados a partir de três perspectivas: da fronteira e da Amazônia como um todo; do planejamento estratégico da Amazônia; e dos grandes centros urbanos distantes da fronteira. No caso da região Amazônica, que engloba toda a fronteira com a Colômbia, há impactos como redes de narcotráfico que utilizam o território como entreposto e tensões pela presença eventual de guerrilheiros e tropas do Governo em território colombiano perto do Brasil. Mas, como será visto, não há presença maciça de traficantes nem refugiados. No que concerne ao planejamento estratégico da Amazônia, deve-se adiantar que a instabilidade na Colômbia é apenas mais um condicionante. Serão abordados aspectos da política de defesa brasileira e projetos como o Calha Norte e o SIVAM, procurando-se indicar correlações com a questão colombiana. Com referência aos impactos para os centros urbanos, são três basicamente os pontos: narcotráfico, tráfico de armas e lavagem de dinheiro. Em todo o caso, boa parte desses crimes nas grandes cidades brasileiras é de responsabilidade nacional; e os estrangeiros envolvidos, na maioria, não são colombianos.

No Capítulo 5, reflete-se sobre a crise da Colômbia como assunto de segurança hemisférica. Apresenta-se, sucintamente, o histórico dos instrumentos de segurança hemisférica e das mudanças na região e no sistema internacional, as quais implicaram a necessidade de sua revisão. Salienta-se a diferença entre ameaças tradicionais à segurança, nos marcos do realismo clássico; e as “novas ameaças”, nos marcos das teorias sobre interdependência. Aponta-se a crescente tendência de considerar a instabilidade na Colômbia como o maior problema de segurança hemisférica. Indicam-se as implicações para o Brasil do tratamento da Colômbia não apenas como um problema de segurança hemisférica, mas também como eventual modelo para a redefinição de parâmetros de segurança coletiva nas Américas. Ressalta-se a construção de novos instrumentos e conceitos de segurança, baseada na cooperação política e militar, na democracia e no desenvolvimento, em todo o hemisfério, em especial na América do Sul.

No aspecto metodológico, devem ser observadas as condições em que foi elaborada essa dissertação. O Programa de Formação e Aperfeiçoamento de Diplomatas (PROFA-I), do Instituto Rio Branco, passou, em meados de 2002, a ter o grau de mestrado profissionalizante. Ocorre que nossa turma havia acabado de completar o primeiro ano de curso, sem que houvesse previsão acerca de elaboração de uma dissertação final para a obtenção do grau de mestre. As turmas subsequentes já entram com esse objetivo obrigatório. No caso de nossa turma, do ano de 2001, a elaboração de dissertação final tornou-se facultativa, em virtude da situação de transição. Nesse sentido, precisou ser elaborada em paralelo a outras atividades agendadas anteriormente à transformação do PROFA I em mestrado profissionalizante. Precisamos, então, pesquisar, localizar e ler ou entrevistar as fontes, ao mesmo tempo em que assistíamos palestras e cursos de língua no início da manhã e fazíamos estágios em diferentes unidades do Ministério das Relações Exteriores no restante do expediente. Portanto, o maior obstáculo para a realização desse trabalho foi o tempo, o que significou que as fases de coleta de dados, leitura e redação tiveram que se superpor. Mas essas eram condições plenamente sabidas e aceitas, em razão da mencionada situação de transição.

As fontes desse trabalho podem ser divididas em algumas categorias. As fontes acadêmicas e jornalísticas englobaram diversos aspectos da realidade colombiana, da política externa e de segurança do Brasil. A Internet foi ferramenta fundamental para a localização de periódicos com conteúdo ou

referências *online* e artigos de congressos e centros de estudo dedicados direta ou indiretamente a temas relacionados à Colômbia.

Para as fontes primárias, foram consultados os arquivos da Divisão da América Meridional II, do Departamento da América do Sul, do Ministério das Relações Exteriores, a qual se encarrega, entre outros países e assuntos, da Colômbia. Esses arquivos incluem documentos do MRE e de outros órgãos federais. Como esse trabalho tem caráter ostensivo, somente informações com essa classificação puderam ser mencionadas. A leitura de documentos de caráter reservado, confidencial e secreto, entretanto, serviu para nos dar maior confiança em análises e conclusões com conteúdo ostensivo. Foram entrevistados funcionários encarregados de questões relativas à Colômbia, no MRE, no Gabinete de Segurança Institucional (GSI) e na Agência Brasileira de Inteligência, o que possibilitou enorme avanço na pesquisa e contribuiu decisivamente para a elaboração desse trabalho.

# 1. O conflito na Colômbia: história e desdobramentos internacionais

## 1.1 O conflito em perspectiva histórica

A geografia da Colômbia é bastante diversificada e possibilita uma melhor compreensão da história do país. Três áreas podem ser destacadas. Em primeiro lugar, nas montanhas andinas, os colonizadores espanhóis fundaram Santa Fé de Bogotá, a capital, e Medellín, hoje um grande centro industrial. Em segundo, há a planície costeira onde se inclui a região de Chocó, no Pacífico, e as regiões do Caribe, que incluem os históricos portos de Cartagena e Santa Marta. Em terceiro, a região a se destacar é a planície tropical, subdividida nas planícies amazônicas do sul, nos *llanos orientales* e no vale do Rio Madalena (o “Mississipi” colombiano), que desemboca em Barranquilla, no litoral caribenho.

Atualmente, a grande maioria dos mais de 43 milhões de habitantes da Colômbia vive nas montanhas, fala espanhol e é uma mistura de espanhóis com indígenas. Nas costas pacífica e atlântica, encontram-se negros e mulatos em número significativo. Ao longo do Rio Madalena, há populações originadas da mescla dos grupos étnicos mencionados. Nos *llanos orientales* predominam pecuaristas e alguns poucos indígenas. É a região onde se descobriu e se explora petróleo há cerca de vinte anos. Na região amazônica predominam esparsas populações indígenas ribeirinhas que vivem da mandioca, da pesca e da caça<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> LEGRAND, Catherine C., 2001.

Na Colômbia, o período colonial durou de 1524 a 1819. Em 1525, a Espanha iniciou a conquista do território colombiano. Bogotá foi fundada pouco mais de uma década depois, como parte do Vice-Reino do Peru. Em 1718, Bogotá tornou-se capital do Vice-Reinado de Nova Granada, que incluía Equador, Venezuela e Panamá. Em 1819, Simón Bolívar derrotou a Espanha e proclamou a República da Gran Colômbia, formada também por aqueles três países. Seguiram-se lutas contra o poder central de Bolívar, que culminaram com o desmembramento da República e a criação de Nova Granada, com Colômbia e Panamá apenas.

A economia colonial restringiu-se a grandes propriedades em áreas montanhosas, ao passo que as áreas mais baixas eram públicas e despovoadas. A fronteira da expansão interna constituiu-se pelas planícies amazônicas, o Vale do Rio Magdalena e os *llanos orientales*. O isolamento geográfico e a fertilidade das terras provinciais gerou uma tendência a poderes locais mais fortes que o poder nacional.

Principal produto colombiano para o mercado mundial, o café começou a ser exportado em 1870, e a banana passou a ser produzida pela United Fruit Company em 1900. A Colômbia encontrava uma forma predominante de inserção na economia internacional. Camponeses abandonavam as terras altas em direção às planícies para trabalhar na lavoura de exportação e escapar das terras partilhadas e exíguas na montanha. Depois dos colonos pobres, vinham homens de mais recursos que, com métodos violentos, criavam grandes propriedades, processo também observável em área de fronteira interna em diversos outros países. A expropriação levava ao conflito social nas regiões de maior dinamismo econômico. O conflito interno na Colômbia originou-se no campo, onde ainda hoje se passa de forma mais acirrada.

Os dois maiores partidos políticos da Colômbia, o Conservador e o Liberal, foram fundados nos anos 40 do século XIX. Desde então, a sociedade dividiu-se radicalmente entre os dois agrupamentos, que incluíam membros de várias origens sociais, como as elites econômicas, a classe média e pobres do campo e das cidades. A lealdade a um ou outro partido se tornou um fator definidor de identificação social, muitas vezes hereditário. Por mais de 30 anos no século XIX, a Colômbia foi palco de conflitos civis armados, que culminaram com a Guerra dos Mil Dias (1899-1902), na qual morreram dezenas de milhares de

colombianos<sup>6</sup>. O conflito contribuiu para que, no ano de seu término, a Colômbia perdesse parte de seu território, com a independência do Panamá. David Bushnell afirma que: “Indeed, the sense of national unity in Colombia as a whole continued weak, and scattered voices in other regions of the country even suggested that maybe the Panamanian example was not so much to be deplored as imitated<sup>7</sup>”. A perda do Panamá, entretanto, também serviria de elemento fortalecedor de um “senso nacional” para parte dos colombianos.

A divisão entre conservadores e liberais também foi comum a outros países da América Latina. A singularidade do caso colombiano reside no fato de que os dois partidos foram as primeiras instituições de base supra-local com as quais se identificavam os cidadãos das diversas regiões do país. Chega-se a afirmar na literatura política que tais partidos precederam ao Estado nacional. Mais ainda, a Colômbia é o único país onde os mesmos partidos ainda existem e predominam, pelo menos formalmente, desde o século XIX.

Nas primeiras décadas do século XX, na Colômbia, não houve o surgimento de grande partido populista, como o APRA (Peru), os peronistas (Argentina) ou o PRI (México). As classes médias e trabalhadoras que emergiam com a modernização tiveram que se restringir aos marcos representativos dos dois partidos tradicionais.

Depois da Guerra dos Mil Dias, sucederam-se quatro décadas de relativa paz, mas de delineamento de conflitos sociais em virtude do ensaio de modernização econômica por que passava o país. De 1885 – um ano antes de promulgada a constituição substituída apenas em 1991 – até 1930, os conservadores dominaram a política nacional. Em 1930, os liberais assumiram o poder com um programa modernizador e de atendimento a demandas sociais, período chamado de “República Liberal”.

Em 1946, com o fim da República Liberal, a Colômbia mergulhou no período conhecido como “La Violencia”. Com extensão até cerca de 1957, foi o terceiro maior conflito civil nas Américas – superado apenas pela Guerra Civil nos Estados Unidos e pela Revolução Mexicana – no qual morreram

---

<sup>6</sup> Na verdade, o número exato de mortos na Guerra dos Mil Dias é controverso entre historiadores, que apontam variações em torno de 100.000 – para Bushnell, valor um pouco exagerado. O que se sabe com alguma precisão é que a população total da Colômbia girava em torno dos 4 milhões de pessoas, o que possibilita perceber a magnitude da violência do conflito.

<sup>7</sup> BUSHNELL, 1993, p.154.

mais de 100.000 pessoas<sup>8</sup>. Iniciou-se com a derrota dos liberais para os conservadores nas eleições presidenciais de 1946 e ganhou intensidade com o assassinato do líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, em Bogotá, em 9 de abril de 1948. Foi o estopim do *Bogotazo*, o mais amplo levante urbano na história da América Latina, que acirrou as tensões entre liberais e conservadores e minou a autoridade estatal. Os conflitos entre líderes partidários desencadearam uma guerra ampla no campo. Os conservadores dominavam o governo e as forças armadas, mas criaram grupos armados de camponeses – paramilitares – em resposta aos quais os liberais formaram grupos guerrilheiros.

Em 1953, a Colômbia viveu raro episódio de rompimento da democracia formal, com golpe encabeçado pelo general Gustavo Rojas Pinilla, em grande medida apoiado como meio de acabar com a violência e a instabilidade que se ampliavam no país. Pinilla foi substituído por uma junta militar em 1957. Mas, em 1958, liberais e conservadores firmaram o pacto que criou a Frente Nacional, um acordo de alternância de poder até 1974, com a manutenção de eleições formais. O processo de modernização, industrialização e migração para os centros urbanos da Colômbia alterou as bases da sociedade e criou inúmeras formas de contestação às instituições representativas.

Além das demandas por democracia, o Estado colombiano enfrentava sua própria fraqueza: as relações clientelistas prevalecentes, grupos lobistas de comerciantes e grandes proprietários rurais dominando a política econômica, ausência do governo de vastas áreas do território, forte regionalização em termos de organização política e de mentalidades. A formação da Frente Nacional simbolizou a exclusão da vida político-institucional de todos os setores não representados pelos dois grandes partidos, inclusive de descontentes em cada um deles<sup>9</sup>.

Em meados dos anos 60, as elites dos dois partidos conviviam no pacto da Frente Nacional, mas a insatisfação de setores urbanos e, sobretudo, rurais, à margem da institucionalidade estatal, acabaria por estimular a criação de grupos guerrilheiros. Concorreu para isso a experiência histórica colombiana de fazer política pelas armas, em resposta ao mesmo tratamento conferido pelo poder central ou pelo partido dominante na esfera local. Do convívio e

---

<sup>8</sup> O número de mortos situou-se entre 100.000 e 200.000, de acordo com a vasta literatura sobre o tema.

<sup>9</sup> LEGRAND, 2001.

da participação nas guerrilhas liberais criadas na época de *La Violencia*, nasceram as guerrilhas de esquerda com outras perspectivas: a derrubada do sistema econômico e social. Ao lado das raízes domésticas, incidiu a influência da conjuntura latino-americana e mundial, de Guerra Fria, de vitória da Revolução Cubana e de tentativa de emulação desta em outros países.

Edgar Peñuela identifica os seguintes traços na época da formação das guerrilhas: (1) recrudescimento da violência; (2) incorporação da ideologia comunista por alguns setores, motivados pelo exemplo cubano; (3) economia nacional predominantemente agrária e latifundiária; (4) antagonismo de classes e polarização social; (5) decadência da liderança política desde o assassinato de Jorge Eliécer Gaitan; (6) auge dos regimes autoritários na América Latina; (7) doutrinação ideológica sobre segurança nacional no âmbito da Guerra Fria; (8) perda de valores e parâmetros morais da população, somada a perda de fervor religioso e de transformações na estrutura familiar e demográfica<sup>10</sup>.

Das organizações guerrilheiras contemporâneas, a primeira a se formar foram as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), em setembro de 1964. Seguiu orientação marxista-leninista e originara-se nas guerrilhas liberais nascidas nos anos 40, nos *llanos orientales* e na cordilheira central, nos departamentos de Tolima e Huila. Era integrada por frações do Partido Comunista da Colômbia (PCC) e de liberais radicais. O PCC foi criado no final dos anos 20, com orientações de estabelecimento no campo. Durante a década de 50, partes dos Departamentos de Cundinamarca, Huila e Tolima, sob influência comunista, eram chamados de “repúblicas camponesas independentes”, que atraíam refugiados e perseguidos políticos, com ideologias diversas. No início dos anos 60, o governo central bombardeou tais áreas, desencadeando fugas para os *llanos orientales* e para a parte norte das selvas amazônicas. Os novos migrantes formaram grupos de autodefesa e colonização armada, fundada em culturas de subsistência. Foi a base social das FARC, um movimento camponês originalmente de reação à violência oficial e à repressão militar, em áreas sem presença permanente do Estado. Ocorre que essas áreas eram próprias para a plantação de coca, que se espalharia com o avanço irrefreável dos mercados da droga no início dos anos 80. O contato dos antigos grupos liberais com os comunistas levou à introdução da disciplina e da organização desses nos grupos guerrilheiros.

---

<sup>10</sup> PEÑUELA, (2001).

Apesar da data específica, o surgimento das FARC foi oriundo de um lento acúmulo de fatores da realidade interna colombiana<sup>11</sup>.

Também nascido em 1964, o Exército de Libertação Nacional (ELN) obedeceu a uma lógica diferente, com antecedentes históricos menos delimitados. De orientação maoísta e influência cubana, foi fundado como típico grupo subversivo de intelectuais e sindicalistas e recebeu, em pouco tempo, o apoio de religiosos católicos ligados à Teologia da Libertação, o que lhe conferiu maior força.

O Movimento 19 de Abril (M-19) surgiu em 1972, batizado com a data de eleições consideradas fraudulentas e que lhe deram a motivação inicial. A suposta fraude teria tirado a esperada vitória da Aliança Nacional Popular (ANAPO), encabeçada pelo general Rojas Pinilla, o mesmo que estivera à frente do único interregno na democracia formal colombiana no século XX. A ANAPO foi uma tentativa de romper o domínio da Frente Nacional.

Outros grupos guerrilheiros criados nas décadas de 60 e 70 foram o Exército Popular de Libertação, o Partido Revolucionário dos Trabalhadores, o Quintin Lame, a Corrente de Renovação Socialista e o Movimento de Esquerda Revolucionário. Foram desmobilizados posteriormente, em sua maioria nos acordos de paz durante o governo de César Gaviria, em 1990.

As FARC e o ELN, tradicional e predominantemente, atuaram no campo, em zonas de colonização ou em áreas desabitadas da selva. O M-19 foi a exceção de sucesso urbano. No mais, as cidades eram usadas apenas como base de apoio logístico e financeiro.

Com a transição demográfica colombiana, as atividades da guerrilha cada vez menos afetavam o funcionamento da sociedade e da economia. O comércio, a indústria e a agricultura seguiam sem impactos significativos da guerrilha, até meados dos 80.

A repressão estatal foi intensa e eficaz nos anos 60 e 70, dentro dos marcos da Guerra Fria, de combate ao inimigo interno e filiação às doutrinas de segurança continental emanadas dos Estados Unidos. Mas a derrota da insurgência jamais foi total.

O aumento do narcotráfico e o fortalecimento do poder da guerrilha criaram as condições para o desenvolvimento, em larga escala, de um fenômeno antigo na Colômbia: o paramilitarismo, as milícias armadas à margem do Estado, mas com relações com seus agentes, especialmente do poder

---

<sup>11</sup> CALA, 2000, e LEGRAND, 2000.

local. Nascidos nos Departamentos do Norte, como Córdoba e Bolívar, ligados a traficantes e grandes proprietários, os paramilitares expandiram suas atividades para todo o país e contam também com células urbanas.

As agressões e massacres perpetrados pelos paramilitares dirigem-se, em sua maioria, contra populações civis rurais. Com bem menos frequência, entram em choque com as guerrilhas. Cobram por sua proteção e geram deslocamentos forçados de milhares de camponeses no interior da Colômbia.

Segundo Andrés Soto,

*“el descontento popular ha llevado a un importante crecimiento de los grupos de autodefensas. Si bien los mal llamados paramilitares se encuentran organizados y equipados como organizaciones militares, su misión anti-subversiva dista de ser el reestablecimiento del estado de derecho y se convierte en la protección de intereses particulares de segmentos de población que ven sus intereses vulnerados por la extorsión de la guerrilla. Los “paras” son vistos como el mecanismo más eficiente para frenar el avance de la subversión. Sin embargo, esta postura es auto-destructiva pues ilustra el desprecio por las instituciones<sup>12</sup>”.*

De 3.000 homens em armas no início dos anos 80, atuando em áreas restritas (as antigas áreas de colonização nos 60, entre as quais Guaviare, Caquetá e Putumayo), as FARC passaram a 17.000 homens em 70 frentes em todo o país, no final do século. Até os 80, as FARC ficavam em áreas sem autoridades estatais de fato e procuravam não se envolver com estas, depois, passaram a fazer emboscadas a patrulhas do exército, tomar delegacias de polícia, assaltar quartéis e se financiar com seqüestros e proteção a produtores de coca.

O ELN atua predominantemente em três bases geográficas: o Noroeste colombiano e duas localidades no Vale do Magdalena, especialmente entre Santander e Boyacá na margem leste e Antioquia na margem oeste. É forte nas áreas onde há conflitos pela terra e nas áreas petrolíferas. Tem cerca de 5.000 homens em armas. Pratica seqüestros em massa e atentados contra oleodutos e torres de transmissão de energia elétrica, na tentativa de prejudicar a economia nacional.

Até finais dos anos 70, os grupos guerrilheiros não constituíram ameaça real ao poder instituído. A guerrilha estava marginalizada em termos políticos, militares

---

<sup>12</sup> SOTO, 2001.

e geográficos, restrita a alguns setores suburbanos e às selvas, e sem apoio de massa, o fator chave para o sucesso da insurgência. O conflito colombiano era muito mais político-ideológico – com imensas fraturas – do que militar.

Peñuela salienta que

*“hasta este momento existió en Colombia un grave conflicto social y político insurreccional con visos armados. Las condiciones cambiaron a partir de la década del ochenta pero especialmente del noventa cuando el conflicto político interno se transforma en un conflicto armado entre dos actores militares fuertemente armados enfrentados en un tipo de guerra irregular en toda la amplitud de la definición<sup>13</sup>”.*

Iniciativa inédita na história da Colômbia, em 1982, o presidente Belisario Betancur lançou negociações de paz com as guerrilhas. O processo de paz inseria-se numa conjuntura latino-americana de transição democrática e reconciliação nacional em vários países. Uma parcela das FARC criou, em meados dos 80, a União Patriótica, partido político para disputar eleições legais. Até o início dos anos 90, cerca de 2.000 de seus membros foram assassinados por matadores profissionais e paramilitares. A experiência marcou a postura dos remanescentes das FARC e desestimulou posições mais moderadas e de comprometimento com a deposição das armas. As negociações de paz da primeira metade dos anos 80 podem ser interpretadas como um sinal do avanço do poder dos grupos guerrilheiros e de uma mudança de estrutura e escala no conflito interno colombiano.

## **1.2 A mudança estrutural no conflito interno colombiano**

Dois fatores principais contribuíram determinadamente para o aumento do poder da guerrilha: o avanço do narcotráfico e o crescimento da economia colombiana. Ambos permitiram o aumento vertiginoso da “base de arrecadações” das extorsões cometidas pelos grupos guerrilheiros.

Nos anos 80, a produção de coca era feita na Bolívia e no Peru, em áreas sob influência indireta das FARC que protegiam e cobravam taxas do transporte para a Colômbia. No refino o mesmo ocorria, mas já em solo colombiano. Isso permitiu o aumento das frentes de batalha, de pessoal, armamento e logística. O poder gerado pelo narcotráfico foi a grande mudança estrutural. Também

---

<sup>13</sup> PEÑUELA, 2001.

nos 80, a Colômbia foi o único país da América Latina que não renegociou sua dívida externa nem pediu moratória, não apresentou hiperinflação nem maxidesvalorização. Não passou por recessão severa, desde 1930 e, pelo menos, até 1999, quando o PIB indicou queda. Vale dizer que, entre 1980 e 1998, o crescimento médio foi pouco inferior a 5% ao ano.

Mark Chernick ressalta que houve uma mudança de natureza na violência e seus atores desde os anos 40. O fator da mudança estrutural foi a inserção da Colômbia na crescente economia internacional das drogas. Chernick critica o termo “narcoguerrilha” e afirma que a motivação principal das guerrilhas é política, ainda que usem meios criminosos para alcançar seus fins<sup>14</sup>.

Nesse sentido, Nazih Richani lembra que nas áreas das FARC sua presença precede ao cultivo das drogas em décadas. Richani confirma a visão das duas origens básicas do poder ascendente das guerrilhas: a taxaço dos cultivadores de coca; a extorsão de grandes proprietários, grandes criadores de gado, grandes comerciantes e multinacionais<sup>15</sup>.

A violência se concentrou muito nas áreas em que, nos últimos 40 anos, se desenvolveram plantações comerciais e produtos de exportação. Tais áreas são as selvas do sul, Guaviare e Putumayo (base atual das FARC), o Vale do Rio Magdalena, a Costa Atlântica, as áreas petrolíferas dos *llanos orientales* e as selvas na fronteira com o Panamá (nova zona bananeira de Urabá).

Ainda nos anos 60, a Colômbia começou a se inserir no mercado mundial das drogas, que passava por intenso crescimento. Primeiramente foi com a produção de maconha. O México era o principal fornecedor dos Estados Unidos, mas programas de erradicação de cultivos mexicanos criaram um vácuo no mercado, que foi paulatinamente ocupado pela Colômbia. Assim, durante os anos 70, a Colômbia se transformou em grande supridor de maconha para os EUA, mas acabou perdendo espaço para fornecedores de outras procedências.

A cocaína passou a ganhar relevância no final dos anos 70 e início dos 80, seguida pelo crack. Nessa época, traficantes colombianos, nos grandes centros de Cáli e Medellín, apenas processavam as folhas de coca, produzida por camponeses indígenas no Peru e na Bolívia, os quais dominavam a técnica ancestral do cultivo. Os barões da droga dos anos 80 nada mais foram que empreendedores de classe média baixa que conseguiram ascender frente a uma enorme demanda internacional.

---

<sup>14</sup> DOWNES, 2000.

<sup>15</sup> DOWNES, 2000.

Com o aumento da procura, peruanos e bolivianos passaram também a processar a coca, e os colombianos começaram a plantá-la para o comércio. Houve migrações de milhares de famílias da montanha para a parte norte da Amazônia, para cultivar a planta, sob proteção de traficantes que compravam a produção. As FARC já estavam na maioria dessas regiões e tornaram-se o governo de fato, taxando produtores, traficantes, transportadores e lojistas.

O poder gerado pelo tráfico de drogas penetrou nas instituições estatais e na guerrilha, que viu esvaziado seu conteúdo ideológico e a legitimidade de suas reivindicações frente à maioria dos colombianos, em razão de extorsões e seqüestros.

Enquanto isso, os cada vez mais ricos traficantes de Medellín e Cáli investiam seu dinheiro em terras para criação de gado, no Vale do Rio Madalena, nos *llanos orientales*, na parte baixa de Antioquia e em Córdoba. As atividades agrícolas produtivas perderam espaço e houve grande e ineficiente concentração fundiária.

Os novos ricos da droga e seus familiares em Medellín e Cáli tornaram-se alvos de seqüestros da guerrilha. Em resposta, os narcotraficantes começaram a armar esquadrões da morte. O líder do Cartel de Medellín, Pablo Escobar, chegou a criar um grupo denominado MAS (Morte Aos Seqüestradores). Além disso, os traficantes que se tornaram grandes proprietários de terras viram-se objetos de extorsões e “taxações” da guerrilha e de protestos de camponeses por terras que muitas vezes eram públicas ou tomadas à força. Logo, armaram grupos paramilitares para se defender, fenômeno generalizado por volta de 1982. O paramilitarismo, entretanto, recebia certo amparo legal desde 1968 e também vinculava-se à história de enfrentamentos armados entre facções locais.

Em regiões dominadas pela guerrilha, a instalação de batalhões militares e a sua cooperação com os paramilitares tornaram estes últimos forças auxiliares, de fato, do governo. Os abusos cometidos por paramilitares, em boa medida, foram de autoria de militares e policiais fora de serviço<sup>16</sup>.

Nos anos 90, os paramilitares criaram uma organização nacional, as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), com ligações com traficantes e, até mesmo, com laboratórios próprios na região de Antioquia, conforme afirmações de autoridades judiciais<sup>17</sup>. O líder máximo das AUC, Carlos

---

<sup>16</sup> LEGRAND, 2001.

<sup>17</sup> LEGRAND, 2001.

Castaño, declarou para vários jornais que cerca de 70% dos rendimentos de sua organização advinham do tráfico de drogas.

Como lembra Andrés Soto, “si en sus inicios se percibía el problema de la guerrilla como un suceso marginal, el poder económico derivado del narcotráfico, la extorsión, el secuestro y el control de aparatos estatales han situado el problema guerrillero en el centro de atención nacional<sup>18</sup>”.

Apesar das tentativas de paz do presidente Betancurt, o avanço do poder da guerrilha nas duas últimas décadas foi inédito em toda a história da Colômbia. Em 1983, as FARC realizaram uma conferência em que se estabeleceram metas de aumento progressivo e substancial das frentes de batalha e da base de arrecadação de recursos econômicos. Sob o lema de que “os fins justificam os meios”, decidiu-se por atividades como seqüestro, extorsão, roubo e terrorismo. O objetivo maior era a tomada do poder. Em poucos anos, as metas foram ultrapassadas, “duplicando el número de hombres y aumentando millonariamente sus ingresos<sup>19</sup>”. Em 1992, em uma nova conferência das FARC, ampliaram-se as metas, e manteve-se o princípio de arregimentar todos os meios de sustentação econômica visando à tomada do poder. Em março de 2000, os líderes máximos das FARC lançam a “Lei 002”, que taxa todas as pessoas físicas ou jurídicas com capitais acima de 1.000.000 dólares. As sanções eram sequestro, desterro e execução. A “Lei 002” diminuiu o número de sequestros, pois antecipava a extorsão.

A guerrilha concentrou sua estratégia no ataque a postos policiais e pequenas guarnições militares em localidades relativamente isoladas ou de difícil acesso, que caíam em seu domínio. É um fato que traz algumas implicações para o território brasileiro, como será analisado abaixo, pois a concentração de atividades de grupos ilícitos perto das fronteiras, acaba levando à presença, ainda que eventual, de redes ilícitas no Brasil. Essa estratégia é aplicada em áreas com pouca presença de serviços estatais básicos. Andrés Soto afirma que um equívoco comum de diversos governos foi confundir presença do Estado de direito com deslocamento de policiais e militares. Isso apenas criou alvos fáceis para a guerrilha. “Lamentablemente muchos uniformados han muerto y cientos están secuestrados como consecuencia de esta errada política<sup>20</sup>”.

---

<sup>18</sup> SOTO, 2001.

<sup>19</sup> PEÑUELA, 2001.

<sup>20</sup> SOTO, 2001.

O narcotráfico também avançou de maneira inédita, mas passou por uma reorganização em meados dos anos 90, após a derrota dos grandes cartéis, o que o tornou mais complexo de combater. Apesar da massiva campanha de erradicação feita pelo governo colombiano entre 1994 e 1998, os cultivos de coca e papoula ampliaram-se exponencialmente. Resultado colateral das campanhas de erradicação foi o crescente apoio à guerrilha entre os camponeses que perdiam suas plantações e sua subsistência e viam nisso uma simples agressão do governo central, fenômeno semelhante ao que ocorre na Bolívia.

Nos últimos anos, podem ser elencadas as seguintes características do conflito na Colômbia: (1) transformação da guerra irregular de décadas em guerra civil, por meio da ampliação do poder dos grupos armados e do alargamento de sua base social; (2) a guerra vai perdendo perfil político e se transformando em guerra criminal, com a mudança de comportamento principista para o delinquencial; (3) a racionalidade da guerra deixa de ser local ou regional para se tornar nacional; (4) as ações de grupos armados ilegais se ampliam e se tornam urbanas também, com objetivos econômicos (extorsões e sequestros) e políticos (pressão sobre autoridades estatais); (5) a guerra colombiana deixa de ser limitada em termos de vítimas e participantes; (6) a guerra se degrada ainda mais pelo crescente desrespeito aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário; (7) financiamento crescente do conflito com recursos do narcotráfico; (8) crescente pressão pela internacionalização do conflito, com o envolvimento continuado dos Estados Unidos; (9) a crise econômica inédita na história da Colômbia aumenta a base de recrutamento de grupos ilegais armados<sup>21</sup>.

Para Caesar Sereseres, a guerrilha colombiana prefere manter o *status quo* que lhe garante a operação de negócio bilionário em áreas sob seu controle. A vitória total da guerrilha seria uma derrota<sup>22</sup>. É a estrutura da economia da droga que impõe a continuidade do conflito, ainda que as causas históricas deste sejam mais profundas.

O triunfo da guerrilha não deve ser visto como uma entrada de colunas em Bogotá, mas como um momento de total incapacidade estatal para exercer suas funções governamentais, com o colapso do sistema político atual. A guerrilha não se preocupa em tomar o poder em muitas áreas do país, pois nelas já o exerce de fato<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> PEÑUELA, 2001 e TOKATLIAN, 2002.

<sup>22</sup> DOWNES, 2000.

<sup>23</sup> SOTO, 2001.

Juan Gabriel Tokatlian resume o estado atual de impasse na crise colombiana:

*“parece claro que o país não vive uma revolução política e popular, nem uma rebelião de cidadania e justiça contra um Estado robusto e dominante. Estamos diante muito mais de uma revolta amorfa e desequilibrada de um complexo amálgama de setores emergentes inconformados, excluídos e esquecidos. Uma revolta que é canalizada parcial e contraditoriamente por grupos armados poderosos que, apesar de carecerem de um projeto unívoco, afirmam sua influência social, seu controle territorial e sua projeção política através do colapso inacabado do Estado e da agonia da sociedade desarmada. Trata-se de uma agitação violenta e difusa, impulsionada igualmente por movimentos guerrilheiros, máfias organizadas e grupos reacionários, que parecem ter força suficiente para encurralar o Estado, mas que não possuem capacidade para construir uma nova autoridade<sup>24</sup>”.*

Adrian Bonilla observa que, apesar da vulnerabilidade e da debilidade do Estado na Colômbia, não se configura um “colapso”, pois não há sinais que indiquem sua desapareição iminente. O governo controla a economia formal e as relações exteriores, legitima-se pela ideia de democracia frente à guerrilha, dispõe de forças armadas e policiais muito melhor equipadas que a guerrilha e controla territórios bem mais extensos do que os que estão sob domínio desta. Não é capaz, todavia, de ganhar a guerra no curto prazo. Nenhuma das partes do conflito pode estabelecer uma vitória absoluta, ainda que consigam infligir danos significativos aos opositores. Por isso, não há possibilidade de solução armada.

Diante desse processo de inviabilização estatal, as armas de grupos minoritários impõem sua vontade. Dos 43 milhões de colombianos não mais de 40.000 estão em armas. O PIB colombiano é de cerca de 90 bilhões de dólares e não será uma ajuda de pouco mais de 1 bilhão – como a concedida pelos EUA no Plano Colômbia – que tirará o país da situação em que se encontra. O que falta é consenso. É o pacto político que constitui o Estado para os contratualistas<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> TOKATLIAN, 2002, p.133.

<sup>25</sup> SOTO, 2001.

A estrutura e o histórico da crise colombiana impedem real empenho das partes do conflito em chegar a um consenso. A posição de beneficiários da economia das drogas já é uma vitória para guerrilheiros e paramilitares. Os extraordinários lucros minam a disposição em negociar. Mesmo na hipótese de vitória militar ou de acordo definitivo de paz com a guerrilha, os paramilitares continuariam com o processo de violência, em forma simplesmente delinquencial, como aconteceu na América Central, onde o paramilitarismo era de dimensões muito inferiores às colombianas. Portanto, a estrutura da crise leva a crer que, mesmo equacionado o conflito interno, a Colômbia ainda enfrentaria crise ampla e violência difundida. Afinal, dos números atuais da violência, como homicídios e roubos, a maioria é imputada à criminalidade comum, ligada ao narcotráfico e delitos conexos. Assim, mesmo na hipótese de um bem sucedido processo de paz, os países vizinhos continuariam a sofrer efeitos da crise colombiana, que se impõe como tema prioritário de suas agendas de política externa.

### **1.3 Desdobramentos internacionais da crise colombiana**

Para avaliar os impactos da crise na Colômbia para o Brasil, é preciso analisar o conceito de “internacionalização da crise colombiana”. Leonardo Carvajal e Rodrigo Pardo definem internacionalização como “o grau de exposição de um assunto à comunidade de nações e demais atores do sistema internacional<sup>26</sup>”.

Um dos aspectos da internacionalização seria a coincidência entre os itens da agenda de política interna e externa da Colômbia. Para Carvajal e Pardo, a agenda exterior da Colômbia é “intermística”, pois os assuntos são ao mesmo tempo domésticos e internacionais.

A internacionalização ocorre com o envolvimento de atores externos na crise colombiana. Tais atores e a maneira como se relacionam à crise colombiana são bastante variáveis. É possível identificar: atores estatais: que envolvem-se pelo interesse em auferir ganhos com a resolução da crise; envolvem-se pelo princípio da defesa de valores como direitos humanos e democracia; envolvem-se para combater efeitos da crise a seus territórios e sociedades; envolvem-se para auferir ganhos de elementos que compõem a crise (como as relações ilegais de alguns agentes estatais de países vizinhos à Colômbia para intercâmbio de armas e drogas com atores internos colombianos). No caso de atores não estatais: envolvem-se como parte da crise (redes criminosas que compõem a

---

<sup>26</sup> CARVAJAL e PARDO, 2002, p.185. Tradução nossa do original em espanhol.

economia do narcotráfico) e envolvem-se para mitigar aspectos da crise (ONGs que atuam na área de Direitos Humanos e refugiados). Atores como organizações internacionais são levados a manifestar-se em relação à crise, sofrendo pressões para desempenhar maior papel em sua resolução ou mesmo tendo sua ação condicionada pela crise (redefinição da segurança hemisférica no âmbito da OEA).

Apesar dos significativos desdobramentos internacionais da crise colombiana e do envolvimento de atores externos, usar o termo “internacionalização” é um recurso de retórica diplomática para angariar apoio de políticas externas de outros países para a Colômbia e a políticas domésticas implementadas pela Colômbia.

O conflito colombiano tem profundas raízes na história nacional, embora atores que dele participem tenham se fortalecido a partir de contatos com atores internacionais, como as redes de narcotráfico ou mesmo a solidariedade de outros países. De qualquer forma, o conflito se dá entre atores colombianos em território colombiano e obedece a razões da história colombiana.

O fato de que atores não estatais e ilegais do conflito se vinculem à economia internacional das drogas não torna o conflito internacionalizado, pois a base de atuação dos atores ilegais colombianos é, em grande medida, a própria Colômbia. Os negócios e os maiores lucros do narcotráfico no exterior ficam a cargo de estrangeiros. O conflito colombiano é político no sentido estrito, pois envolve disputas por poder sobre territórios, populações e bens.

A vinculação da crise interna da Colômbia com a realidade regional não pode ser negada, pois aquela apresenta desdobramentos internacionais e pode ser sensível a ações dos países vizinhos restritas a seus próprios territórios. Se os efeitos da crise interna trazem implicações variadas para os vizinhos, as respostas desses também podem condicionar os rumos da crise colombiana. Por isso, Martha Ardila afirma: “parece que, de alguma maneira, la estabilidad colombiana depende también de la del resto de la región, por la actitud que los gobiernos vecinos adopten frente al conflicto interno<sup>27</sup>”.

Os desdobramentos internacionais da crise colombiana, ao longo dos anos 90, coincidem também com o avanço das crises nacionais dos países andinos em geral e delas se alimentam, na medida em que estas diminuem a capacidade de resposta dos Estados da região às diversas ameaças que

---

<sup>27</sup> ARDILA, 2002, p.327.

enfrentam. Nesse sentido, Arlene Tickner salienta: “since the early 1990s, all of the Andean nations have undergone varying degrees of weakening state structures, and of the efficacy and credibility of their political institutions, compounded even further by chronic economic downturns and crises<sup>28</sup>”.

No relatório anual de 2001 sobre narcóticos, o Departamento de Estado dos EUA salienta: “with the drug trade now an organic part of the Colombian civil conflict, the question facing the antidrug coalition will be how to reduce the supply of illegal drugs without exacerbating local conflicts that threaten regional stability<sup>29</sup>”.

O citado relatório distingue claramente conflito local de instabilidade regional e deixa claro que as drogas são um elemento transnacional que se sobrepõe e amplia o alcance dos efeitos de crises geradas por conflitos locais. As drogas potencializam conflitos internos, alimentam crises nacionais e regionais, mas não tornam internacionais os conflitos internos em si mesmos.

O sucesso da erradicação na Bolívia e no Peru na primeira metade da década de 1990 e da interdição do tráfico aéreo ilegal nos Andes, levou a um rearranjo do narcotráfico e a maiores ligações deste com as FARC e as AUC. A crise colombiana foi ampliada por ações de países vizinhos sobre seus respectivos territórios. O fator comum é a política regional dos EUA de combate às drogas. Há, portanto, sensibilidade entre os países andinos ao que ocorre no território dos vizinhos.

A imigração, por razões políticas e econômicas, foi um dos efeitos do agravamento do conflito colombiano. Cerca de 2 milhões de pessoas foram deslocadas para as cidades ou mesmo outros países. Um expressivo contingente de classe média qualificada deixou o país. O Congresso dos EUA considerou a hipótese de conceder um status especial aos imigrantes colombianos. Durante a guerra nos Bálcãs, o presidente Clinton comentou publicamente que não entendia por que a Colômbia não despertava a mesma atenção mundial que o Kosovo, pois o número de refugiados e deslocados colombianos era muito maior. Somente Angola e Sudão superavam a Colômbia em deslocados internos. O raciocínio estava em documento de respaldo ao Plano Colômbia<sup>30</sup>.

Um dos desdobramentos internacionais mais importantes do conflito colombiano foi o envolvimento da comunidade internacional no processo de

---

<sup>28</sup> TICKNER, 2001, p.30.

<sup>29</sup> GENTLEMAN, 2001, p.32.

<sup>30</sup> CARVAJAL e PARDO, 2002.

paz iniciado pelo presidente Andrés Pastrana. Pouco antes do fim do governo de Ernesto Samper (1994-1998), houve negociações em Mainz, na Alemanha, que as mediou junto com a Conferência Episcopal Colombiana. Participaram representantes do ELN, setores da sociedade civil organizada colombiana e o Comitê Nacional de Paz.

Foi no governo Pastrana que se pôs em marcha um processo de paz que envolvia realmente a mobilização da comunidade internacional. Antes da posse, Pastrana se reuniu com Manuel Marulanda, líder das FARC. Houve um encontro com o ELN, e outro com Carlos Castaño, líder das AUC.

O quadro para Pastrana era o seguinte: (1) a violência generalizara-se, baseada no financiamento de grupos de narcotraficantes e de guerrilheiros pelas drogas; (2) a Colômbia passara a ser o país com os maiores cultivos de coca do mundo; (3) expandira-se a percepção do país como a maior ameaça à segurança regional; (4) consolidara-se a interdependência entre conflito interno, drogas ilícitas, danos ao meio ambiente, migração e direitos humanos; (5) as amplamente difundidas derrotas do exército geravam a percepção popular de que o Governo perdia a guerra; (6) em 1999, a economia entraria na primeira recessão em 25 anos, a pior em 70 anos de registro histórico<sup>31</sup>.

Pastrana iniciou uma diplomacia universalista para a paz, buscando apoio político e financeiro para as negociações, em todas as regiões do mundo. Abandonou a posição histórica da diplomacia colombiana ao reconhecer oficialmente os vínculos entre narcotráfico e conflito doméstico e afirmar que o combate a um fortalece o combate ao outro. A aceitação do apoio direto da esfera internacional no combate aos problemas internos foi outra mudança histórica. Antes, aceitava-se o âmbito internacional apenas como campo neutro para negociação entre partes internas. Como aponta Fernando Cepeda, “ahora ese es un tema superado, es un tabú superado y el proceso está globalizado<sup>32</sup>”.

Em abril de 2001, após a operação Gato Negro, de combate ao narcotráfico em território colombiano, a Fiscalía General de La Nación (equivalente próximo ao Ministério Público Federal no Brasil), pela primeira vez na história da Colômbia, acusou um dirigente guerrilheiro, o comandante “Negro Acácio”, de envolvimento com o narcotráfico. À época, o comandante do Exército Colombiano passou a reputar as FARC como grupo “narcoguerrilheiro”, o que refletiu a mudança de posição do governo colombiano.

---

<sup>31</sup> CARVAJAL e PARDO, 2002.

<sup>32</sup> CEPEDA, 2001.

A crise colombiana não apenas apresenta desdobramentos internacionais como também sensibilidade à agenda internacional. Os atentados de 11 de setembro de 2001 criaram ambiente internacional desfavorável às negociações de paz, que, em grande medida por razões de impasse interno, foram encerradas pelo governo Pastrana em 20 de fevereiro de 2002.

Andrés Pastrana passou a se valer da legitimidade global que propicia a “luta contra o terrorismo” e procurou inscrever a situação da Colômbia nessa agenda, posição tomada especialmente depois de três anos de negociações fracassadas.

Álvaro Uribe, como candidato à presidência da República, beneficiou-se desse quadro. Suas propostas de militarização foram prontamente aceitas pelos EUA. Ainda como presidente eleito, apontou para mudança no perfil diplomático da Colômbia. Visitou os EUA, a UE (Espanha, França, Itália e Reino Unido) e vizinhos (Brasil, Equador, Peru e Venezuela) e mostrou disposição para realizar esforços financeiros próprios e deixar papel complementar para a ajuda externa; historicamente o método era, segundo Carvajal e Pardo, “passar o *sombrero*”.

Governador do Departamento de Antioquia (1995-1997), Uribe criou as milícias *convivir* e coordenou pessoalmente as forças armadas em sua jurisdição para combater a guerrilha. Foi muito criticado por ONGs de direitos humanos da Europa, onde se encontrava antes de se lançar candidato. Em 1998, regressou para apoiar Horácio Serpa, do Partido Liberal. Desde então, tornou-se crítico ferrenho do processo de paz conduzido por Pastrana. Fazia campanha com a bandeira de retomar a zona desmilitarizada de El Caguán no dia da posse, o que se tornou desnecessário em 20 de fevereiro de 2002, ainda no governo Pastrana. A relação de Uribe com a ONU tem sido instável. Foi criticado na área de direitos humanos, mas recebeu apoio à idéia de mediação por parte da organização. Em fevereiro de 2003, o atentado terrorista atribuído às FARC no Clube El Nogal, freqüentado pela classe alta de Bogotá, foi talvez um dos atos mais violentos a atingir membros da elite colombiana em toda a história. Suscitou declarações de repúdio imediato dos países vizinhos, da ONU e da OEA. O atentado também demonstrou a limitação da política de endurecimento do combate às guerrilhas e a fragilidade dos centros urbanos.

A crise colombiana está na agenda internacional e, especialmente, na agenda hemisférica. Muito se tem debatido sobre o transbordamento da crise para os países vizinhos e suas consequências para a estabilidade regional.

Vários artigos de autoridades e acadêmicos, nos EUA e na Colômbia, fazem menção aos *spillover effects* da crise colombiana<sup>33</sup>. Tanto os Estados Unidos quanto a Colômbia têm insistido, no discurso diplomático, em que é necessária uma estratégia concertada de combate à crise colombiana<sup>34</sup>.

Como ressalta Adrian Bonilla, “la estrategia del gobierno colombiano consiste precisamente en internacionalizar su conflicto y en esto coincide con Washington. El Estado colombiano apuesta a convocar a la sociedad civil internacional y a los gobiernos aliados, bajo el principio de corresponsabilidad, porque ha visualizado sus propios límites institucionales y sus capacidades<sup>35</sup>”.

Ainda que os desdobramentos internacionais da crise colombiana sejam inegáveis, duas observações se fazem necessárias: (1) a “estratégia concertada” do discurso diplomático colombiano e norte-americano significa apoio às diretrizes dos EUA para o combate ao conflito e ao narcotráfico; (2) a crise colombiana não é única, mas, sim, está cercada por outras crises nos países andinos vizinhos. Para compreender as implicações e impactos da crise colombiana para o Brasil caberia compor um quadro sucinto sobre os demais países andinos.

#### 1.4 Impactos sobre os países andinos

O conflito na Colômbia é acompanhado atentamente pelas nações fronteiriças. O acirramento da militarização da estratégia do governo colombiano, com apoio decisivo dos Estados Unidos, foi visto com apreensão pelas nações vizinhas. Líderes regionais apoiaram as intenções de Pastrana de estabelecer um processo de paz, mas demonstraram sérias objeções ao *Plan Colombia* em razão do potencial de transbordamento resultante da lógica militar do Plano<sup>36</sup>. De qualquer forma, as respostas dos países vizinhos foram de baixo perfil. Tokatlian salienta que os países latino-americanos “parecem impávidos em face dessa explosiva combinação de fenômenos<sup>37</sup>”.

<sup>33</sup> Ver: ROJAS (2001), BONILLA (2000), MILLET (2002), TICKNER (2001) e ICG (2003).

<sup>34</sup> Por exemplo, pode-se citar a entrevista da ministra da Defesa da Colômbia que afirma que os países vizinhos devem ajudar a estratégia de combate ao narcotráfico e à guerrilha, sob pena de correrem o risco de uma invasão do narcoterrorismo. “Colômbia quer globalizar conflito local”. In: Folha de S. Paulo, 16/02/2003.

<sup>35</sup> BONILLA, 2001, p.12.

<sup>36</sup> GENTLEMAN, 2001, p.12.

<sup>37</sup> TOKATLIAN, 2002, p.137.

No passado, as relações da Colômbia com os países vizinhos foram guiadas pela necessidade de se estabelecerem limites territoriais. A subordinação aos interesses dos EUA era vista como reforço às próprias posições quanto aos vizinhos. Atualmente, o apoio dos EUA continua decisivo nesse sentido, ainda que a agenda externa seja outra.

Os países vizinhos sofrem os impactos da crise colombiana em forma de violação de fronteiras, migrações em massa, aumento da criminalidade, trânsito de insumos químicos, tráfico de drogas e armamentos. A intensidade e o tipo de impacto variam de país a país e geram o temor de que a Colômbia seja fator de desestabilização de países já imersos em suas próprias crises.

Durante o governo Virgílio Barco (1986-1990), no processo de diversificação da política externa colombiana foi criado um marco para as relações políticas com os países vizinhos, que foram as comissões de vizinhança. De certa maneira, foi a resposta a uma tendência de entrada dos assuntos fronteiriços na agenda das relações bilaterais, demanda de uma realidade que se impunha.

Com efeito, desde meados dos anos 90, a segurança fronteiriça tornou-se o eixo das relações com os vizinhos. O comércio também é importante, especialmente com a Venezuela e o Equador. Mas o temor das consequências dos desdobramentos internacionais da crise colombiana define os marcos das relações de vizinhança. Nesse sentido, o tema da segurança tornou-se o principal na agenda das comissões de fronteira. “La seguridad fronteriza resulta prioritária para los países vecinos que temen la expansión de las diversas manifestaciones y actores involucrados en el conflicto interno colombiano<sup>38</sup>”.

As fronteiras da Colômbia dividem-se da seguinte maneira: Venezuela (2.219 km), Brasil (1.644 km), Peru (1.626 km), Equador (586 km), Panamá (266 km), Costa do Pacífico (1.300 km), Costa do Atlântico / Mar do Caribe (1.600 km). As fronteiras terrestres mais vivas – povoadas e pontos de mais intenso fluxo comercial e demográfico – são com Venezuela e Equador. Com o Brasil, Peru e Panamá as fronteiras são selvas nas quais o trânsito é bastante difícil.

Em relação à Venezuela, historicamente, a Colômbia manteve laços de cooperação, apesar das tensões advindas de antigos litígios sobre limites territoriais (Golfo da Venezuela). A primeira comissão de vizinhança criada na Colômbia foi com aquele país, em 1989 (com o Brasil seria em 1993).

---

<sup>38</sup> ARDILA, 2002, p.336.

A Venezuela tem procurado fortalecer suas fronteiras com a Colômbia, pois é alvo de constantes incursões de refugiados, guerrilheiros, paramilitares e narcotraficantes e teme o acirramento do conflito. São fatores de instabilidade: a crise interna da Venezuela, o bolivarianismo partilhado pelas FARC e por Chávez e tendências separatistas em províncias da Colômbia (Norte de Santander e Vichada).

Dois aspectos condicionam vivamente às posições da Venezuela em relação à crise na Colômbia: as complexas relações bilaterais e os atritos com os Estados Unidos. Segundo Judith Gentleman, agentes estatais venezuelanos teriam mantido relações com membros das FARC por duas razões: exercer influência para evitar ações que afetem o território venezuelano e agradar a base político-social do governo de Chávez.

A Venezuela, sob o governo do presidente Hugo Chávez, apresentou desavenças ideológicas quanto à visão sobre o fenômeno guerrilheiro. Chávez procurou se declarar neutro e a favor do processo de paz de Pastrana, mas contrário ao Plano Colômbia. Entre os incidentes diplomáticos mais relevantes, estiveram as declarações de simpatia de Pastrana pelo efêmero governo golpista em abril de 2002. Vale lembrar que o presidente empossado pelos golpistas, o industrial Pedro Carmona, exilou-se na Colômbia.

No Peru, o presidente Alberto Fujimori criticou tanto o Plano Colômbia quanto o processo de paz iniciado por Pastrana e procurou militarizar a fronteira desde 1998. Diferentemente de outros países andinos, o Peru conduziu durante mais de uma década uma campanha intensa contra o narcotráfico e a insurgência. Quatro fatores contribuíram: capacidade militar bem desenvolvida e empregada com forte determinação estatal; baixo ou nulo envolvimento entre insurgência e narcotráfico; estratégia de armar a população rural para combater a insurgência (*rondas campesinas*); agressiva política de interdição aérea, com emprego do “tiro de destruição”.

A maior afronta ao regime de Fujimori não foram as ações do Sendero Luminoso e do MRTA, as acusações de fraude eleitoral, nem a oposição dos EUA. O maior golpe partiu de suas próprias fileiras. Foi o envolvimento do assessor presidencial Vladimiro Montesinos no tráfico de armas, via Jordânia, para as FARC. O enfraquecimento do Estado peruano nos anos finais do regime de Fujimori propiciou a volta dos cultivos ilegais. A 14ª Frente das FARC controlaria laboratórios de refino na Amazônia peruana

entre os rios Napo e Putumayo, que desembocam no Brasil<sup>39</sup>. Para o Peru, o “transbordamento” da crise colombiana poderia ser sentido também através do território equatoriano. Nas eleições de 2000, os dois principais candidatos, Alejandro Toledo e Alan Garcia, manifestaram-se a favor do Plano Colômbia.

O Equador sofre efeitos diretos e substanciais do conflito colombiano. É um centro de trânsito e lavagem de dinheiro. Pelo caráter de fronteira bastante povoada, as migrações em massa são um grande temor das autoridades equatorianas. No Equador há cerca de 350.000 cidadãos colombianos, a maioria de imigrantes ilegais. Ataques fronteiriços ceifaram as vidas de muitos militares e policiais equatorianos.

O Equador é o vizinho mais afetado e mais vulnerável à crise colombiana, devido, em parte, à sua capacidade de resposta mais limitada. As ligações de membros dos grupos insurgentes com o território do Equador já eram anteriores à Guerra do Sul (no território colombiano), iniciada como parte do Plano Colômbia. Guerrilheiros procuram a região norte do Equador para proteger-se, recuperar-se, reabastecer-se e até estabelecer os familiares. Processo semelhante se sucede com os narcotraficantes. As FARC estão instaladas em Lago Agrio, região de Sucumbíos, província no norte do país. Naquela localidade, o número de sequestros cresceu, assim como a transferência de cultivos ilegais.

O enfraquecimento do Estado ao longo dos anos 90, com crises financeiras e políticas que abalaram a estabilidade interna, contribuiu para a baixa capacidade de resposta do Equador aos desdobramentos da crise colombiana. A crise equatoriana constitui-se do somatório de fatores domésticos e internacionais, que levaram ao questionamento da organização do Estado e culminaram com a dolarização. Entre 1999 e 2000, cerca de 4% da população emigrou<sup>40</sup>.

Com a Guerra do Sul, o governo equatoriano mais que duplicou os efetivos na fronteira comum (de 2.000 para 5.000 homens). Nos primeiros dias da operação no Departamento de Putumayo (Colômbia), cerca de 8.000 refugiados entraram no Equador, e estimativas da ONU prevêem a possibilidade de o número totalizar 40.000 pessoas. O então Presidente Gustavo Noboa apoiou o Plano Colômbia e pediu recursos norte-americanos

---

<sup>39</sup> GENTLEMAN, 2001.

<sup>40</sup> GENTLEMAN, 2001, p.17.

para o desenvolvimento da região fronteiriça de Sucumbíos. Antes do Plano Colômbia, foi firmado um Acordo com os EUA para a instalação de base militar aeronaval norte-americana em Manta.

A Base de Manta foi fruto de acordo entre o governo de Jamil Mauhad e o governo Bill Clinton, em processo acusado internamente de violação de dispositivos constitucionais e legais do Equador. Ademais, era um momento em que esse país se encontrava em uma grave crise econômico-financeira e necessitava de empréstimo do FMI, para o qual o respaldo norte-americano era decisivo<sup>41</sup>.

No Panamá, o caso mais grave se passa no Departamento de Darien, que faz fronteira com a Colômbia e serve de refúgio para guerrilheiros e paramilitares. Nessa região, apesar de barreiras geográficas significativas (relevo e vegetação), há também grande número de imigrantes deslocados pelos conflitos na Colômbia, especialmente da região de Urabá. Desde a época da intervenção norte-americana, em 1989, o Panamá não tem mais forças armadas, apenas a polícia, que não consegue fazer frente aos problemas originados na Colômbia.

O Panamá sofreu ameaças abertas do líder das AUC, Carlos Castaño, que declarou que a Guarda Nacional panamenha, acusada por ele de cooperar com forças insurgentes da Colômbia, seria um alvo militar de sua organização. O Panamá defendeu a neutralidade na crise e uma saída que seguisse o exemplo de Contadora. O Bispo do Departamento de Darien precisou fugir da região em razão de ameaças dos paramilitares. O Panamá também é usado como rota de armamentos enviados para as FARC. O envolvimento do país com lavagem de dinheiro é fonte de preocupação dos órgãos de repressão norte-americanos.

Diante desse quadro de impactos da crise colombiana para os países vizinhos, Álvaro Uribe visitou-os em busca de cooperação. Seus pedidos fundam-se no “poder negativo” que “se refiere a la capacidad que posee un país de alcanzar un alto perfil externo y concitar la cooperación internacional por su potencial desestabilizador<sup>42</sup>”. A “internacionalização” da crise colombiana dá-se nos discursos diplomáticos e acaba servindo de elemento de pressão sobre os países vizinhos, especialmente em função da posição norte-americana, que se impõe pela gigantesca assimetria de poder.

---

<sup>41</sup> BONILLA, 2002, p.12.

<sup>42</sup> CARVAJAL e PARDO, 2002, p.183, nota de pé de página.

As sociedades dos países andinos estão fracamente interconectadas, salvo no caso de populações de fronteiras. A política externa dos países vizinhos da Colômbia procura isolar-se do conflito colombiano e não intervir. De todo modo, são consideráveis os efeitos da crise colombiana para os países andinos. A crise colombiana acaba entrando nas agendas de política interna e externa dos países vizinhos, com intensidade e importância variadas. Comum a todos os países vizinhos da Colômbia, são os condicionantes decorrentes do envolvimento dos Estados Unidos nos assuntos colombianos e andinos.

Para Bonilla, “un régimen de seguridad andino, cualquier régimen de seguridad en el hemisferio, sin la presencia estadounidense simplemente es impensable, de modo que las opciones se limitan a lo que cada uno de estos países por sí mismo pueda hacer para evitar contaminarse<sup>43</sup>”. Essa solução individual se concentra na contenção da violência e seus efeitos dentro das fronteiras colombianas e o impedimento de ligações de atores nacionais com colombianos.

---

<sup>43</sup> BONILLA, 2001, p.20.

## 2. O envolvimento dos Estados Unidos e da União Europeia

### 2.1 Interesses estratégicos dos EUA na Colômbia

Quais são os interesses dos EUA na Colômbia? Sucintamente, é possível descrevê-los assim: neutralizar as ameaças – migrações, narcotráfico, insurgência e terrorismo – que se percebem vir de lá e garantir as oportunidades econômicas e empresariais, entre as quais o fornecimento de petróleo, por seu valor estratégico.

Judith Gentleman aponta três razões para maior envolvimento dos Estados Unidos: a Colômbia é a fonte principal de cocaína para os EUA; é vista como uma democracia ameaçada que necessita de sua ajuda; é a maior ameaça à estabilidade da América do Sul.

Tokatlian ressalta que os Estados Unidos vêm ampliando sua ingerência no conflito “com o tácito consentimento latino-americano”. O envolvimento dos EUA abarca cinco aspectos: (1) aumento da ajuda financeira de segurança e apoio militar direto (assistência, armas, treinamento, informação); (2) mobilização da diplomacia regional para conter os efeitos da crise na Colômbia, com pressão e apoio aos países vizinhos para se envolverem na contenção da crise; (3) desenvolvimento de planos contingenciais para um potencial uso da força; (4) ênfase na caracterização de país-problema, tanto em nível hemisférico quanto internacional; (5) reforço da retórica sobre ameaça narcoguerrilha<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> TOKATLIAN, 2002, p.136.

O combate ao narcotráfico é a principal razão oficial aventada em nível doméstico e regional pelos EUA para se envolver na crise colombiana. Com efeito, os impactos da droga são devastadores para a sociedade norte-americana. Os EUA importam em torno de 300 milhões de toneladas anuais, cerca de 70% da Colômbia. O tráfico e os crimes conexos aumentam, assim como o número de prisões. Hoje há mais encarcerados do que militares nos EUA<sup>45</sup>. Segundo Cynthia Watson, “Colombia became a major threat for the United States when it became a drug production and trafficking center<sup>46</sup>”.

As razões econômicas para o envolvimento dos EUA também são importantes. A Colômbia é um parceiro econômico significativo para os EUA. Cerca de 41% de suas exportações vão para os EUA. O comércio bilateral é 60 vezes maior do que com o Chile e 4 vezes maior do que com os países da ex-Iugoslávia; 400 das 500 maiores empresas dos EUA – indicadas pela revista *Fortune* – têm negócios na Colômbia<sup>47</sup>.

O interesse pelo petróleo também condiciona as posições dos Estados Unidos em relação à Colômbia. O norte da América do Sul possui importantes reservas de energia. A Venezuela é um dos principais fornecedores de petróleo dos EUA, enquanto a Colômbia figura em 8º lugar, mas com boas perspectivas de crescimento, pois se descobrem novas reservas.

A dimensão econômica assumida pelo narcotráfico resultou no protagonismo, inédito, das guerrilhas na política colombiana. Para Geraldo Cavagnari, o objetivo dos EUA é eliminar a possibilidade surgida de as guerrilhas tornarem-se uma alternativa de poder e o precedente de um governo comandado pelas forças insurgentes, cortando a fonte de financiamento. A preocupação maior não seria o narcotráfico em si, nem os paramilitares.

A militarização do combate externo às drogas teve início nos Estados Unidos da era Reagan. A *National Security Decision Directive 221*, de abril de 1986, declarou que as drogas ilícitas eram uma ameaça letal aos interesses nacionais e abriu caminho para o envolvimento das Forças Armadas na “guerra às drogas” e para a militarização da estratégia antinarcóticos dos EUA. Vale mencionar que, no âmbito doméstico, a “guerra às drogas” iniciou-se no governo de Richard Nixon, que declarou, em 1971, ser o narcotráfico uma ameaça à segurança nacional<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> DOWNES, 2000.

<sup>46</sup> WATSON, 2000, p.2.

<sup>47</sup> DOWNES, 2000.

<sup>48</sup> HERZ, 2002.

Com o fim da Guerra Fria, a “ameaça das drogas” substituiu a “ameaça do comunismo” como o principal inimigo dos interesses nacionais e dos valores sociais dos Estados Unidos. Tal mudança é especialmente perceptível na América Latina, pois o fim do comunismo e a resolução dos conflitos centro-americanos “esvaziaram” a agenda das relações de seus países com os Estados Unidos, dando espaço a novos temas. No pós-11 de setembro, a “ameaça do terrorismo” passou a ocupar esse espaço no discurso e na conduta da política externa dos Estados Unidos.

Para Luiz Bonfim,

*“dentro da visão norte-americana para a solução da questão do tráfico de drogas na América do Sul, calcada na Realpolitik, a ‘solidariedade’ imprescindível para o sucesso de suas estratégias, por vezes, tem sido obtida por pressões políticas, sanções econômicas e veladas ameaças de intervenção militar<sup>49</sup>”.*

Uma das formas de imposição das visões e interesses norte-americanos é o processo de “certificação” do combate às drogas nos outros países. Anualmente é apresentado o *International Narcotics Strategy Report* que avalia a atuação e a cooperação de outros países e concede-lhes ou não um certificado positivo. A não certificação significa exposição e estigmatização mundiais e interrupção de programas bilaterais de combate ao narcotráfico. “Apesar das reações contrárias ao fato dessa certificação ser uma medida unilateral do Governo americano, a maioria dos países busca consegui-la, e ficam aliviados quando, finalmente, a obtêm<sup>50</sup>”.

No caso da Colômbia, onde se manteve a insurgência, com raízes, aliás, anteriores à Guerra Fria, a estratégia dos EUA acabou levando a coincidirem o combate às drogas e às guerrilhas. Para Arlene Tickner, a experiência e a doutrina dos EUA para o conflito em El Salvador foram adaptados com nova roupagem para a Colômbia<sup>51</sup>.

O emprego do conceito de “narcoguerrilha” para o caso colombiano vem ganhando adeptos entre membros do governo George Bush. A maior decorrência disso é o direcionamento de investimentos para as FFAA colombianas e o emprego de técnicas de contrainsurgência aplicadas a conflitos de bem menor intensidade.

Para Tokatlian, a guerra às drogas de Reagan a Clinton fracassou. Apesar dos impactos da droga serem cada vez mais sentidos pela população dos

---

<sup>49</sup> BONFIM, 2002, p.29.

<sup>50</sup> BONFIM, 2002, p.30.

<sup>51</sup> TICKNER, 2001, p.9.

EUA, há um afastamento de políticos e burocratas em relação ao assunto. Há estimativas de 13,6 milhões de consumidores nos EUA. A epidemia de crack dos anos 80 nem chegou a cessar, quando a heroína sofreu um boom nos 90, assim como anfetaminas, LSD e “speedball” (cocaína mais heroína). A cocaína se manteve como a mais demandada por usuários de drogas pesadas. O proibicionismo dos quatro últimos presidentes, duro com os republicanos e suave com Clinton, não surtiu efeitos positivos na diminuição do consumo e do tráfico<sup>52</sup>.

A política antidrogas dos EUA fundou-se nos seguintes objetivos: reduzir o preço na fase da produção e ampliar a erradicação para desestimular camponeses a manter cultivos ilícitos; impedir os fluxos dos países processadores e de trânsito para diminuir a oferta nos EUA; e aumentar as apreensões como forma de elevar o preço final e desestimular o consumo.

O resultado foi muito abaixo das expectativas. A população carcerária dos EUA explodiu em razão de prisões relacionadas ao tráfico, que aumentou assim como os consumidores e o poder das organizações criminosas transnacionais, em vastas regiões produtoras, não apenas na América Latina.

Lembrando Clausewitz, Tokatlian afirma que é necessário atingir o “centro de gravidade do inimigo”, que se localiza nos Estados Unidos. Atingindo os países produtores, os EUA não resolverão seus graves problemas, derivados de dificuldades mundiais e de um negócio altamente rentável que é a produção e venda de narcóticos<sup>53</sup>.

Apesar do distanciamento no período César Gaviria (1990-1994), a Colômbia manteve-se como vitrine da luta antidrogas dos EUA na América Latina. Com Ernesto Samper (1994-1998) a situação deteriorou-se, devido à acusação de financiamento de sua campanha eleitoral pelo Cartel de Cálí, o que levou a Colômbia a ser rotulada em Washington de “narcodemocracia”, “narcoestado” e “pária”<sup>54</sup>.

A deslegitimação internacional de Samper fragmentou a política externa colombiana em várias esferas relativamente autônomas de negociação. O ponto de não retorno foi setembro de 1995, quando os EUA passaram a desconsiderar o presidente como interlocutor válido.

---

<sup>52</sup> TOKATLIAN, 2000.

<sup>53</sup> TOKATLIAN, 2000.

<sup>54</sup> TICKNER, Arlene. (2002). “‘Colombia’ es lo que los actores estatales hacen de ella: una (re)lectura de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos”.

Cada ministério ou órgão nacional passou a conduzir negociações próprias e relativamente autônomas. A crescente importância do assunto das drogas privilegiou novos atores internos como operadores da política externa colombiana: o Diretor da Polícia Nacional e o “Fiscal General de la Nación” (equivalente próximo ao Procurador-Geral da República no Brasil).

Samper era obrigado a convocar reuniões semanais com os diversos órgãos e ministérios para centralizar informações, que de outro modo ficavam dispersas, dada a ausência de coordenação institucional.

À medida em que apareciam vínculos de Samper com o narcotráfico, a política dos EUA se tornava mais intransigente, o que culminou com o cancelamento de seu visto em junho de 1996. Apesar do cumprimento das exigências dos EUA, a Colômbia foi satanizada e incluída no rol dos párias do sistema internacional<sup>55</sup>.

Ainda que secundária na prática, a exigência de respeito aos direitos humanos também compõe os interesses dos EUA na Colômbia. Relatório de 2000 da *Human Rights Watch*, organização não governamental de defesa dos direitos humanos, afirma que metade das 18 brigadas do Exército colombiano estavam envolvidas em atividades paramilitares. Em setembro de 1996, a Emenda Leahy, aprovada pelo Congresso dos EUA, definiu a suspensão de ajuda militar para unidades com participação em ações que desrespeitem direitos humanos, salvo se certificadas pelo Secretário de Estado norte-americano.

## 2.2 Plano Colômbia

A eleição de Andrés Pastrana, em 1998, foi bem recebida em Washington, como sinal de que se restabeleceria a cooperação bilateral. Pastrana procurava deixar clara a distinção entre os interesses domésticos da Colômbia e os dos EUA. No primeiro caso, era a busca de paz e conciliação, no segundo, a luta contra o narcotráfico.

Na campanha presidencial, Pastrana havia proposto um “Plano Marshall para a paz na Colômbia”, com base na idéia de que os cultivos ilícitos eram um problema social e não criminal. Após a posse em agosto de 1998, as primeiras medidas foram normalizar as relações com os EUA e iniciar o processo de paz. Receberam boa acolhida do governo Clinton. Contatos

---

<sup>55</sup> Para essa análise da política externa colombiana, ver: TICKNER, 2002.

entre o governo Pastrana e as FARC logo se iniciaram. Segundo Carvajal e Pardo, “el Plan Colombia surgió de la necesidad de ordenar y poner en blanco y negro las ideas en borrador del Plan Marshall anunciado por Pastrana en la campaña, y de la obligación de la Casa Blanca de presentar una estrategia global y tangible al Congreso de su país y a otras instancias gubernamentales, dentro de la cual se pudiera encauzar el apoyo al proceso de paz<sup>56</sup>”.

Apesar das reservas quanto à criação da “zona de despeje” (zona desmilitarizada), funcionários do Departamento de Estados dos EUA se reuniram com membros das FARC na Costa Rica para debater sobre sequestros de norte-americanos e envolvimento dessa organização com drogas<sup>57</sup>.

Em março de 1999, o assassinato de três antropólogos indigenistas americanos na Colômbia levou ao endurecimento da posição dos EUA em relação ao processo de paz. Em agosto de 1999, o subsecretário de Estado Thomas Pickering reuniu-se com Pastrana. A avaliação dos EUA era de que Pastrana havia sido muito permissivo com a guerrilha e que, se não mudasse, deterioraria as relações bilaterais. Deve-se dizer, também, que o interesse de outros países no processo de paz colombiano gerou apreensão e críticas nos EUA. Cuba, China e Irã foram os principais motivadores.

O resultado imediato da reunião foi a apresentação de uma versão preliminar do Plano Colômbia, como proposto por Pastrana no começo de seu governo. A condição imposta pelos EUA era a “renarcotização” da agenda política e foi aceita por Pastrana. O “Plano Colômbia”, então, foi anunciado em 17 de setembro de 1999.

O Congresso dos EUA aprovou o Plano Colômbia em julho de 2000. Na lei, em razão de preocupação de ONGs e de parlamentares, constam cláusulas condicionais de direitos humanos que devem ser averiguadas a cada seis meses. Até a aprovação do Plano Colômbia, a distinção entre combate às drogas e combate à insurgência era clara na política externa dos EUA, que visava apenas à primeira; todavia, na prática das operações militares, a ajuda americana era convertida em apoio à luta do governo nas duas frentes. A preocupação em deixar clara a linha entre os dois tipos de combate, por parte dos EUA, era não aumentar as violações aos direitos humanos e às liberdades individuais advindas da militarização do conflito interno<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> CARVAJAL e PARDO, 2002, p.198.

<sup>57</sup> TICKNER, 2002.

<sup>58</sup> BONFIM, 2002.

Segundo Bonfim, já havia evidências da existência de vínculos entre os grupos armados ilegais e o narcotráfico, antes do lançamento do ‘Plano Colômbia’”. Mas, “apenas o Governo colombiano insistia, pelo menos de forma oficial, na existência desses vínculos. Os documentos, tornados públicos pelo *Freedom of Information Act*, deixaram claro que as principais agências americanas envolvidas na questão colombiana (*CIA* e *DEA*), em diversas ocasiões, posicionavam-se de forma contraditória sobre o assunto, e não havia consenso do envolvimento daqueles grupos com o narcotráfico<sup>59</sup>”. E, oficialmente, Washington negava a existência de provas claras sobre ligações entre guerrilha e narcotráfico, deixando com o Governo colombiano a responsabilidade por resolver seu conflito interno.

Ao contrário de iniciativas anteriores, com o Plano Colômbia, o Exército passou a ser o destinatário das verbas, com criação e treinamento de batalhões antinarcóticos e recebimento de equipamentos. A polícia nacional perdeu espaço. A política externa dos EUA para a Colômbia se militarizou, não só no tema das drogas e do conflito armado, como também na área de direitos humanos. Foi uma iniciativa intensamente debatida em Washington, mas pouco em Bogotá.

Como ressalta Arlene Tickner, em contraste com o ocorrido nos EUA, na Colômbia a mudança no sentido original do Plano Colômbia não contou com debate algum. O documento não foi submetido ao Congresso nem previamente difundido para ou pela imprensa. O governo colombiano apresentou variadas versões do Plano Colômbia. As que foram publicadas na Europa enfatizavam a paz, não a guerra contra o narcotráfico<sup>60</sup>.

O Plano Colômbia era um pacote de 7,5 bilhões de dólares: 4 bilhões advindos do orçamento colombiano e o restante de outros países e instituições internacionais, dos quais 1,3 bilhão de dólares inicialmente concedido pelos EUA<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> BONFIM, 2002, p.80.

<sup>60</sup> TICKNER, 2002.

<sup>61</sup> A destinação total de verbas dos Estados Unidos assim se divide (em milhões de dólares): Colômbia – 860,3, subdivididos em: (1) assistência militar – 519,2; (2) ajuda policial – 123,1; (3) desenvolvimento alternativo – 68,5; (4) ajuda aos deslocados pela guerra – 37,5; (5) direitos humanos – 51; (6) reforma judicial – 13; (7) aplicação da lei – 45; (9) paz – 3. Para os países vizinhos a parcela era de US\$ 180 milhões. Para uso direto por autoridades norte-americanas: US\$ 287,8 milhões, dos quais 276,8 milhões para o Departamento de Defesa para as seguintes áreas: (melhoramento das bases no Equador, Aruba e Curaçau, programas de inteligência, equipamento de radares e outros). Extraído de TOKATLIAN, 2002.

A estratégia antinarcóticos colombiana dividiu-se em três fases. Primeiro no Sul, nos departamentos de Putumayo e Caquetá – “a Guerra do Sul” –, depois no centro e sudeste, por fim, todo o país. A meta era a erradicação de cultivos de coca e papoula até 2005.

A erradicação em departamentos do Sul foi eficaz em várias localidades, mas gerou descontentamento das sociedades locais com o Governo central, uma vez que a ação deste minava seu ancestral meio de subsistência. O crescimento do apoio à guerrilha foi reflexo desse quadro.

O Plano Colômbia suscitou muitas críticas nos EUA, na Colômbia, nos seus vizinhos e na Europa. É possível resumi-las como as seguintes: (1) enfoque militar exagerado; (2) forte peso da visão dos EUA; (3) falta de concertação entre os atores chaves da sociedade colombiana; (4) ausência de dimensão social; (5) falta de perspectiva regional e possibilidade de expandir a crise para os vizinhos do conflito; (6) assistência militar que poderia acirrar a guerra, produzir maior deslocamento forçado de populações e urbanizar o conflito, uma vez que a guerrilha buscava as cidades para compensar a inferioridade no campo; (7) vinte anos de fumigação não eliminaram os cultivos, mas, sim, os deslocaram para zonas ecologicamente mais frágeis; (8) o não funcionamento do Plano poderia ser pretexto para intervenção internacional; (9) perda de confiança das FARC no processo negociador da paz; (10) a concentração de esforços na Colômbia suscitou apreensão quanto aos programas antidrogas nos vizinhos; (11) ONGs criticaram vinculação das FFAA à luta antidrogas.

Judith Gentleman aponta uma contradição entre o nível conceitual e o nível prático do Plano Colômbia. No primeiro, as preocupações sócio-econômicas e com os direitos humanos são centrais, no segundo, destaca-se o militarismo.

Entre o final de 2000 e o começo de 2001, houve duas mudanças importantes na posição dos EUA para a Colômbia. Por um lado, questionou-se a validade da manutenção da distinção entre luta contra as drogas e guerra contra a insurgência. Estudo da *RAND Corporation* exerceu marcada influência. Nele afirmava-se que a estratégia de Washington deveria ser reorientada para ajudar a Colômbia a restabelecer o domínio estatal sobre o território. Por outro, como também concluiu o estudo da RAND, adotava-se a percepção de que o Plano Colômbia tivera um efeito deletério para a estabilidade regional,

em razão do acirramento do conflito armado. Logo, em meados de 2001, já se falava de “estratégia regional andina<sup>62</sup>”.

### 2.3 Iniciativa Regional Andina e pós-11 de setembro

Na primeira reunião entre os presidentes George W. Bush e Andrés Pastrana, ficou clara uma reformulação do papel dos EUA no processo de paz. O projeto enviado ao Congresso dos EUA, logo no começo da gestão Bush – iniciada em 2001, abandonou o enfoque bilateral, criando a Iniciativa Regional Andina (IRA). A preocupação era evitar a expansão do narcotráfico para países vizinhos e manter os avanços em alguns desses, como Peru e Bolívia. Além disso, houve a preocupação em evitar desequilíbrio militar regional.

A IRA procurou envolver os países vizinhos da Colômbia atingidos por efeitos de sua crise interna e distribuir de maneira mais equilibrada a ajuda norte-americana entre assuntos militares (privilegiados no enfoque do Plano Colômbia) e assuntos sociais, como democracia, direitos humanos e desenvolvimento. Em grande medida, os atentados de 11 de setembro impediram a continuidade dessa reorientação da política norte-americana<sup>63</sup>.

Em 11 de setembro de 2001, o Secretário de Estado dos EUA, Collin Powell, iria visitar oficialmente a Colômbia quando ocorreram os atentados em Nova York. Powell tratava de rever a posição do EUA e manifestar preocupação com o paramilitarismo e a utilização da Zona de Exclusão pelas FARC. Os atentados suprimiram temporariamente os temas de direitos humanos e deram maior importância aos do terrorismo; todavia, apenas aceleraram mudanças já desencadeadas anteriormente.

A importância central ao combate ao terrorismo para a política externa dos EUA fez que seus interesses na América Latina se subordinassem ao

---

<sup>62</sup> RABASA, Angel e CHALK, Peter. (2001). *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability*. In: [www.rand.org/publications/MR/MR1339](http://www.rand.org/publications/MR/MR1339).

<sup>63</sup> A IRA constituiu-se com recursos de cerca de US\$ 900 milhões. Dos quais pouco menos que a metade para a Colômbia (US\$ 399,5 milhões). Os demais países ficaram com US\$ 483,4 milhões assim divididos (em milhões de dólares): Peru – 206,1; Bolívia – 143,4; Equador – 76,5; Brasil – 26,1; Panamá – 20,5; Venezuela – 10,5. Os recursos totais dividiam-se em duas grandes áreas temáticas: programas econômicos e sociais – 439,8; Narcóticos e segurança – 442,5. O pacote da Iniciativa inclui: maior criminalização, militarização, pulverização, interdição e extradição. (TOKATLIAN, 2002).

desmantelamento das organizações listadas como terroristas nesse continente. Reorientou-se o Plano Colômbia para o combate à insurgência e não apenas ao narcotráfico, uma vez que as FARC, o ELN e as AUC foram classificados como organizações terroristas.

Em 2002, o Congresso fixou os valores da ajuda à IRA em 731 milhões de dólares, dos quais 291 milhões para ajuda econômica e social e 440 milhões em assistência antinarcóticos e segurança, o que demonstra a continuidade em relação à política de Bill Clinton. Para Tokatlian, “a nova estratégia republicana tem três propósitos fundamentais: consolidar a dimensão bélico-ofensiva do Plano Colômbia versão Washington, “norte-americanizar” a guerra contra as drogas no norte da América do Sul e fixar um cordão sanitário diplomático-militar em torno da Colômbia<sup>64</sup>”.

O fim das negociações de paz, em 20 de fevereiro de 2002, com a declaração de Pastrana de que “ya nadie puede dudar de que, entre política y terrorismo, las FARC optaron por el terrorismo”, significou o marco da passagem da “narcotização” para a “terrorização” das relações bilaterais com os EUA<sup>65</sup>.

Pastrana priorizou, num primeiro momento, os aspectos da política externa importantes para a solução da crise interna, especialmente paz e relações comerciais. Mas, depois, para assegurar a assistência dos EUA, Pastrana recorreu ao discurso da guerra contra as drogas e da debilidade estatal. Arlene Tickner conclui que o governo colombiano negociou a identidade do país em função de vantagens financeiras vindas dos EUA. A política externa colombiana no pós 11 de setembro tem apostado na ideia de que a Colômbia é o maior foco terrorista do hemisfério. A aposta colombiana, em consonância com as posições norte-americanas, tem surtido efeitos.

De maneira sintomática da nova conjuntura mundial, em abril de 2003, o Canadá, país que participou do Grupo de Facilitadores (que auxiliava as negociações de paz do período Pastrana), incluiu as guerrilhas e os paramilitares na lista de grupos terroristas. Com isso, os ativos de membros das FARC, ELN e AUC poderão ser confiscados por autoridades canadenses. Assim como os EUA, o Canadá dispõe de legislação que define e lista grupos terroristas<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> TOKATLIAN, 2002, pp.147-148.

<sup>65</sup> Citado em TICKNER, 2002, p. 368.

<sup>66</sup> El Tiempo.com, 04.04.2003.

Em junho de 2000, delegações do Governo colombiano e das FARC viajaram a Madri para negociar. No início de 2003, até a Espanha já reputava as FARC como terroristas, rompendo o tradicional viés da União Europeia. Talvez essa mudança possa ser interpretada como um sintoma da nova conjuntura do sistema internacional, fortemente condicionada pelas posições unilaterais dos EUA.

## **2.4 Objetivos estratégicos e atuação da União Europeia**

Do final da Segunda Guerra Mundial até os últimos anos da década de 60, a política externa da Colômbia caracterizou-se por uma acentuada orientação para os Estados Unidos, pouca atenção à Comunidade Europeia e limitação das relações externas em geral. A participação na formação do Pacto Andino, com o Acordo de Cartagena (1969), e a entrada no Movimento dos Não Alinhados (anos 80) foram respostas à estreiteza das relações internacionais do país.

Desde a formação do Pacto Andino, negociações com a Comunidade Europeia se desenvolveram. Em 1983, assinou-se o primeiro acordo de cooperação entre o bloco europeu e uma sub-região latino-americana. Desde finais dos 80, se constituiu o Sistema Geral de Preferências (SGP) andino. Nos quatro primeiros anos da década de 1990, a tendência da política externa foi fortalecer os vínculos econômicos com a América Latina, especialmente com o impulso e a liderança na Comunidade Andina (CAN). Nesse quadro, iniciaram-se negociações entre a CAN e a UE.

O SGP resultou da política andina contra as drogas, na qual a Colômbia enfatizou o princípio da corresponsabilidade entre países produtores e consumidores, o que conferiu maior legitimidade ao acordo. A inclusão de grande quantidade de produtos colombianos no SGP andino é reconhecimento dos esforços do governo da Colômbia e da aceitação da responsabilidade compartilhada. O SGP é uma alternativa ao processo de certificação feito pelos EUA, no contexto do *Andean Trade Preference Act* (ATPA), que tem duração indefinida e é revisado anualmente pelo Congresso dos EUA. Oferece condições favoráveis de entrada no mercado americano para cerca de 80% dos produtos da região andina. A justificativa é o combate à produção e ao tráfico de drogas. Já o SGP andino oferece entrada livre de gravames e de limitações de quantidade para percentual similar de produtos no mercado europeu<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> TAMAYO, 2002.

A Colômbia beneficia-se do SGP desde junho de 1990, quando a Comissão Europeia criou o Programa Especial de Cooperação (PEC). Baseado na justificativa de favorecer a luta dos países andinos contra as drogas, o PEC apresenta dois componentes principais: (1) ajuda econômica e cooperação; (2) preferências comerciais. Nos primeiros quatro anos, a ajuda econômica do PEC para a Colômbia chegou a 100 milhões de dólares; já as preferências comerciais não geraram diversificação, e as exportações mantiveram-se centradas em bens primários, com importação de bens industrializados.

No governo Ernesto Samper (1994-1998), a Colômbia buscou aproximar-se mais da UE e do Movimento dos Não Alinhados. Da ampliação de relações com a UE, advieram investimentos em cooperação técnica e financeira para o desenvolvimento, fortalecimento da democracia e apoio aos direitos humanos e combate às drogas. Ao final desse período, estabeleceu-se o diálogo entre a sociedade civil e o ELN, simbolizado por uma reunião na Alemanha, em 12 de julho de 1998.

As prioridades de cooperação da União Europeia com a América Latina são quatro: (1) apoio das sociedades civis de ambas as regiões para a integração de seus povos; (2) combate às desigualdades e apoio à inserção das populações desfavorecidas na economia de mercado; (3) preparação e prevenção contra catástrofes naturais, especialmente nos Andes e no Caribe; (4) manutenção e ampliação das relações em assuntos em que haja interesses comuns.

O envolvimento da União Europeia aumentou no governo Pastrana. A reação desse bloco ao Plano Colômbia foi de distanciamento, ênfase em fatores e prioridades diferentes e apoio a esquema próprio com: (1) defesa do processo de paz e da solução negociada; (2) maior concertação com a sociedade civil; (3) apoio ao Estado de direito, aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário; (4) proteção à biodiversidade e ao meio ambiente; (5) promoção da concertação e da cooperação regionais.

A União Europeia foi o principal opositor internacional do Plano Colômbia. Em janeiro de 2001, o Parlamento Europeu votou resolução contrária ao Plano, por 474 votos contra 1 (um) e insistiu nas saídas negociadas baseadas na ajuda social.

Em 11 de fevereiro de 2003, a Presidência da União Europeia apresentou declaração de condenação ao atentado terrorista que atingiu o Clube El Nogal,

que matou 34 pessoas e deixou 160 feridos. Na declaração, o bloco europeu afirma:

*“La UE manifiesta su pleno apoyo a la democracia en Colombia y al activo compromiso del Presidente Uribe en el establecimiento del Estado de Derecho en todo el país, incluidas la lucha contra el terrorismo y el tráfico de drogas. Para librar este combate común, son necesarias también la acción regional y la ayuda concertada y constante de los países vecinos de Colombia.”*

Em nenhuma parte do documento se fizeram imputações sobre autoria do atentado terrorista nem se mencionaram as FARC ou outro grupo armado.

## **2.5 Implicações para o Brasil**

O envolvimento dos Estados Unidos na crise colombiana apresenta significativas implicações para o Brasil: (1) alterações do equilíbrio estratégico na América do Sul, com presença de tropas e cooperação militar; (2) no campo diplomático, houve um afastamento das nações andinas em relação ao Cone Sul e uma maior inserção na esfera de influência dos Estados Unidos; (3) militarização da agenda regional andina, que é empecilho ao projeto de integração sul-americana, pois subordina os demais temas a ela, como comércio e meio ambiente; (4) fragilidade das posições dos andinos e dos colombianos frente às políticas dos EUA; (5) a militarização e o acirramento do conflito colombiano podem ampliar os impactos para o território brasileiro, ainda que essa tendência não tenha se manifestado de maneira muito significativa, como será visto no Capítulo 4.

No caso específico do Plano Colômbia, à época de seu lançamento, imaginavam-se os seguintes possíveis reflexos para o Brasil: (1) imigração desordenada e clandestina; (2) conflitos com indígenas; (3) grupos armados a procura de abrigo temporário; (4) violações da fronteira por tropa armada de qualquer natureza; (5) enraizamento do narcotráfico na cultura e sociedade locais; (6) deslocamento de laboratórios e estruturas de processamento para a Amazônia brasileira (7) aumento dos fluxos de precursores químicos e armas para a Colômbia e de drogas para ou pelo Brasil; (8) danos ao meio ambiente; migrações e esvaziamento do interior da Amazônia brasileira; (9) enraizamento do narcotráfico nas atividades públicas, políticas, policiais, econômicas e financeiras; (10) desestabilização de países vizinhos, com aumento de escala

dos demais impactos para o Brasil; (11) pressões para que o Brasil se envolvesse militarmente<sup>68</sup>.

Como lembra Bonilla, “la política exterior de los Estados Unidos, que enfatiza la erradicación de cultivos y la interdicción, y que se concreta en el apoyo a la dimensión militar del Plan Colombia implica un riesgo para la seguridad nacional de los países vecinos<sup>69</sup>”.

A assimetria das relações dos EUA com a Colômbia e com os demais países andinos implica instrumentos de pressão que levam à aceitação das políticas definidas pelos EUA. Tais instrumentos podem ser o sistema de preferências tarifárias, as certificações e as represálias sobre as elites locais, como cancelamento de vistos e obstáculos à imigração. Tudo isso cria um quadro estrutural de favorecimento à cooperação com os EUA e a aceitação de seus objetivos unilaterais.

No caso específico da Colômbia, cabe citar Arlene Tickner:

*“The ways in which the issue of illicit drugs has been addressed in Colombia derives substantially from the U.S. approach to this problem. Specifically, a great majority of measures adopted in the country to fight the drug trade have resulted largely from bilateral agreements subscribed with the United States, or the unilateral imposition of specific strategies designed in Washington<sup>70</sup>”.*

A disputa por ajuda americana entre a Polícia Nacional e o Exército acaba levando ambos a serem cooperativos e a aceitarem as posições dos Estados Unidos. É um exemplo interessante de como o poder da superpotência possibilita que suas políticas sejam seguidas domesticamente em outros países.

A força das posições dos Estados Unidos implica obstáculos ao projeto de integração sul-americana proposto pelo Brasil. Ainda que esse não seja o foco principal da atuação dos EUA na questão colombiana, é um aspecto relevante tanto do ponto de vista simbólico geral quanto do ponto de vista prático e específico.

No final de agosto de 2000, Bill Clinton visitou Bogotá por dez horas e encontrou-se com Andrés Pastrana. O evento diplomático teve um caráter

---

<sup>68</sup> CARDOSO, 2000.

<sup>69</sup> BONILLA, 2002, p.2.

<sup>70</sup> TICKNER, 2001, p.8.

simbólico expressivo. Selou a opção pelo unilateralismo, procurou enfraquecer a Cúpula de Presidentes Sul-Americanos realizada na mesma época e afirmou o interesse dos EUA pela ampliação de sua esfera de influência geopolítica para além do Caribe. Foi o marco de politização externa da guerra na Colômbia.

A preocupação estratégica brasileira com a presença militar americana na Colômbia pode ser limitada na medida em que se mantenham os tetos de 400 militares e 400 civis auxiliares norte-americanos na Colômbia, estipulados pelo Congresso dos EUA. Porém, essa presença tem implicações para o projeto de integração e paz na América do Sul. Para Luiz Bonfim, a opção da política externa brasileira pelo princípio da não intervenção parece salutar para a manutenção do projeto de integração de longo prazo com a Colômbia, ultrapassadas as dificuldades atuais<sup>71</sup>.

Os objetivos e estratégias dos EUA podem não estar atendendo nem aos seus próprios interesses e certamente não atendem aos do Brasil, que são o equacionamento do conflito político e o investimento em desenvolvimento e democracia como forma de combater o conflito interno. Em artigo recente, mas já bastante citado, Julia Sweig, integrante do *Council on Foreign Relations*, salienta que:

*“the United States must not repeat the mistakes of the past by once more limiting its role to the military sphere. The direction chosen by these two countries will have far-reaching consequences, for Colombia, the Andean region, and the United States”<sup>72</sup>.*

A autora lembra que, em 1958, a CIA enviou equipe à Colômbia para avaliar a situação interna depois de *La Violencia*. A conclusão da agência era de que, em razão da tradição de violência, ausência do Estado em áreas rurais, desigual distribuição da terra e pobreza, havia uma tendência para o “caos ou genocídio”. Era o momento imediatamente posterior ao término de *La Violencia*. A agência norte-americana propunha, então, um amplo programa de reformas a ser apoiado pelos EUA, para fortalecer o judiciário, fazer reforma agrária e eliminar a guerrilha rural. Apenas a parte militar da ajuda foi efetivada. Portanto, não apenas para o Brasil, mas também para setores importantes da sociedade e do Estado norte-americano, saídas negociadas e reformistas parecem ser mais convenientes.

Para Geraldo Cavagnari, a desqualificação política e ideológica das FARC e do ELN e sua associação apenas com o narcotráfico, em campanha feita

---

<sup>71</sup> BONFIM, 2002.

<sup>72</sup> SWEIG, 2002, p.01.

pelos EUA para a opinião pública mundial, têm como meta impedir qualquer apoio a negociações que levem a uma eventual participação dos grupos insurgentes no poder político estatal. “Mas na ótica dos países amazônicos, no conflito colombiano impõe-se a solução negociada<sup>73</sup>”.

Baseada em conceitos equivocados e conduzida unilateralmente pelos EUA, a militarização da Amazônia afronta os interesses brasileiros e aumenta a necessidade de respostas na parte brasileira da floresta, como investimentos em desenvolvimento, informação e defesa (questão desenvolvida no Capítulo 4).

A militarização da política regional andina significa também o esvaziamento da diplomacia e das possibilidades de negociação. As posições brasileiras, ao contrário, defendem a negociação e os entendimentos pacíficos. A ampliação do envolvimento diplomático da União Europeia, se baseado nas posições que lhe têm sido comuns parece positivo para o Brasil. O afastamento da UE leva à ampliação da assimetria do poder dos EUA frente aos andinos e contribui para o isolamento do Brasil. Também positivos para o Brasil são os investimentos que têm sido realizados em projetos de integração física, energética e comercial, os quais valorizam o *asset* brasileiro que é a proximidade territorial e a complementaridade econômica.

A maior implicação do envolvimento dos EUA na Colômbia, para o Brasil, não foram os efeitos do acirramento do combate à guerrilha e ao narcotráfico, mas, provavelmente, a capacidade norte-americana de influir nas decisões de política externa e interna dos países andinos e da Colômbia.

Um exemplo ilustrativo da influência dos EUA nos assuntos internos da Colômbia foi o caso da frustração de compra de aeronaves leves de ataque brasileiras, no final de 2002. No episódio, houve vazamento para a imprensa de um ofício em que a Ministra da Defesa colombiana convidava empresas brasileiras a participar de concorrência e de carta do Chefe do Comando Sul dos EUA tentando dissuadir o Comandante das Forças Armadas da Colômbia de comprar os aviões brasileiros. Resultado, em 18 de novembro, o Ministério da Defesa anunciou a suspensão do processo de licitação<sup>74</sup>.

Por fim, quatro observações sobre possíveis desdobramento do Plano Colômbia para o Brasil devem ser ressaltadas:

---

<sup>73</sup> CAVAGNARI, 2002, p.21.

<sup>74</sup> Ver: Revista Istoé, 25.11.2002. “Bloqueio americano. Não interessa aos Estados Unidos que a Embraer venha a concorrer com a indústria de defesa americana”.

- 1) não se aceita eventual transferência do teatro de operações de qualquer ator armado para o território brasileiro;
- 2) refuta-se qualquer participação militar no conflito colombiano;
- 3) mesmo entendendo que a probabilidade de cenários adversos para a Amazônia brasileira é pequena, o Brasil procura proteger-se de eventuais desdobramentos;
- 4) o aprimoramento da capacidade de resposta dos órgãos estatais brasileiros na Amazônia dá-se exclusivamente nesse contexto defensivo.



### 3. Política externa colombiana, relações bilaterais e posições brasileiras

Os impactos da crise colombiana para o Brasil são condicionados, em boa medida, pela história da política externa da Colômbia e das relações bilaterais, que, apesar de cordiais e amistosas, basearam-se em um intercâmbio historicamente pouco significativo. As questões de fronteira foram pacificamente resolvidas, mas o modelo de desenvolvimento primário-exportador e a barreira constituída pela floresta amazônica criaram poucas conexões econômicas e políticas entre a Colômbia e o Brasil. Na década de 1970, essa realidade começou a mudar, com o regionalismo, o desenvolvimento da Amazônia e a cristalização da mudança do perfil da inserção internacional dos dois países, especialmente do Brasil, que adquiriu grande capacidade de exportar bens industrializados. A aproximação com toda a América do Sul passava a ser uma realidade no discurso e na prática da política externa brasileira.

Nos anos 80, o Brasil procurou estabelecer relações privilegiadas e estratégicas com seus vizinhos. A Colômbia, que historicamente se alinhou aos EUA política e economicamente, passou a buscar a diversificação de suas relações externas como forma de alcançar maior autonomia. As relações bilaterais com o Brasil se aprofundaram desde então. O agravamento do conflito e a ampliação da crise na Colômbia levaram o Brasil a se posicionar sobre essas questões.

### 3.1 Aspectos da política externa colombiana

Após ser considerada como “Tibet da América do Sul”, a Colômbia passou, a partir de meados do século XX, a se envolver mais com atores internacionais. Mas, como salienta Martha Ardila, “*con excepción del aspecto limítrofe, hasta mediados del siglo veinte Colombia carecía de una política de estado en asuntos internacionales, que había sido, y continúa siendo, reactiva, fragmentada y de subordinación a los Estados Unidos*”<sup>75</sup>.

O alinhamento da política externa colombiana aos EUA é uma característica antiga. Os EUA eram o principal comprador das exportações colombianas, basicamente produtos primários, especialmente café. A Colômbia foi o único país da América Latina a enviar tropas à Guerra da Coreia. Para as elites colombianas, o alinhamento garantiria mercados e apoio às suas posições regionais da Colômbia.

Segundo Ardila e Cardona, na bibliografia de relações internacionais colombiana, surgida nos anos 80, a política externa da Colômbia é caracterizada da seguinte forma: (1) caráter presidencialista; (2) personalista; (3) fragmentada na formulação; (4) apresenta diplomacias paralelas; (5) valoriza centralmente o direito internacional; (6) proximidade com os Estados Unidos; (7) ausência de interesse e participação da sociedade<sup>76</sup>.

Ainda de acordo com Ardila e Cardona, ao longo dos anos 90, a internacionalização da economia, a reforma do Estado e as mudanças no sistema internacional geraram os seguintes impactos para a política externa da Colômbia: (1) aumento de atores na formulação e na execução; (2) aumento da correlação entre temas globais e a situação doméstica; (3) redução na capacidade de coordenação e protagonismo do Ministério das Relações Exteriores; (4) internacionalização da crise e amalgamento entre situação interna e externa; (5) tomada de decisões em fóruns externos, como o Congresso dos Estados Unidos.

A política externa colombiana apresentaria uma sempre citada polaridade conceitual e prática. Por um lado, a ideia de “Respice Polum”, defendida pelo presidente Marco Fidel Suárez (1918-1922), que significa uma política externa pouco ativa, de baixo perfil regional e internacional e estreitamente alinhada aos EUA. Por outro lado, a noção de “Respice Similia”, apresentada

---

<sup>75</sup> ARDILA, 2002, p.318.

<sup>76</sup> ARDILA e CARDONA, 2002.

pelo presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978), que propõe abertura nas relações exteriores, diversificação, pluralidade ideológica e defesa dos interesses reformistas do Terceiro Mundo.

No governo de Belisário Betancur (1982-1986), os dois primeiros anos foram de tentativas de ampliação das relações exteriores, mas nos dois últimos houve uma reorientação para os EUA, na política econômica e na antidrogas.

Virgílio Barco (1986-1990) enfatizou a busca da expansão das relações econômicas internacionais e da integração regional como eixos da internacionalização da economia. A abertura tarifária da Colômbia foi planejada em níveis graduais ao fim desse governo; todavia, no governo de César Gaviria (1990-1994) foi implementada com vigor (42% para 12%, na tarifa média), a exemplo de outros países da América Latina. O resultado foi o crescimento das importações. Anteriormente, havia itens das importações que eram proibidos.

A nova Constituição de 1991 e as reformas econômicas de 1993 multiplicaram os atores institucionais com competências sobre a política externa. O Ministério das Relações Exteriores permaneceu com a responsabilidade pelas negociações políticas e pela representação internacional, ao passo que as relações econômicas externas ficaram a cargo do Ministério da Fazenda e Créditos Públicos e do Ministério do Comércio Exterior.

No governo Samper (1994-1998), o estremecimento das relações com os EUA levou à busca do aprofundamento de laços com União Europeia, América Latina, Ásia e África. A administração de Andrés Pastrana (1998-2002), como analisado nos capítulos anteriores, reorientou a política externa para os EUA. As relações com o mundo passavam pelas relações com os EUA, as quais, por sua vez, eram “narcotizadas”.

Entre as características temáticas e conjunturais da política externa colombiana, Ardila e Cardona apontam: (1) centralidade do Plano Colômbia; (2) internacionalização da crise; (3) predomínio de relações com os EUA, no âmbito militar e de narcotráfico; (4) militarização do tratamento de direitos humanos, manejado pelo Ministério da Defesa, especificamente, pelo Exército; (5) “securitização” das relações com os vizinhos, inimizade e debilitamento da integração regional.

Para esses dois autores, “Brasil debe ocupar un lugar prioritario, no sólo por su posicionamiento regional y internacional, sino también por los vínculos de interdependencia que unen a los dos países<sup>77</sup>”.

---

<sup>77</sup> ARDILA e CARDONA, 2002, p.32-33.

A Comunidade Andina de Nações (CAN) é o principal projeto estratégico regional da Colômbia. São obstáculos à integração andina: (1) grande extensão e deficiente estrutura; (2) inassimilação da necessidade da integração pelas sociedades civis e por setores empresariais ligados aos EUA e à Europa; (3) falta de mecanismos sociais que compensem impactos da reorganização setorial da economia e de mecanismos empresariais em projetos de desenvolvimento; (4) baixo comércio intragrupo, inferior àquele com os EUA; (5) deslocamento da Bolívia para integração econômica no Sul (Mercosul); (6) diferença de vontade política e perspectiva entre os seus membros<sup>78</sup>.

A diversificação de relações exteriores é uma condição necessária para a autonomia. Nesse sentido, para Tamayo, “como reto de política exterior de estado, Colombia debe pensar en la diversificación de sus relaciones políticas y económicas, abandonando el esquema de subordinación a los Estados Unidos y buscando mantener un equilibrio con otros actores importantes de la escena internacional como la Unión Europea”. O aprofundamento das relações com o Brasil e os países da América do Sul também poderia contribuir para a autonomia externa da Colômbia<sup>79</sup>.

Segundo Sandra Guzmán, é lugar-comum dizer que nas relações entre Colômbia e Estados Unidos, especialmente na questão das drogas, não há entendimento e que estes últimos usam a coerção para impor suas posições. A autora utiliza o construtivismo para mostrar como as posições antidrogas de Estados Unidos e Colômbia combinam-se para produzir uma “forma dominante de comunidade política internacional que foi construída em torno do problema das drogas<sup>80</sup>”.

Para Guzmán, a Colômbia deveria fazer uma transição no tratamento da questão das drogas, da securitização e do proibicionismo para um esquema de saúde pública. Nos últimos anos, a adesão ao modelo securitário tem se acirrado. É o modelo também proibicionista e criminalista proposto pelos EUA. Segundo a autora, tal adesão acrítica e incondicional é fruto da ausência de uma percepção e de uma interpretação que levem em conta a história do problema e que não tem produzido resultados positivos em termos de diminuição do consumo, do narcotráfico e de crimes conexos.

---

<sup>78</sup> CARDONA, 2002.

<sup>79</sup> TAMAYO, 2002, p.425.

<sup>80</sup> GUZMÁN, 2002, p.285.

Essa transição de perspectiva do tratamento da questão das drogas poderia minar as bases do crime organizado. Como ressalta Tokatlian, “a proibição do consumo de entorpecentes e substâncias psicotrópicas tem sido o motor que tem alimentado a configuração do crime organizado na Colômbia<sup>81</sup>”.

Há três explicações, segundo Guzmán, para a adesão à perspectiva realista de combate às drogas, duas externas e uma doméstica: (1) o discurso internacional que considera apenas a existência da polaridade “proibição *versus* legalização” e conclui que esta é não agir, é capitular, e que apenas proibição e repressão são úteis no combate aos problemas; (2) o discurso proibicionista é mais simples, menos elaborado e mais acessível para a opinião pública; (3) e a doméstica: o alinhamento com os EUA oferece uma relação custo/benefício mais vantajosa que o não-alinhamento.

Uma vez que a segurança e o combate ao narcotráfico sobrepõem-se aos demais itens da agenda de política externa da Colômbia, nas relações com os países vizinhos esses dois temas também acabam por predominar. Nas relações com o Brasil, especificamente, essa lógica se mantém.

### 3.2 Relações Brasil-Colômbia

Apesar de compartilhada por Brasil e Colômbia, a Floresta Amazônica foi mais um elemento de separação – geográfica – do que de união entre os dois países. As relações bilaterais permaneceram nos marcos da cordialidade, porém, mantiveram-se tênues.

Ao longo da história, segundo Martha Ardila, o Brasil:

*“poco se interesó por Colombia y menos por su frontera, debido al distanciamiento comercial y cultural. Desde el punto de vista comercial, la frontera colombo-brasilera no representa una zona activa para los dos países. Ninguno de los centros urbanos cercanos a sus fronteras presenta una actividad comercial importante. A su vez, los polos de desarrollo se encuentran separados por la selva amazónica, siendo el de Colombia la zona andina, y el de Brasil la costa sur; por lo que este último mira más hacia el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), mientras que nuestro país hacia la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Es por esta razón que existe un sentimiento de lejanía entre los dos países<sup>82</sup>”.*

---

<sup>81</sup> TOKATLIAN, 1999.

<sup>82</sup> ARDILA, 2002, p.332.

As relações do Brasil com a Colômbia começaram a adquirir maior densidade a partir dos anos 1970. O Brasil havia dado um salto em seu patamar de desenvolvimento e começava a ter capacidade de exportar bens manufaturados. Surgia uma maior complementaridade econômica com os países vizinhos. As condições do sistema internacional ao longo dos anos 70 e 80 e as necessidades de manter o desenvolvimento nacional levaram a uma aproximação com os países sul-americanos<sup>83</sup>.

As relações com a Colômbia seguiram, em geral, o padrão das relações com os demais países amazônicos, que poderiam se tornar mercados para produtos e serviços brasileiros e fornecedores de matérias primas, especialmente energia, para o Brasil. A crise econômica internacional, energética e financeira, aumentou a necessidade de exportações, para equilibrar o balanço de pagamentos, e de fontes de petróleo que não no Oriente Médio. Nesse contexto foram lançados o Tratado de Cooperação Amazônica e a política externa latino-americanista do presidente Ernesto Geisel. No governo do presidente João Figueiredo, manteve-se a ênfase na América Latina. A diplomacia presidencial foi importante instrumento na estratégia de política externa, com a realização de visitas inéditas para primeiros mandatários do Brasil nos países vizinhos e vice-versa<sup>84</sup>.

Em março de 1981, o presidente Figueiredo tornou-se o primeiro chefe de Estado brasileiro a visitar a Colômbia, enquanto o inverso pode ser dito do presidente colombiano Turbay Ayala (1978-1982). Vários temas compuseram a agenda bilateral e foram objetos de acordos; todavia, os temas que hoje absorvem boa parte da agenda bilateral e que conferem à relação com a Colômbia caráter prioritário para a política externa brasileira não estavam presentes no centro das discussões de então. Entre os assuntos que ganharam ênfase ao longo dos últimos anos, encontram-se a cooperação judicial, policial e militar, na área de combate ao narcotráfico e de segurança.

Ao longo de décadas, o café constituiu um dos principais elos de ligação entre o Brasil e a Colômbia, os dois maiores produtores mundiais. A defesa dos preços internacionais do café foi bandeira comum dos dois países, cujos balanços de pagamentos em muito já dependeram decisivamente do café. Mesmo depois da diversificação econômica e da industrialização, o café manteve relativa importância. Assim, por meio de esforços concentrados de

---

<sup>83</sup> Uma boa análise desse processo pode ser lida em SENNES, 1996.

<sup>84</sup> DANESE, 1999.

Brasil e Colômbia, criou-se a Associação dos Países Produtores de Café, em 1993. Foi possível recuperar os preços do mercado internacional do produto, deprimidos desde 1988, quando se encerrou o Acordo Internacional do Café.

Na Colômbia reina um certo desconhecimento sobre o Brasil, acompanhado de algumas desconfianças e desinteresse. As posições colombianas em matéria de integração continental são muito cautelosas, com ênfase na Comunidade Andina e na ALCA. Desde os anos 80, o Brasil desenvolve uma estratégia comercial bem sucedida de penetração no mercado colombiano. De qualquer forma, a Colômbia – em especial seus empresários – preferem se aproximar mais dos EUA do que do Brasil, pois as exportações bilaterais têm sido de 40% e 1% em média, respectivamente.

Apesar do relativo desconhecimento mútuo, o interesse de governos e sociedade civil, nos dois países, é de aprofundar relações não apenas políticas e econômicas, mas também culturais. O Brasil participou da Feira Internacional do Livro de Bogotá, em 1995. Um ano depois, inaugurou-se a Casa do Brasil, na mesma cidade, com o objetivo de ser um centro de divulgação cultural.

Em setembro de 1996, a Chanceler colombiana Maria Emma Mejía foi recebida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, que apontou a necessidade de um grande projeto bilateral que servisse de âncora ao relacionamento Brasil-Colômbia, tal com o gasoduto com a Bolívia. A Colômbia objetiva ampliar suas exportações de carvão para abastecer usinas termelétricas no Norte e no Nordeste brasileiros e adquirir minério de ferro brasileiro para sua indústria. A contrapartida seria aproveitar o minério de ferro do Pará para uma siderúrgica binacional, com participação da Vale do Rio Doce, na costa colombiana caribenha, onde ficam as reservas de gás de La Guajira, que seriam utilizadas na empreitada.

As principais empresas brasileiras na Colômbia estão concentradas nas áreas de construção civil, infra-estrutura, finanças, petróleo, química, saúde e transportes aéreos. Como muitos outros estrangeiros que trabalham na Colômbia, dois engenheiros de uma empreiteira brasileira foram sequestrados pelas FARC em agosto de 1996 e libertados em março de 1997. Um funcionário brasileiro de outra empresa brasileira foi sequestrado em abril de 1997, pelo ELN, mas solto em outubro do mesmo ano.

A complementaridade econômica entre Brasil e Colômbia não se restringe apenas a aspectos como a questão energética. Segundo o Relatório Anual de 2003

da Junta Internacional de Controle às Drogas, órgão ligado às Nações Unidas, o Brasil lidera o ranking de exportadores para a Colômbia de produtos que podem ser usados como insumos para o refino de cocaína, como solvente e éter<sup>85</sup>.

As preocupações centrais da cooperação na área judicial e policial são o combate ao tráfico de armas, de drogas e de insumos para o seu refino de drogas e a identificação das populações de áreas de fronteira. O Acordo sobre esse último tema no Mercosul serviu de modelo. O Acordo antidrogas de 1981 gerou o Ajuste Complementar sobre Cooperação Judiciária, de 1991, que prevê assistência mútua, legal e judiciária, nas investigações e procedimentos relacionados com o narcotráfico e delitos conexos.

O aumento da cooperação judicial e policial tornou-se fundamental para conter os efeitos do acirramento do combate ao narcotráfico em território colombiano. Os acordos de cooperação mútua na área militar são necessários pelo mesmo motivo e, em especial, pela questão do controle de tráfego aéreo ilegal. A cooperação judicial, policial e militar tem crescido bastante a partir da segunda metade dos anos 90.

A cooperação ambiental é também uma importante vertente das relações bilaterais, especialmente pelo compartilhamento de extensa fronteira amazônica (1644 km). Em 7 de novembro de 1997, os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Ernesto Samper firmaram a Declaração de Cartagena de Índias para a Conservação do Meio Ambiente e Proteção da Amazônia.

A cooperação fronteiriça entre Brasil e Colômbia apresenta diversos mecanismos: Comissão de Vizinhança Brasil-Colômbia, Grupo Permanente de Cooperação Consular Brasil-Colômbia, Comissão Mista de Cooperação Amazônica, Comissão Mista de Cooperação Técnica, entre outros.

Em novembro de 1993, criou-se a Comissão de Vizinhança, por Memorando de Entendimento entre Brasil e Colômbia. Seus objetivos iniciais eram fortalecer a coordenação de ações de interesse comum, ampliar a cooperação em regiões limdeiras, especialmente entre Tabatinga e Letícia, e promover o desenvolvimento sócioeconômico local.

O Plano Modelo de Desenvolvimento Integrado das Comunidades Vizinhas do Eixo Tabatinga-Apapóris (PAT) originou-se no Acordo de Cooperação Amazônica (ACA), de março de 1981, e teve sua elaboração aprovada em 1987, na primeira reunião da Comissão Mista do ACA. A falta de recursos financeiros contribuiu para a descontinuidade do PAT. Seus objetivos são

---

<sup>85</sup> Ver: O Globo, 26 de fevereiro de 2003.

desenvolver social e economicamente a região, ampliar sua inserção nas respectivas economias nacionais e auxiliar na integração regional entre Colômbia e Brasil. Em outubro de 1997, uma reunião de alto nível em Letícia redefiniu as linhas de atuação do PAT e implantou um cronograma de atuação mais realista.

A região da fronteira com o Brasil é completamente isolada por via terrestre das demais regiões da Colômbia. Por isso, a cooperação com o Brasil é essencial para o desenvolvimento social e econômico dos departamentos fronteiriços de Vaupés, Guainía e Amazonas (cuja capital é Letícia). As autoridades e a sociedade civil locais colombianas buscam apoio e cooperação de suas contrapartes brasileiras, especialmente na cidade de Tabatinga (AM), onde a fronteira é uma avenida que a interliga a Letícia.

Segundo Cardona,

*“la relación de Colombia con un país de la magnitud de Brasil podría ser estructuralmente de la mayor importancia, dado el carácter de países limítrofes. Sin embargo, hasta el momento, vista desde los dos países, es periférica y de leve intensidad, si no ausente. Se impone sin duda un acercamiento político y de otros órdenes; ello no implica de ninguna manera abandonar la adscripción colombiana a mecanismos ya establecidos como la CAN, el G-3 o la Asociación de Estados del Caribe. Pero la relación con Brasil tendría posibilidades en sí misma, además de ayudar a equilibrar la relación con otros actores del mundo y del hemisferio<sup>86</sup>”.*

Apesar da cooperação bilateral, a Colômbia se mostrou reticente em requisitar participação brasileira nas negociações de paz no governo Pastrana. O governo brasileiro manteve firme apoio ao processo de paz e aguardou um convite para participar do grupo de Facilitadores.

A *Comisión de Países Facilitadores para el Proceso de Paz* foi composta por Canadá, Cuba, Espanha, França, Itália, México, Noruega, Suécia, Suíça e Venezuela. Como lembra Cepik, “segundo fontes do Itamaraty, o Brasil teria comunicado ao presidente Pastrana sua disposição para integrar a Comissão de Países Facilitadores, caso fosse convidado, o que não aconteceu<sup>87</sup>”. Os países facilitadores participaram das negociações entre o governo e a guerrilha até seu rompimento em fevereiro de 2002. O Brasil

---

<sup>86</sup> CARDONA, 2002, p.84.

<sup>87</sup> CEPIK, 2002-B, p.6.

apoiou a retomada da Zona Desmilitarizada por Pastrana, após o término do fracassado processo de paz.

### 3.3 Posições do Brasil quanto à crise colombiana

O Brasil defende uma posição de diálogo corrente com o Governo colombiano e de apoio a soluções negociadas que visem à paz. Mas o Brasil se recusa a assumir qualquer papel não solicitado pelo Governo colombiano ou que implique uma militarização maior do conflito. A eventual presença de tropas estrangeiras na Colômbia é rejeitada pelo Brasil.

Para caracterizar as posições brasileiras em relação à situação da Colômbia, podem ser destacados trechos de duas intervenções de chanceleres brasileiros em sessões – distantes quase quatro anos no tempo – da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CREDEN).

Em Reunião da CREDEN, de 25 de agosto de 1999, o então Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, expôs as posições brasileiras em relação à situação na Colômbia<sup>88</sup>:

*O Governo brasileiro acompanha com atenção a evolução dos acontecimentos na Colômbia e compartilha a preocupação com a situação no país vizinho. Continuaremos a apoiar, ademais, o Governo do Presidente Pastrana e seus esforços em prol de uma paz negociada para o conflito interno.*

*Mas nosso interesse e disposição em apoiar as decisões e iniciativas colombianas a esse respeito pautam-se pelo respeito estrito ao princípio da não intervenção. Esse é um assunto interno colombiano, sobre o qual não cabe nenhuma ingerência externa, a não ser que o governo colombiano solicite e na forma que o solicitar.*

*Nenhuma das indicações de que dispomos contemplam qualquer intervenção estrangeira na Colômbia, seja ela sob um guarda-chuva hemisférico, sob a capa de uma forma interamericana ou qualquer coisa do gênero, ou sob um modelo regional ou sob uma forma nacional. (...)*

*Essa linha de atuação brasileira, solidamente embasada em princípios tradicionais de política externa, refletidos em nosso texto*

---

<sup>88</sup> Retirado do site do Senado Federal: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br).

*constitucional, é reforçada pela análise que fazemos da situação em suas diferentes vertentes.*

*(...)*

*Devo dizer aos Srs. Senadores da Comissão de Relação Exteriores que, de modo algum, o Governo brasileiro está cogitando de estabelecer qualquer tipo de diálogo com movimentos insurgentes, assim como não toleraria, de modo algum, que potências estrangeiras estabelecessem diálogo com eventuais ou supostas forças do mesmo gênero que viessem a se organizar hipoteticamente no Brasil.*

*(...)*

*Não temos recebido até agora da Colômbia qualquer solicitação de mediação, qualquer solicitação para integrar qualquer mecanismo de diálogo, de mediação ou de qualquer tipo de participação no processo de paz. E, portanto, não está em questão que o Brasil se ofereça, que participe, que entre num diálogo sobre a questão colombiana. Está absolutamente clara a situação. O Governo brasileiro está disposto a estudar demandas que receba de países amigos, mas não tem nenhum compromisso de participar de qualquer tipo de mediação e não tem até agora nenhuma solicitação da parte do governo colombiano, ou de quem quer que seja, no plano internacional, no plano dos atores internacionais, do Direito Internacional, para assim fazê-lo.*

*A única demanda concreta que o Governo colombiano tem nos apresentado é no sentido de ressaltar a necessidade de se preservar em qualquer contexto negociador com a guerrilha, a institucionalidade do processo. Essa é a fórmula com a qual o Governo colombiano procura resguardar-se de qualquer demanda por parte da guerrilha de colocar sobre a mesa o tema da soberania. E é evidente que o Governo brasileiro está de acordo com essa postura. Nem o Governo brasileiro poderia agir de outro modo nesse caso.*

*Interessa-nos claramente a estabilidade da Colômbia. O enfraquecimento das suas instituições democráticas, a dissolução do tecido social ou a escalada incontrolada da violência num país amazônico, que pudesse inclusive, em último recurso, levar a uma guerra civil total, são cenários extremamente preocupantes para o Brasil, de conseqüências imprevisíveis, e, portanto, são altamente indesejáveis. Mais ainda quando esse quadro complexo convida a especulações indevidas sobre formatos de ingerência externa nos assuntos internos da Colômbia.*

*Estamos, portanto – volto a repetir – dispostos a contribuir para o bom andamento do processo de paz no momento oportuno e quando solicitados para tal. Não creio que estejamos sequer próximos do cenário que possa ser interpretado como uma ameaça iminente à segurança nacional brasileira ou à segurança regional, em que pese a inegável projeção potencial da crise colombiana sobre os países vizinhos.*

*(...)*

*É também importante deixar espaço para que o Governo colombiano possa prosseguir com o processo de paz, dentro de regras da institucionalidade democrática. Para isso, em primeiro lugar, é preciso preservar nosso patrimônio brasileiro como interlocutor confiável e objetivo de nossos vizinhos; em segundo lugar – não menos importante, conforme já destaquei –, evitarmos qualquer gesto ou iniciativa que pudesse ser percebido como ingerência indevida ou prematura, ou inadequada às circunstâncias”.*

Mais de três anos e meio depois, em 27 de fevereiro de 2003, na Primeira Reunião Extraordinária da CREDEN, o Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, apresentou, entre outros aspectos da política externa brasileira, algumas posições brasileiras quanto à crise colombiana, já em novo contexto, com o fim do processo de paz<sup>89</sup>:

*Com relação às Farc, na Colômbia, não há dúvida da condenação que o Brasil faz das ações terroristas. Fomos muito claros, e o Presidente Lula enviou uma mensagem muito enfática, eu diria, ao Presidente Uribe. Toda essa discussão semântica de saber se as Farc como um todo são ou não uma organização terrorista tem sido muito mais pública do que nas nossas relações com a Colômbia. Efetivamente, o Presidente Uribe escreveu recentemente ao Presidente Lula sobre o tema, mas o mais importante é que os dois Presidentes vão se encontrar brevemente. O Presidente Uribe aceitou um convite para uma reunião de trabalho no Brasil no próximo dia 7. Teremos ocasião de discutir com toda a franqueza, e bilateralmente, qual é a melhor maneira de encaminhar os problemas e como podemos ajudar; se e na medida em que a Colômbia desejar, a solução dos problemas.*

---

<sup>89</sup> Retirado do site do Senado Federal: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br).

*Então, entendo que há nisso uma posição muito clara do Brasil de condenação a atos terroristas, venham de onde vierem, inclusive, num caso específico, o Brasil apoiou a resolução da Organização dos Estados Americanos que indica que a ação terrorista naquele clube de Bogotá foi uma ação das Farc, portanto, condenando o ato terrorista praticado. Queremos discutir diretamente com o Governo colombiano, bilateralmente, no mais alto nível, uma forma de ajudar aquele país. Acredito que há um bom entendimento entre os Presidentes, esse é o primeiro passo, e também entre os Chanceleres e os Ministros da Defesa”.*

O Chanceler Celso Amorim salientou o “patamar de altíssima prioridade” conferido às relações com a Colômbia e lembrou que a agenda bilateral não inclui apenas o debate de medidas de combate ao terrorismo e ao narcotráfico, mas também questões ambientais e comerciais.

As posições brasileiras em relação à situação interna da Colômbia baseiam-se nos princípios consagrados na Constituição Federal e na história da política externa brasileira. O Brasil defende: (1) não intervenção nos assuntos internos colombianos; (2) soberania nacional; (3) integridade territorial; (4) estabilidade política, econômica e social; (5) democracia e direitos humanos; (6) apoio a eventual processo de paz; (7) participação em eventuais negociações de paz condicionada a convite do governo colombiano; (8) disposição em mobilizar a diplomacia regional, desde que a pedido do governo colombiano; (9) preservação do patrimônio diplomático brasileiro para eventual negociação de paz; (10) não militarização da Amazônia, especialmente por tropas norte-americanas.

Cepik aponta que a tradicional conduta internacional do Brasil de respeito à soberania e à não intervenção e a postura desfavorável da opinião pública brasileira ao Plano Colômbia – visto como intervencionista – levaram a uma atitude de reserva do governo brasileiro.

*“Diante da falta de consenso no Poder Executivo e no Congresso Nacional sobre o tipo de apoio que o Brasil deveria e poderia dar ao processo de paz colombiano, tal apoio foi limitado às formalidades diplomáticas. Tal distância foi criada pelas críticas brasileiras ao Plan Colombia, mas também pela crescente ‘bilateralização’ da questão entre Bogotá e Washington. Isso fez com que Brasília se concentrasse*

*no terceiro sustentáculo de sua política para a região, justamente o da busca por uma maior capacidade de resposta aos chamados delitos conexos e aos incidentes na fronteira amazônica<sup>90</sup>".*

Em 7 de março de 2003, o Presidente Álvaro Uribe encontrou-se com o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em Brasília, onde lançaram um comunicado conjunto, salientando a necessidade de manter e aprofundar as relações bilaterais e a cooperação em diversos assuntos, entre os quais o combate ao narcotráfico e ao terrorismo. O documento apresentado pelos dois chefes de Estado incluiu ponto inédito na história das relações bilaterais que é a proposta de acordo na área de segurança e defesa.

Durante a visita, Uribe destacou as teses de que há um eminente transbordamento do conflito colombiano que deveria levar todos os países vizinhos a se envolverem na luta contra o narcotráfico e o terrorismo. De fato, buscou angariar apoio a sua estratégia conjunta com os EUA de enfrentamento militar do narcotráfico e da insurgência.

Os desdobramentos internacionais do conflito e a erosão da autoridade estatal na Colômbia podem criar um impasse para a ação brasileira. É preciso responder, mas mantendo o princípio da não ingerência (especialmente dos EUA) nos assuntos do governo da Colômbia. O resguardo relativo da Amazônia brasileira também contribuiria para a posição não intervencionista do Brasil<sup>91</sup>.

Como ressalta Marco Cepik, o Brasil não perdeu oportunidade de liderança na América do Sul em função de suas posições para a Colômbia, simplesmente porque, com a continuidade do conflito em território colombiano, foi possível manter as posições de apoio diplomático e não ingerência, justificados não apenas pela tradição da política externa brasileira, mas também pela escassez relativa de recursos para embasar atuação externa mais ativa nessa questão. Pode-se, ainda, afirmar que, ao não ter sido convidado para participar do processo de paz na administração Pastrana, o Brasil não sofreu o desgaste diplomático enfrentado pelos países europeus.

---

<sup>90</sup> CEPIK, 2002-B, p.8.

<sup>91</sup> VAZ, 2002.

## 4. Os impactos da crise na Colômbia sobre o território brasileiro

A análise dos impactos da crise na Colômbia para o território brasileiro pode ser dividida em três aspectos: impactos para as regiões de fronteira e para a Amazônia; impactos sobre o planejamento estratégico da Amazônia; impactos para os grandes centros urbanos.

### 4.1 Impactos nas regiões de fronteira e na Amazônia brasileira

Os espaços de fronteira e vizinhança têm suas próprias especificidades e dinâmicas, que os diferenciam dos demais espaços do Estado nacional. Leandro Area chega a propor “*una ciencia de lo vecinal*”<sup>92</sup>.

A fronteira norte e oeste do Brasil representa uma região muito pouco conhecida, exceto por seus próprios habitantes. Segundo Pedro Motta Coelho, “perdura a noção de que ignorar tais regiões, e o que se passa nesses confins, não afeta fundamentalmente a vida no resto dos nossos países”<sup>93</sup>. Ocorre que essas áreas oferecem recursos e capital centrados no conhecimento das populações locais que podem ser insumos para o entendimento e a cooperação com os países vizinhos. As percepções mais contemporâneas sobre áreas de fronteiras não mais enfatizam o aspecto de

---

<sup>92</sup> AREA, 2001, p.78.

<sup>93</sup> COELHO, 1992, p.9.

separação entre Estados, mas, sim, os recursos sociais e econômicos e a possibilidade de serem fatores de integração. “Na Amazônia, porém, ainda estamos aparentemente presos a conceitos envelhecidos. Neles, a fronteira é vista como um confin inútil, uma periferia – e, como tal, desprezível –, numa imagem simplificada onde os personagens são, como se disse, índios, garimpeiros e, de pontos em pontos, grupamentos militares, ali postados para ‘garantir a integridade nacional’<sup>94</sup>”.

As fronteiras amazônicas do Brasil estendem-se por mais de 12.000 km e abarcam mais de 77% do perímetro terrestre do país. Nelas, as populações são ainda mais esparsas que no resto da Amazônia e se constituem basicamente de tribos indígenas, entre as quais os Ianomâmi e os Ticuna, cujas terras imemorais abarcam parcelas de territórios de vários países.

O desconhecimento e a ausência estatal na região demonstram uma contradição com as preocupações históricas em delimitar e garantir as fronteiras. Segundo Pedro Motta Coelho, “a explicação para essa aparente contradição se encontra no fato de que, tradicionalmente, os países sul-americanos concentraram uma atenção extraordinária nos limites. Satisfeitos com a eventual delimitação, deixaram marginalizadas as áreas em torno dessas linhas – e, mais grave, deixaram marginalizado o homem dessas regiões e suas realidades<sup>95</sup>”.

Para Coelho, continuar a ignorar as fronteiras implicará custos cada vez menos suportáveis, como aumento dos atritos na região decorrentes de invasões para garimpo, desequilíbrios comerciais, crescimento das atividades ilegais, obstrução da cooperação institucional científica e cultural, gestão subótima de recursos locais compartilhados e de potenciais econômicos e comerciais.

Como afirma Tokatlian,

*“o Brasil ampliou seus dispositivos militares fronteiriços de maneira notável. Uma fronteira porosa serve a guerrilheiros e narcotraficantes igualmente, enquanto uma crescente presença de assessores norte-americanos na Colômbia põe o país sob alerta. Metaforicamente podemos dizer: traficantes e boinas verdes são igualmente percebidos como ameaças a um país que historicamente vem tendo suas fronteiras delimitadas sem dificuldades e sem perigos iminentes. Não se deve esquecer, no entanto, a enorme expansão do narcotráfico no Brasil:*

---

<sup>94</sup> COELHO, 1992, pp.10-11.

<sup>95</sup> COELHO, 1992, p.15.

*ali há claras manifestações de maior consumo de drogas, maior número de rotas de transporte, descobertas de mais cultivos ilícitos, mais violência urbana ligada ao crime organizado etc*<sup>96</sup>”.

Na fronteira do Brasil com a Colômbia, os principais problemas estão relacionados a narcotráfico, garimpo irregular de ouro e tráfico de armas. Incursões de guerrilheiros e de refugiados não são observadas como em outros países, ainda que haja registro de episódios como o do Rio Traíra e a detecção de algumas linhas de suprimentos materiais para guerrilheiros localizados em território colombiano. Mas o balanço geral ainda é de baixa gravidade.

A fronteira do Brasil com a Colômbia apresenta extensão de 1.644 km. Foi delimitada pelo Tratado de 1907 e pela Ata de 1925 e está perfeitamente demarcada. Os trabalhos de caracterização estão a cargo da Comissão Mista de Inspeção dos Marcos da Fronteira Brasileiro-Colombiana (criada em 1976), que já tem implantados 128 marcos. Em sua extensão total, a linha-limite percorre 808,9 km por rios e canais, 612,1 km por linhas convencionais e mais 223,2 km por divisor de águas<sup>97</sup>.

No lado brasileiro, o estado do Amazonas responde por toda a extensão da fronteira, enquanto no lado colombiano estão os departamentos de Vaupés, Amazonas e Guainía. A região é selvática e entrecortada por vários rios, dos quais o Negro e o Solimões são os mais importantes. Há apenas um ponto em que cidades dos dois países se encontram, que é o extremo sul da fronteira, onde ficam Tabatinga, no Brasil, e Letícia, na Colômbia, ligadas por uma avenida. Rios colombianos entram no Brasil e mudam de nome: o Rio Caquetá

---

<sup>96</sup> TOKATLIAN, 2002, p.144.

<sup>97</sup> Informações extraídas do site do Ministério das Relações Exteriores ([www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)): Considera-se “delimitação” o estabelecimento e a ratificação dos Tratados que versam sobre uma fronteira. Para isto, os negociadores de um e outro país decidem, à vista da documentação disponível, como deve ser traçada a linha delimitadora dos territórios que estão sendo definidos. É um processo essencialmente político. Chamamos “demarcação” os trabalhos realizados pelos demarcadores, que procuram interpretar no terreno as intenções dos delimitadores. Esta é uma fase técnica, que pode, no entanto, oferecer sérias dificuldades de interpretação para se encontrar no terreno o rio, a lagoa, a montanha ou outro acidente geográfico que tenha servido de base para a delimitação. Nesta fase, são implantados os “marcos demarcadores” ou “marcos principais”, definidores das grandes linhas do contorno do território do país em foco. A “caracterização” é um trabalho estritamente técnico, no qual se procura, à medida que aumentam as necessidades consequentes das ocupações populacionais ao longo das fronteiras, colocar novos marcos definidores da linha de limite, estritamente dentro do espírito estabelecido pelos demarcadores. Este é um processo contínuo e permanente, que se realiza juntamente com as tarefas de manutenção dos marcos já construídos.

(nome do departamento onde nasce) transforma-se no Japurá, e o Rio Putumayo (também nome de departamento) torna-se o Içá. Os departamentos de Caquetá e Putumayo não fazem fronteira com o Brasil e ficam no sul colombiano, região de extensos cultivos de coca e ponto focal da “Guerra do Sul”, desencadeada com o Plano Colômbia.

O Alto Rio Negro é habitado por cerca de 25 mil índios (quase 10% da população indígena do Brasil), de dezoito grupos étnicos diferentes<sup>98</sup>, em cerca de 400 comunidades em áreas próximas à fronteira com a Colômbia. Muitos desses grupos étnicos dividem-se entre Brasil e Colômbia ou Venezuela. Essa divisão das etnias não implica necessariamente relacionamento regular entre seus membros em países diferentes.

A região é de tão difícil acesso, que muitas comunidades indígenas não apenas nunca foram contatadas por antropólogos como também os próprios índios de outras comunidades têm dificuldade em chegar até elas<sup>99</sup>.

A nascente do Rio Negro situa-se na Colômbia e tem o nome de Guainía. Passa na fronteira com a Venezuela e entra no Brasil em Cucuí, onde há pelotão do Exército Brasileiro. Na parte colombiana, encontram-se as localidades de San Felipe e Guadalupe, cujos habitantes fazem comércio com brasileiros. Entre Guadalupe e Cucuí, não há estrada, mas o trajeto pode ser feito em menos de uma hora de barco.

Em 1990-1991, a região viveu uma explosão da extração de ouro, com a chegada de cerca de 1.500 garimpeiros. Problemas de saúde pública e criminalidade vieram na esteira, atingindo as populações indígenas da área. Foi a época do crescimento de São Gabriel da Cachoeira, o grande centro urbano da região do Alto Rio Negro. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e a Polícia Federal (PF) não detinham os recursos para fazer cumprir a lei e a integridade do meio ambiente frente à exploração predatória feita pelo garimpo.

*“Alguns índios passaram a fazer trabalhos de garimpagem no Rio Cuiari e vários regatões sobem e descem o Içana fazendo comércio. Muitos garimpeiros entram em território colombiano para trabalhar*

---

<sup>98</sup> Arapaço, Baniwa, Bará, Barasano, Baré, Dasano, Karapaña, Kubeo, Kuripako, Makú, Makuna, Miriti-Tapuia, Piratapuia, Tariano, Tukano, Tuyuka, Wanano, Warekena. Ver LEONARDI, 2000, p.95.

<sup>99</sup> Como foi o caso do censo indígena realizado pela Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro em 1992.

*nos garimpos de Maimate e Paná-Paná, que também ficam no Rio Cuiari, que nasce na Colômbia. Como os Baniwa do Brasil comunicam-se facilmente com os Baniwa da Colômbia, pois falam a mesma língua, da família Aruak, estabelece-se assim um contexto intercomunicante unindo índios de dois países, garimpeiros, prostitutas, regatões (embarcações comerciais da região) e a cidade de São Gabriel, cujo crescimento (inchamento) é cada vez maior<sup>100</sup>”.*

Na região da Cabeça do Cachorro, os rios Uaupés (Vaupés, na Colômbia) e Papuri servem de fronteira com a Colômbia. Em sua confluência situa-se a vila de Iauaretê, onde também há um pelotão de fronteira do Exército.

Na região do Alto Japurá, que é afluente do Rio Solimões, encontra-se o Rio Marié cuja foz se localiza no trecho muito explorado por garimpeiros no início dos anos 90. Lá também está o Rio Traíra, que separa os territórios do Brasil e da Colômbia. No ponto em que o Rio Caquetá entra no território brasileiro e se torna o Rio Japurá, está a cidade de Vila Bittencourt e, um pouco mais ao longe, a cidade colombiana de Garimpito. A pequenina povoação de Ipiranga fica no ponto em que o Putumayo entra no Brasil e se transforma no Içá.

#### **4.1.1 O incidente do Rio Traíra**

A região da Serra do Traíra situa-se a 100 km ao norte de Vila Bittencourt e possui um pelotão vinculado ao Batalhão em Tabatinga. É uma área de floresta densa cortada por vários rios, onde se verifica a ocorrência de ouro de aluvião. O acesso por rio, de Vila Bittencourt, leva de 2 a 3 dias, sendo a forma mais conveniente o uso de helicópteros.

A região é composta, no lado colombiano pela localidade de Pueblo Nuevo, cujos habitantes estão quase todos no garimpo, e a localidade de Garimpito, na qual o ouro encontra-se no subsolo sendo necessário o uso de explosivos para retirá-lo. Como isso é proibido pelo governo colombiano por causa do eventual duplo uso pela guerrilha, os garimpeiros acabam atraídos pelo ouro de aluvião no território brasileiro. Havia uma área explorada pela Paranapanema (de 1985 até 1990) e dois garimpos de índios, um Tucano e outro Maku. Nos anos de exploração da empresa,

---

<sup>100</sup> LEONARDI, 2000, p.95. Regatões são embarcações típicas da região que navegam pelos rios comerciando bens de primeira necessidade para populações ribeirinhas.

eram comuns conflitos envolvendo garimpeiros colombianos e brasileiros e índios.

Com a saída da Paranapanema, em fevereiro de 1990, sob alegação de que a extração de ouro não era mais rentável, retirou-se também o efetivo da Polícia Militar do Amazonas, até então custeado pela empresa. A área passou a ser ocupada por garimpeiros clandestinos, brasileiros e colombianos, índios e não índios. Efetivos do Exército Brasileiro (EB) foram deslocados de Tabatinga para a região do Traíra. Lá, em outubro de 1990, foi montada uma operação do EB, que resultou na prisão de 92 garimpeiros colombianos (num total de cerca de 300 rastreados), em território brasileiro, e na apreensão de grande quantidade de material de garimpagem. Depois da operação, formou-se um destacamento, mudado de 30 em 30 dias, em condições precárias, com o objetivo maior de patrulhar os rios e monitorar a ação de garimpeiros colombianos. Na parte colombiana, havia e há uma movimentação de guerrilheiros nos departamentos de Vaupés e Amazonas e presença de narcotraficantes. Nessa região, a presença da guerrilha motiva-se pelo objetivo de “taxar” as riquezas oriundas do garimpo.

Em 26 de fevereiro de 1991, um destacamento do Exército Brasileiro, com 17 soldados, foi atacado de surpresa por cerca de 40 guerrilheiros colombianos, que mataram 3 sentinelas e feriram outros 12 soldados. Na ação, morreram também dois garimpeiros colombianos que estavam detidos no local. Os agressores identificaram-se como membros das FARC<sup>101</sup>. A resposta do Exército foi a Operação Tacano – a maior campanha de selva depois do Araguaia – na qual, oficialmente, teriam morrido, pelo menos, 7 guerrilheiros, mas que gerou posteriormente relatos controversos<sup>102</sup>.

<sup>101</sup> Informações extraídas de reportagens de O GLOBO, de 4 de junho de 2000. Perguntado sobre o conflito do Traíra, o Comandante Militar das FARC Raul Reyes declarou que sua organização atacou o posto do exército brasileiro “porque havia colombianos humildes sendo maltratados por soldados brasileiros”. O guerrilheiro nega a morte de três membros das FARC pelo Exército Brasileiro e afirma que, desde um congresso em 1993, as FARC decidiram não mais invadir territórios de outros países latino-americanos.

<sup>102</sup> O Comandante da operação afirma que podem ter sido 12 os mortos, mas que todos eram guerrilheiros. Versão contrária é sustentada por alguns militares que estavam no destacamento no momento do ataque e que participaram da contraofensiva. Para eles, os mortos pelo Exército Brasileiro foram garimpeiros colombianos, torturados e executados, inclusive, uma mulher grávida. O general Durval Andrade Neri, já na reserva, declarou em 2000 que a vingança da guerrilha seria motivada por prisões de guerrilheiros que invadiam o território brasileiro buscando ouro, mas que eram presos pelo EB, que cortava suas rotas. O problema seria que, quando entregues às autoridades colombianas em Letícia, logo eram soltos e procuravam vingar-se. (O Globo, 4 e 5 de junho de 2000).

É importante ressaltar que o incidente do Traíra esteve profundamente ligado à dinâmica da ocupação das fronteiras da Amazônia. Repete-se na Amazônia o ocorrido na fronteira sul do Brasil à época de sua ocupação. O desenvolvimento local planejado e o apoio a projetos como o Calha Norte, que prevê ampliação da presença estatal efetiva nas regiões de fronteira amazônica, são formas de balizar o processo de ocupação muitas vezes desordenada e eivada de conflitos, inclusive com cidadãos de países vizinhos, como a Colômbia. De todo modo, a maioria dos pequenos incidentes nas fronteiras amazônicas do Brasil deve-se muito mais às condições de subdesenvolvimento local e à ausência estatal do que à existência de conflitos nacionais nos países vizinhos. O incidente não chegou a provocar estremecimento diplomático entre os Governos dos dois países, que procuraram classificar o ato como de criminalidade comum.

#### 4.1.2 O incidente de Querari / Mitú

Em novembro de 1998, num contexto de contraofensiva governamental ao avanço do poder da guerrilha e de tentativa desta em se fortalecer para melhor negociar o processo de paz lançado por Pastrana, tropas colombianas retomaram a cidade de Mitú do controle das FARC. Mitú é capital do departamento de Vaupés, um dos três que fazem fronteira com o Brasil. Na ação das Forças Armadas colombianas, foi violado o território brasileiro, com utilização, não autorizada pelo Governo brasileiro, de pista de pouso no pelotão de fronteira de Querari, como ponto de apoio e passagem de tropas colombianas empregadas na retomada de Mitú.

Em nota à imprensa, o Governo Brasileiro assim se manifestou:

*Na tarde de domingo, dia 1º do corrente, o governo colombiano informou à Embaixada do Brasil em Bogotá que forças guerrilheiras estariam atacando a base de polícia colombiana na cidade de Mitú, departamento de Vaupés, próxima à fronteira com o Brasil. O governo colombiano solicitou ao governo brasileiro autorização para que sua Força Aérea pudesse utilizar a base brasileira de Iauaretê para reabastecer helicópteros e um avião de transporte. A partir do recebimento deste pedido, o governo brasileiro, por meio de suas autoridades competentes, começou a examinar a questão e concluiu não ser possível considerar tal solicitação com rapidez, já que a mesma envolveria, nos termos da legislação vigente, permissão do Presidente da República e, dependendo*

*de como se caracterizasse a operação, até mesmo autorização do Congresso Nacional.*

*Cerca de quatro horas após o pedido inicial, formulado pelo chanceler colombiano ao embaixador do Brasil em Bogotá, e antes de uma resposta brasileira ao mesmo, começaram a pousar na pista brasileira de Querari aeronaves militares colombianas, que passaram a utilizar aquela pista como base de apoio a suas operações militares em território colombiano. Em razão da gravidade do ocorrido, o Presidente da República examinou o assunto na manhã de hoje com os ministros da Marinha, do Exército, das Relações Exteriores, da Aeronáutica, e os ministros-chefes do Estado-Maior das Forças Armadas, do Gabinete Militar da Presidência da República e da Secretaria de Assuntos Estratégicos.*

*Por instrução do presidente da República, o ministro Luiz Felipe Lampreia convocou o embaixador da Colômbia em Brasília para transmitir o veemente protesto do governo brasileiro. Comunicou-lhe a decisão do governo brasileiro de, por razões humanitárias, permitir que operações em Querari para retirada de mortos e feridos prossigam somente até as 18 horas de hoje (hora local), momento a partir do qual deve cessar toda presença militar colombiana em território brasileiro.*

*O embaixador do Brasil em Bogotá está sendo chamado a Brasília para consultas.*

Depois dos protestos do governo brasileiro, as tropas colombianas deixaram o território brasileiro, sem que se repetisse incidente do gênero. A cidade de Mitú foi retomada pelo governo colombiano, que, naquela época, já havia concordado com a criação da Zona Desmilitarizada no município de El Caguán, muito distante da fronteira<sup>103</sup>.

#### **4.1.3 A operação COBRA**

Lançada pelo governo brasileiro em 27 de setembro de 2000, a Operação Colômbia-Brasil (COBRA) deve ser entendida no contexto dos esforços brasileiros de se preparar para enfrentar potenciais e reais desdobramentos externos do conflito colombiano, especialmente em razão

---

<sup>103</sup> Para a nota à imprensa e outras informações, ver Folha de S. Paulo, nos dias 4 a 6 de novembro de 1998.

da crescente militarização da estratégia de combate ao narcotráfico e à insurgência em território colombiano, em virtude do Plano Colômbia. Embora esta tenha sido uma iniciativa, em grande medida, desenhada pelos Estados Unidos, as comunicações com o Brasil e demais vizinhos da Colômbia sobre o assunto foram mantidas. Por exemplo, em junho de 2000, o brigadeiro James Soligan, do Comando do Sul, visitou o Brasil para informar sobre as prováveis consequências do Plano Colômbia<sup>104</sup>.

O objetivo da Operação Cobra é proteger a fronteira e as populações ribeirinhas locais e exercer controle sobre os rios brasileiros com nascentes colombianas, o Japurá, o Içá, o Negro e o Uaupés. Estende-se também para o Solimões, que nasce no Peru. Por originarem-se em áreas de cultivo de coca e produção de cocaína, são canais de entrada de drogas no Brasil. Sete bases foram montadas para revistar embarcações que adentram o território nacional. Pistas clandestinas de pouso foram destruídas e foi aumentado o rigor no controle da venda de gasolina para aeronaves. O controle ribeirinho objetiva conter fluxos clandestinos, pois os rios são a principal via de transportes, e monitorar a qualidade das águas para verificar a possibilidade de contaminação causada por fumigação de cultivos ilícitos na Colômbia. A partir de seu lançamento, a Operação Cobra disponibilizou 180 policiais federais na fronteira do Brasil com a Colômbia.

Na cidade de Tabatinga situa-se o grupo de gerenciamento, coordenado pela Polícia Federal e integrado por Abin, Receita Federal, Exército, Força Aérea, Marinha, Ministério das Relações Exteriores e IBAMA. A Base Anzol é o principal ponto de fiscalização ribeirinha. Localiza-se a 45 km de Tabatinga, na direção de Manaus, e inspeciona as embarcações que passam pelo Rio Solimões. Há quatro postos de controle de fronteira. Na margem do Rio Içá, fica o Posto de Controle de Fronteira (PCF) Ipiranga. Na margem do Japurá fica o PCF Bitencourt. Na margem do Uaupés fica o PCF Iauaretê. Na margem do negro fica o PCF Cucuí. Há também o Posto avançado de São Gabriel da Cachoeira. Os PCFs situam-se junto a Pelotões de Fronteira mantidos pelo Exército Brasileiro.

---

<sup>104</sup> A Operação Cobra foi apresentada oficialmente ao governo dos EUA em 3 de outubro de 2000. Com a visita do Ministro-Conselheiro da Embaixada dos EUA, Cristobal Orosco, ao centro de comando da operação em Tabatinga. Também estiveram presentes o chefe do escritório da NAS (Narcotics Affairs Section) do Departamento de Estado (Tom Loyd), o chefe do escritório da DEA (Drug Enforcement Administration) do Departamento de Justiça (Patrick Healy), funcionários da Embaixada e dos consulados no Rio de Janeiro e em São Paulo.

Apesar das ações de controle, há algumas notícias de incursões ilegais em território nacional. Por exemplo, em março de 2002, cerca de 200 índios macus, de uma aldeia às margens do Rio Apaporis, procuraram o Pelotão Especial de Fronteira de Vila Bittencourt para denunciar que foram ameaçados de morte por um grupo armado colombiano que entrara no território brasileiro. Na mesma época, uma patrulha brasileira trocou tiros com uma embarcação de colombianos no Rio Apaporis, depois que esta abriu fogo perante ordem de parar para averiguação. Da área de Vila Bittencourt saem garimpeiros brasileiros para explorar ouro na Colômbia, principalmente na região de La Pedrera, no Rio Caquetá<sup>105</sup>.

#### **4.1.4 O ponto de “fronteira viva”: Tabatinga**

Com 35.000 habitantes, a cidade de Tabatinga vive oficialmente da pesca. Entretanto, o poder aquisitivo de parte da população não condiz com essa realidade. Na cidade havia cerca de 6.000 motocicletas em 2000, a mais barata custando mais de 1.000 dólares, geralmente usadas por jovens com rendimentos oficiais muito inferiores a essa quantia. A cadeia da cidade já abrigou, além de brasileiros, cidadãos de várias nacionalidades, indicando as conexões internacionais do narcotráfico. Lá estão ou estiveram presos gregos, colombianos, peruanos, libaneses, japoneses, entre outros. O padre Valdemir Ribeiro, da paróquia local, estimou que, pelo menos, 40% das famílias da cidade nutriam alguma relação com o comércio de drogas<sup>106</sup>. “Uma das mais escancaradas portas de entrada de cocaína no Brasil é o município de Tabatinga, fronteira terrestre com a cidade colombiana de Letícia, onde há um radar instalado, mantido e protegido por fuzileiros navais norte-americanos<sup>107</sup>”.

Os narcotraficantes dispõem de imensa facilidade em recrutar jovens em cidades como Tabatinga para realizar transporte de drogas até Manaus e outras localidades. A falta de perspectivas econômicas na região constitui-se como um forte estímulo ao ingresso no narcotráfico, mesmo que em atividades eventuais.

O comércio em São Gabriel da Cachoeira e Tabatinga abastece localidades fronteiriças colombianas, às vezes mais próximas do Brasil que de centros urbanos na Colômbia. Nas localidades colombianas, há

---

<sup>105</sup> Jornal da Tarde, 07/03/2002.

<sup>106</sup> Folha de S. Paulo, 26/11/2000.

<sup>107</sup> MAGALHÃES, 2000, p.34.

grupos de guerrilheiros, alguns membros dos quais podem ingressar no Brasil, como o fazem normalmente cidadãos colombianos não envolvidos com atividades criminais ou insurgentes, e se abastecer nas duas cidades. De todo modo, não é atividade expressiva para o suprimento global da guerrilha, uma vez que suas principais frentes se situam longe da fronteira.

#### **4.1.5 Redes de narcotráfico, degradação ambiental e ameaças à Amazônia**

A imensidão da Amazônia, a ainda insatisfatória presença estatal, o baixo desenvolvimento social e as poucas oportunidades econômicas para a população tornam a região terreno potencial para a instalação de atividades ilícitas, como narcotráfico, contrabando e garimpo irregular. Desses problemas, o que mais claramente tem relações com a situação de crise na Colômbia é o das redes de narcotráfico.

O narcotráfico utiliza a Amazônia brasileira como ponto de passagem de inúmeras rotas para Europa e Estados Unidos. Aproveita-se do vasto território para instalar pequenas e precárias pistas de pouso. Por exemplo, em inquérito sobre a prisão de um narcotraficante brasileiro, a PF afirma haver uma conexão de entrada de armas pelo Suriname em troca de drogas da Colômbia<sup>108</sup>.

Na Amazônia brasileira, percebe-se que as ameaças à segurança não são tradicionais e originadas de Estados vizinhos, mas, sim, transnacionais, pois nascem da interdependência criada por redes ilícitas e polos de poder não estatais baseados em vários países. A interdependência dessas redes ilegais transnacionais chega até mesmo a outras regiões distantes do hemisfério americano.

Por exemplo, apreensões de heroína ao longo de 2002 em território nacional provariam que o Brasil entrou para a rota do tráfico dessa droga, cuja produção, baseada no cultivo de papoula, teria aumentado recentemente na Colômbia. A guerra no Afeganistão, tradicional fornecedor e entreposto, teria levado a um rearranjo da produção e do comércio para a Colômbia. No Brasil, a heroína entra principalmente pelo Rio Solimões e seus afluentes, perto das cidades de Benjamin Constant, Atalaia do Norte e Tabatinga<sup>109</sup>.

A impropriedade dos solos da Amazônia brasileira para o cultivo de coca e a escassez de mão de obra na área tornaram a transferência de

---

<sup>108</sup> Jornal do Brasil, 06/09/2000.

<sup>109</sup> Zero Hora, 29/08/2002.

plantações economicamente desvantajosa. O solo amazônico demandaria grandes investimentos em fertilização e maiores áreas de plantio para resultados semelhantes aos conseguidos no altiplano.

A fumigação de plantações na Colômbia gerou o temor de contaminação de rios que entram no Brasil. Medições regulares feitas por autoridades brasileiras não têm demonstrado contaminação das águas desses rios; todavia, estudos sobre contaminação por herbicidas, mesmo em cultivos lícitos, massivamente utilizados desde a “revolução verde” da agricultura, no pós-Segunda Guerra Mundial, provam que a contaminação de áreas conexas às de plantio pode levar décadas para se manifestar.

Em audiência pública na CREDEN do Senado Federal, em 22 de novembro de 2000, o Ministro da Defesa Geraldo Quintão declarou:

*Alega-se a possibilidade do extravasamento dessas questões beligerantes lá na Colômbia para o Brasil. Resta indagar onde, em que lugar e com que pessoas. Não houve até agora, sentido algum de que haja possibilidade de extravasamento nem sequer de população, porque o que circunda a fronteira brasileira é uma mínima densidade demográfica. O que está por perto da fronteira brasileira é a presença mínima de guerrilheiros. O cenário onde deverão acontecer as ações de maior repreensão ao narcotráfico e até à própria guerrilha distam do Brasil em mais de mil quilômetros, quase nas fraldas dos Andes, na região de Caquetá e Putumayo.*

Em Seminário organizado pela CREDEN da Câmara dos Deputados, em 21 de agosto de 2002, o general Luiz Gonzaga Schroeder Lessa, ex-Comandante Militar da Amazônia, apresentou as seguintes informações sobre atuação das FARC na fronteira da Colômbia com o Brasil:

*Elas têm atuado no recrutamento e no abastecimento de gêneros alimentícios, combustível e outros artigos, de forma pacífica, não só nas cidades da fronteira, mas no interior da Amazônia. Por exemplo, se abastecem em Coari, em Tefé, em Manaus, em São Gabriel da Cachoeira, normalmente pelos canais de trânsito comuns, pelos nossos canais diplomáticos. Em virtude da livre navegação por nossos rios, esses materiais adentram a Colômbia e de lá seguem destino.*

Quanto à questão indígena e às ações de combate à criminalidade na Amazônia, para Leonardi, que realizou pesquisas de campo na região, especialmente com a população indígena, “quem trabalha tentando formular um pensamento sobre assuntos estratégicos precisa perceber que o perigo existente nas fronteiras não vem da demarcação de terras indígenas, mas do fato de uma (ainda pequena) parcela da população regional – brasileira e “branca” – já estar participando ou colaborando, de uma forma ou de outra, com atividades ilegais promovidas pelo narcotráfico e por outros ramos do crime organizado”. Ainda que se identifique participação de índios, “índio nunca foi peça essencial nesse processo, que sempre esteve nas mãos de alguns políticos locais, de alguns empresários inescrupulosos, de algumas autoridades policiais encarregadas da repressão ao tráfico, todos associados, em maior ou menor grau, ao contrabando e às máfias colombianas e bolivianas<sup>110</sup>”.

Os problemas de fronteira entre Brasil e Colômbia não podem ser inteiramente atribuídos à crise colombiana. Muitos deles são comuns às fronteiras com outros países e envolvem garimpeiros, contrabandistas e migrantes brasileiros em busca de melhores oportunidades ou mercados de trabalho. Na verdade, mesmo no caso da fronteira com a Colômbia, os problemas às vezes são causados por cidadãos brasileiros que entram ilegalmente na Colômbia para garimpar e buscar subsistência. Esses brasileiros ingressam pelo Rio Caquetá (Japurá no Brasil) e, muitas vezes, chegam a áreas dominadas pelas FARC. Decorrencia comum da situação ilegal de brasileiros na Colômbia é ficarem sujeitos a extorsões de autoridades corruptas e de guerrilheiros.

A força das ameaças apresentadas pelas redes ilícitas transnacionais não se origina exclusivamente da crise colombiana, mas de fragilidades nas respostas estatais, em todos os países amazônicos, aos problemas de desenvolvimento de suas respectivas regiões amazônicas. No caso específico do Brasil, o equacionamento dos problemas de desenvolvimento amazônico e a busca pela inserção das populações locais na economia formal somado à estratégia de ampliação da presença estatal plena – não apenas militar, mas também em áreas como saúde, educação e proteção ao meio ambiente – têm sido a forma mais eficaz de responder aos desdobramentos da crise na Colômbia para a região Amazônica.

---

<sup>110</sup> LEONARDI, 2000, p.112.

## 4.2 Impactos sobre planejamento estratégico da Amazônia brasileira

A questão a ser explorada nesta parte é: qual a relação entre a crise colombiana e as políticas de planejamento estratégico da Amazônia brasileira? Planejamento estratégico será entendido como a soma de aspectos da política de defesa nacional, da política externa, dos projetos de desenvolvimento sócio-econômico e dos projetos de ocupação e integração territorial.

Os entendimentos com a Argentina nos anos 80 possibilitaram um redirecionamento da atenção das Forças Armadas brasileiras para a Amazônia. O Brasil redesenhou sua política de defesa, com mais ênfase na região amazônica e diminuição da preocupação com o Cone Sul. O contingente das FFAA brasileiras na Amazônia subiu de 6.000 em 1991 para 23.000 em 2001, presentes em 63 pontos ao longo da fronteira amazônica. As hipóteses de guerra com que trabalham as FFAA passaram a focar-se mais na Amazônia, ainda que reine um clima de confiança mútua com os governos dos demais países amazônicos.

Geraldo L. N. da Silva, General de Brigada do Exército, resume:

*“o Estado-Maior do Exército (EME), desde o início da década de 80, vem conduzindo um trabalho de reorganização estrutural da Força Terrestre. A necessidade de se aumentar o efetivo militar terrestre na Amazônia se fez presente em todos os estudos e planejamentos executados nos diferentes níveis de nossa Força Armada, não só para fazer frente às ameaças de caráter externo, mascaradas de diversas formas, como também na busca da ordem social e política no campo interno”<sup>111</sup>.*

Durante a década de 80, houve crescentes pressões da opinião pública mundial a favor das causas indígenas e ecológicas sobre o governo brasileiro. Nesse contexto, a Amazônia transformou-se em prioridade militar, e foi lançado o Projeto Calha Norte<sup>112</sup>. A ideia de “cobiça internacional” sobre a Amazônia está presente em boa parte do pensamento militar<sup>113</sup>.

A Amazônia, em seus diversos aspectos, passou a dispor de maior atenção e espaço nas agendas de política interna e externa, ao longo das últimas três ou quatro décadas. Internamente, vários planos de desenvolvimento regional foram conduzidos, variando de grandes projetos a propostas mais tópicas e

---

<sup>111</sup> SILVA, 1999, p.256.

<sup>112</sup> PEREIRA, 1995.

<sup>113</sup> LEIRNER, 1995.

preocupadas com a sustentabilidade do desenvolvimento local. Externamente, o Tratado de Cooperação Amazônica serve de emblema da crescente importância da região para o Brasil e os demais países amazônicos.

No campo específico da política de defesa, a Amazônia também assumiu posição de destaque na agenda interna brasileira. Como definem Domício Proença e Eugênio Diniz, a política de defesa é:

*“fruto do entrelaço de interesses e perspectivas das diversas forças políticas relevantes no panorama político da sociedade brasileira. (...) ela também é, como qualquer política, provisória, temporária, e seus objetivos tenderão a oscilar conforme o grau de diferença entre os grupos e suas respectivas posições de força no cenário político<sup>114</sup>”.*

Os desdobramentos internacionais do conflito colombiano, o envolvimento dos Estados Unidos e a estratégia destes e do governo da Colômbia de tentar internacionalizar sua crise – conforme já analisado em capítulos anteriores – trouxeram o assunto para a opinião pública brasileira e para os tomadores de decisão nos diversos órgãos estatais relacionados a aspectos da estratégia de planejamento amazônico.

Segundo Geraldo Cavagnari, “foi a iniciativa conjunta dos Estados Unidos e da Colômbia de regionalizar a guerra civil colombiana que despertou no governo brasileiro maior interesse com a segurança e a defesa militar da Amazônia. Os Estados Unidos e a Colômbia tentaram usar o Plano Colômbia como um primeiro exercício concreto de cooperação regional diante de uma ameaça comum, o narcotráfico – e não, aparentemente, a guerrilha de esquerda<sup>115</sup>”.

No Brasil, a politização interna da questão colombiana, parece tê-la inserido nas preocupações da política de defesa, seguindo as definições de Proença e Diniz. Nesse sentido, vale ressaltar:

*“Política de defesa é essencial e primordialmente política, e a negociação e os interesses políticos devem presidir todas as decisões relacionadas à política de defesa, subordinando todas as considerações, ao tomá-las como insumo para a decisão<sup>116</sup>”.*

---

<sup>114</sup> PROENÇA JR e DINIZ, 1998, p.37.

<sup>115</sup> CAVAGNARI, 2002, p.20.

<sup>116</sup> PROENÇA JR e DINIZ, 1998, p.47.

O aumento da participação militar dos Estados Unidos na Colômbia apresenta implicações estratégicas sensíveis para o Brasil, especialmente no que concerne à defesa da Amazônia. Nessa região, segundo Cavagnari, os EUA são a única potência capaz de “realizar unilateralmente uma intervenção militar, seguida de ocupação<sup>117</sup>”. Mesmo com todos os riscos de prolongamento da guerra, os EUA envolveriam-se se a opinião pública estivesse convencida da ameaça a um interesse nacional vital. Porém, “uma intervenção militar na Amazônia não é uma possibilidade real, é apenas uma possibilidade teórica que deve, no entanto, ser considerada no planejamento estratégico-militar – bem como a estratégia de resistência<sup>118</sup>”.

Vale citar, ainda, a avaliação de Cavagnari sobre as ameaças à Amazônia:

*“Por enquanto, não há ameaças à Amazônia que exijam resposta militar. Nem mesmo o conflito colombiano representa ameaça dessa natureza. Ou seja: nem a transferência das unidades de transformação da coca e da papoula, respectivamente, em cocaína e heroína, nem a fixação da guerrilha de esquerda em ‘santuários’ na Amazônia brasileira atentarão contra a soberania nacional ou contra a integridade do território brasileiro. Aliás, nada indica que num futuro imediato ameaças de natureza militar venham a se apresentar no cenário amazônico. Mas, de qualquer modo, o Brasil deve investir na busca da capacidade de pronta resposta de suas forças singulares presentes na região amazônica<sup>119</sup>”.*

Na verdade, conclui Cavagnari, a Amazônia não deve ser a prioridade de defesa nacional, simplesmente pelo fato de que o Atlântico Sul e os centros onde concentra-se a maior parte da riqueza nacional, no Sudeste e no Sul, serem as regiões mais estratégicas do país.

A Política de Defesa Nacional (PDN), documento lançado no final de 1996, sustenta-se sobre dois pilares: ação diplomática e existência de estrutura militar com credibilidade. A PDN considera que a ação diplomática brasileira, expressa em instrumentos como o Mercosul, o Tratado de Cooperação Amazônica e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, propiciou a conformação de “um verdadeiro anel de paz em torno do País, viabilizando a concentração de esforços com vistas à consecução de projeto nacional de desenvolvimento e de combate às desigualdades

---

<sup>117</sup> CAVAGNARI, 2002, p.19.

<sup>118</sup> CAVAGNARI, 2002, p.19.

<sup>119</sup> CAVAGNARI, 2002, p.21.

<sup>120</sup> PDN, 2. O Quadro Internacional, 2.10.

sociais<sup>120</sup>”. A PDN, entretanto, salienta que há riscos, como conflitos gerados externamente, em função de percepção da comunidade internacional de que interesses ou patrimônios estariam ameaçados. A instabilidade regional também é foco potencial de risco, segundo a PDN: “no âmbito regional, persistem zonas de instabilidade que podem contrariar interesses brasileiros. A ação de bandos armados que atuam em países vizinhos, nos lindes da Amazônia brasileira, e o crime organizado internacional são alguns dos pontos a provocar preocupação<sup>121</sup>”.

No caso do Exército Brasileiro, pode mencionar-se o Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEx), que congrega elementos do planejamento estratégico da instituição, com doutrina, conceitos e objetivos para emprego da força terrestre, e visa à unidade de pensamento e ação. Na análise da conjuntura mundial e de seus possíveis reflexos para o Brasil, são considerados, entre outros aspectos, a inexistência de ameaças explícitas, a crescente interdependência entre as nações, as instabilidades políticas na América do Sul, os reflexos para as fronteiras brasileiras, a permanência da Amazônia como prioridade e a consolidação da integração sul-americana. No caso de emprego da força terrestre na Amazônia, há a Doutrina Gama, que preconiza:

*“Quando o oponente possuir poder militar semelhante ou inferior ao nosso, procurar-se-á a rápida decisão do conflito, com o emprego de força regular, em combate convencional. A estratégia a ser privilegiada será a da OFENSIVA.*

*No caso de agressão por poder militar incontestavelmente superior, serão empregadas forças regulares e mobilizadas, preponderando as ações não-convencionais, em um combate prolongado, evitando-se o engajamento direto com as forças inimigas. A estratégia privilegiada será a da RESISTÊNCIA<sup>122</sup>.”*

#### 4.2.1 Projeto Calha Norte e SIVAM

O que são o Projeto Calha Norte (PCN) e o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) e qual sua relação com a crise colombiana? Essas são as questões abaixo abordadas.

As percepções geopolíticas despertaram interesse das Forças Armadas na região amazônica e as fizeram entusiastas do PCN. Seus objetivos eram trazer segurança e

<sup>121</sup> PDN, 2. O Quadro Internacional, 2.12.

<sup>122</sup> MINISTÉRIO DA DEFESA, 2002, SIPLEx.

desenvolvimento para uma região esparsamente povoada e intensificar as relações com os vizinhos. A necessidade de proteger as riquezas naturais e abundantes da região e a instabilidade nos países vizinhos (especialmente no Peru e na Colômbia) motivaram o lançamento do PCN. Também concorreram a degradação ambiental e o garimpo. Mas o fator mais importante e decisivo foi a hipótese de conformação de um parque indígena binacional que poderia evoluir para um Estado independente, na percepção militar, nas terras Ianomâmis entre Brasil e Venezuela<sup>123</sup>.

O PCN foi recebido com suspeitas e desconfianças sobre objetivos ocultos<sup>124</sup>. Sua ênfase nos aspectos militares deveu-se também à falta de empenho dos setores civis nas questões que tratava. Como afirmou o General Alberto Cardoso, então chefe da Casa Militar da Presidência da República, “o Calha Norte nunca foi um projeto militar, mas sim interministerial, que se baseava em pólos de desenvolvimento. Ficou com cara militar porque, na hora de ir para dentro da selva, só apareceram as Forças Armadas. A ideia, de fato, é retomar o Calha Norte na sua concepção original, com pólos de irradiação de desenvolvimento<sup>125</sup>”.

De todo modo, houve permanências de elementos vinculados à segurança nacional, nos moldes dos regimes militares.

*“Resquícios dessa mentalidade permanecem em várias instâncias dentro e fora das Forças Armadas, e em programas de toda a ordem: a terminologia envolvida na formulação do Projeto Calha Norte, por exemplo, reflete fielmente – ainda que, talvez, de maneira inconsciente, e, por isso mesmo, sintoma de um enraizamento institucional de difícil erradicação – as concepções e fórmulas da Doutrina de Segurança Nacional<sup>126</sup>”.*

Para Cavagnari, a previsão inicial de conclusão do PCN para 1997 não se concretizou pois foi “esvaziado” e “sabotado” pelos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso<sup>127</sup>.

O Plano Colômbia (lançado em 2000) levou à reativação do Projeto Calha Norte. A ideia era criar mais quatro pelotões de fronteira, com pavilhões militar (40 a 60 homens) e civil (IBAMA, MEC, FUNAI, PF, entre outros),

---

<sup>123</sup> CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. “Defesa com democracia e desenvolvimento”. In: Revista *Teoria e Debate*, nº 24, mar/abr/mai/ de 1994. *apud* PEREIRA, 1995, p.66.

<sup>124</sup> DREIFUSS, 2000, p.43.

<sup>125</sup> CARDOSO, 1996.

<sup>126</sup> PROENÇA JR e DINIZ, 1998, p.57.

<sup>127</sup> CAVAGNARI, 2002, p.20.

em torno dos quais surgiriam vilas e depois cidades, “vivificando” e tornando perenes as fronteiras. Com isso, enfrentaria-se um dos maiores problemas para a segurança da região que é a ausência de povoamento nas faixas de fronteira. A Fundação Getúlio Vargas recebeu encomenda de estudos sobre algumas cidades de fronteira, como Tabatinga. São cerca de 70 municípios no total da área abrigada pelo PCN, que engloba 14% do território nacional<sup>128</sup>.

Já o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), para Maurício B. Pereira, nada mais é do que “uma espécie de Calha Norte ampliado, circular e eletrônico”, com apoio de ampla tecnologia de informática e comunicações. O SIVAM é parte do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) e nasceu em meio a preocupações de atores políticos e sociais com a proteção ao meio ambiente amazônico e contra atividades criminosas transnacionais. Especificamente, deverá permitir ao Brasil garantir a soberania sobre a região e a melhor usufruir de suas riquezas, em razão de esperada gama de informações geofísicas, biológicas e sociais que se espera que o sistema gere.

Desde 1985, o aumento de problemas de contrabando e segurança na Amazônia e suas fronteiras com países como a Colômbia e a Venezuela preocupa autoridades brasileiras.

Em 1992, no âmbito das pressões ambientais sobre o Brasil, foi proposto o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro. Na mesma década, o crescimento no número de voos ilegais e de atividades do narcotráfico impuseram às autoridades o objetivo de ampliar o controle sobre a região. “But the decisive factor was the United States’ intensified push to curb drug production and smuggling from Colombia, Peru, and Bolivia by air detection and interception of suspect aircraft<sup>129</sup>”. Nesse sentido, o SIVAM adquiriu grande proeminência com o lançamento do Plano Colômbia em 2000<sup>130</sup>.

O SIVAM inclui radares aéreos, móveis e aerotransportados, sensores de terra, redes de telecomunicação e imensos bancos de dados. Tem dezenas de pontos de coleta, três centros de processamento locais (Manaus, Belém e Porto Velho) e o centro nacional em Brasília.

Do ponto de vista histórico, o SIVAM é uma continuação do SISDACTA (Sistema Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo) – ainda

---

<sup>128</sup> Folha de S. Paulo, 11.10.2000.

<sup>129</sup> COSTA, 2001, p.47.

<sup>130</sup> WITTKOFF, 2002, p.4.

que conceitualmente diversa. Criado nos anos 70, o SISDACTA é um sistema de controle de tráfego aéreo de quatro partes, mas que não cobria a região Amazônica até o fim dos 80. O SIVAM, então, seria um complemento desse sistema.

A maior parte dos estrategistas brasileiros e dos formadores de opinião é originada na escola de pensamento geopolítico para a qual a Amazônia seria um trunfo valioso e fundamental para uma inserção internacional vantajosa para o Brasil. Assim, o SIVAM atenderia a um interesse de segurança nacional, pois permitiria enfrentar ameaças à soberania amazônica de pelo menos três tipos: cobiça internacional pelo território, atividades ilegais transfronteiriças e potenciais consequências de conflitos em países vizinhos, como a Colômbia. Com base nesse raciocínio é que se garante o apoio ao financiamento interno do projeto<sup>131</sup>.

O SIVAM também pode ser justificado, em parte, pela necessidade de se precaver quanto à possibilidade de passagem de guerrilheiros pelas fronteiras do Brasil, em busca de proteção, apoio logístico e político. A Colômbia seria a origem mais plausível. Poderia haver confronto com autoridades brasileiras e até recrutamento de nacionais. A perspectiva de operações e enfrentamentos próximos à fronteira brasileira também preocupam, pois poderia haver utilização de bases momentâneas e ilegais, especialmente de pouso – até de tropas americanas, em território brasileiro.

O SIVAM, contudo, é um projeto com objetivos muito mais amplos do que de garantia da soberania sobre a Amazônia, pois expressa a disposição do Brasil em utilizar de maneira racional e sustentável os imensos recursos naturais e de biodiversidade da região.

Em artigo publicado em 2002, o Ministro da Defesa do Brasil, Geraldo Quintão, salientou a variedade de ações e produtos gerados pelo SIVAM e as possibilidades de ampliar a cooperação regional em assuntos de segurança, meio ambiente e desenvolvimento que o sistema permitirá.

*É importante destacar este aspecto, que muitas vezes é limitado ao discurso globalizante e, em particular, aos interesses políticos de caráter regional, e traduzi-lo como um gesto de expressa intenção do Brasil em integrar-se aos seus vizinhos e garantir às futuras gerações o uso racional dessa riqueza.*

(...)

---

<sup>131</sup> COSTA, 2001.

*São muitos os exemplos de quanto o narcotráfico recrudescer toda vez que combatido em um país, adentra outro e ressurgir transmutado e fortalecido. Neste sentido, quer se trate de narcotráfico, do tráfico de armas e de animais silvestres, do garimpo ilegal, da extração de madeira, do assoreamento e poluição dos rios, toda formulação política e aplicação de medidas para a região deve evitar o risco de ações isoladas.*

*(...)*

*A dinâmica do processo irá potencializando este formidável banco de dados e gerará possibilidade de compartilhamento com os países vizinhos ao Brasil que tenham a mesma problemática<sup>132</sup>.*

### **4.3 Impactos sobre regiões urbanas do Brasil**

Como medir os impactos da crise colombiana para os grandes centros urbanos brasileiros? Como distinguir os fatores que são devidos a condições próprias dessas regiões e do Brasil como um todo, dos fatores imputáveis a algum desdobramento da crise colombiana? Em que medida o impacto maior advém mais de uma coincidência entre alguns aspectos das duas realidades do que da influência direta dos problemas colombianos sobre os centros urbanos brasileiros? Essas são as questões que guiam a reflexão nessa parte do trabalho.

Os efeitos da crise colombiana que podem ser sentidos nos grandes centros urbanos do Brasil originam-se nas conexões que a criminalidade organizada desses lugares estabelece com seus congêneres colombianos. Os principais aspectos dessas redes ilegais são o narcotráfico, a lavagem de dinheiro e o tráfico de armas. A crise colombiana não gera imigrantes em número significativo para as grandes cidades brasileiras, tal como ocorre com cidadãos da Bolívia e do Peru, por exemplo, que vêm buscar melhores condições de vida no Brasil.

O Brasil sofre os efeitos das crises de seus vizinhos na forma de redes criminosas transnacionais que se aproveitam de fragilidades estatais e econômicas. Mas os efeitos para os grandes centros urbanos brasileiros só podem ser sentidos em razão de uma crise brasileira, marcada pelo aumento vertiginoso da criminalidade comum e organizada, alimentada por vários fatores presentes na própria sociedade brasileira, como: impunidade, ausência de perspectivas sócio-

---

<sup>132</sup> Todas as citações retiradas de QUINTÃO, 2002, pp.1-2.

econômicas para a juventude, perda de referências culturais/familiares, inocuidade da ação estatal na área da segurança pública, corrupção de agentes estatais que “tomam parte” nos conflitos que marcam a delimitação do território de cada grupo criminoso; brutalidade e ausência de instituições estatais permanentes em regiões marginalizadas que erodem a legitimidade do Estado. Todos esses aspectos podem até lembrar à realidade colombiana em alguns pontos, mas não podem de forma alguma ser atribuídos a supostos efeitos e influências da crise colombiana sobre os grandes centros do Brasil. São problemas endógenos brasileiros.

Um dos impactos da situação interna da Colômbia para os grandes centros urbanos brasileiros é semelhante ao que ocorre com a sociedade americana. Ao longo dos 80, o consumo de cocaína – droga com alto valor agregado – “democratizou-se” e deixou de ser um hábito de classe média alta para atingir toda a população, inclusive os moradores de comunidades carentes que servem de entreposto nas grandes cidades brasileiras. A forte demanda do mercado interno brasileiro pôde ser acompanhada pela oferta crescente na Colômbia e, especialmente, no Peru e na Bolívia, os dois grandes fornecedores para consumo no Brasil. A cocaína colombiana também é consumida no Brasil, mas a maior parte que entra em território nacional apenas utiliza o país como rota para mercados na Europa e nos EUA. Disso decorre uma outra forma de impacto para os centros urbanos: os crimes conexos. As rotas que passam pelo Brasil fortalecem criminosos com base de atuação local, aumentam a criminalidade nas grandes cidades, na medida em que recrutam mais integrantes, podem corromper autoridades policiais, judiciais e fiscais, implicam aumento de crimes para dar capital de giro a quadrilhas, como roubo a bancos e de automóveis e, até mesmo, podem deturpar o sistema de formação de preços de mercado, em função da lavagem de dinheiro.

O aumento vertiginoso do consumo entre a juventude brasileira nos anos 80 e 90 é um dado que pode deixar graves sequelas não apenas para os usuários de drogas ilícitas, mas para a sociedade como um todo, mas isso não pode ser imputado ao fato de haver um conflito interno na Colômbia.

O Brasil consolidou-se como grande entreposto de cocaína nos anos 90. Atualmente é o maior fabricante de éter e acetona da América Latina, insumos também usados no refino de cocaína. De todo modo, a produção de cocaína em território brasileiro é muito pequena. A única droga produzida em escala no Brasil é a maconha. O Nordeste brasileiro e o Paraguai são os fornecedores do mercado brasileiro desse narcótico.

No caso da cocaína, os grandes traficantes brasileiros recebem carregamentos da Colômbia e sua função é fazê-los chegar à Europa e aos

EUA, principalmente, e à Ásia e à África, em menor escala, onde serão distribuídos por outros grupos, com imensos lucros.

A tendência é que a cocaína que entra pela fronteira da região Norte esteja de passagem pelo território brasileiro, enquanto a que entra pelo Centro Oeste e Sul fica para consumo. Os traficantes contam com imensa rede de pistas de pouso clandestinas, muitas das quais uma herança do garimpo dos anos 80, na Amazônia. No interior de São Paulo, é comum apenas o sobrevoo rasante com despejo de pacotes em descampados. No Rio de Janeiro, uma das principais entradas são os portos e as comunidades carentes à beira da Baía de Guanabara. Segundo o Departamento de Estado dos EUA, os aeroportos do Galeão (RJ), de Guarulhos (SP) e de Porto Alegre (RS) são as maiores saídas de cocaína do Brasil. Os portos do Rio de Janeiro e de Santos são as principais saídas marítimas, junto com a costa de Belém, onde navios são carregados em alto mar por pequenas embarcações<sup>133</sup>.

Em 1999, foi preso um grande traficante brasileiro acusado de ligações com o cartel do Suriname, que seria liderado pelo ex-ditador Dési Bouterse.

*“O esquema teria funcionado assim: armas eram desviadas do Exército surinamês, entravam de avião no Brasil pelo Pará e iam, conforme as polícias de sete países, para a Colômbia, onde eram entregues ao grupo guerrilheiro FARC. As FARC pagariam o armamento com cocaína. Na volta, a droga ia para o Suriname, de onde seguia para a Holanda, ponto de irradiação para o continente europeu<sup>134</sup>”.*

No dia 12 de fevereiro de 2001, forças militares colombianas, no âmbito da operação “Gato Negro”, prenderam 22 suspeitos, incluindo sete cidadãos brasileiros, entre os quais a mulher e o principal ajudante de “Fernandinho Beira-Mar”, notório traficante carioca. Os suspeitos foram entregues pelo Exército colombiano à *Fiscalia Nacional*. A Polícia Nacional ficou de fora da operação. A operação foi, talvez, a maior da história colombiana contra o narcotráfico. Beira-Mar teria sido preso no dia 19 de fevereiro, escoltado por oito guerrilheiros das FARC.

A captura e a extradição de Beira-Mar envolveram disputa política entre a Polícia Federal e a Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro<sup>135</sup>. O

---

<sup>133</sup> MAGALHÃES, 2000.

<sup>134</sup> MAGALHÃES, 2000, p.38.

<sup>135</sup> Cambio, 30.04.2001.

traficante foi expulso da Colômbia e entregue à Polícia Federal do Brasil. A operação Gato Negro envolveu 5.000 homens e pretendia provar a ligação entre guerrilha e narcotráfico, no quadro da nova estratégia do governo colombiano.

Ainda que o narcotráfico na Colômbia não possa ser responsabilizado pelo aumento da criminalidade no Brasil, são inegáveis alguns vínculos entre criminosos dos dois países e setores da guerrilha colombiana. Teria havido, inclusive, destruição, pelas autoridades colombianas, de seis aeronaves com matrículas brasileiras que haveriam pousado na Zona Desmilitarizada. Falou-se também que barcos brasileiros forneceriam produtos químicos e armas em troca de cocaína na Colômbia<sup>136</sup>.

O narcotráfico alimenta-se de condições favoráveis à lavagem de dinheiro. A enorme desregulamentação bancária e a privatização de assuntos de Estado, características dos anos 90, geraram condições de extrema facilidade para lavagem de dinheiro. O controle desses fluxos é condição essencial de um aparato de segurança regional eficaz. A existência de paraísos fiscais, nesse sentido, constitui ameaça tão grave à segurança hemisférica quanto as organizações criminosas e terroristas propriamente.

O tráfico de armamentos é um dos crimes que poderia levar a uma conexão de redes ilícitas na Colômbia e nas grandes cidades brasileiras; todavia isso não é verificado em escala significativa. Estudo apresentado na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército esmiúça as rotas do tráfico de armamentos e mostra que os principais caminhos de entrada são o Rio Grande do Sul, o Paraná e o Mato Grosso do Sul. Seu autor, Diógenes Dantas Filho, afirma:

*“o tráfico de armas é um ilícito que, normalmente, se inicia com uma ação legal, emigrando para a ilegalidade durante a comercialização. (...) Um percentual expressivo do armamento exportado para o Paraguai e a Bolívia tem retornado ao Brasil clandestinamente, principalmente os de calibre proibido”<sup>137</sup>.*

A origem de boa parte dos armamentos são os Estados Unidos, o Panamá e o México. Há algumas conexões colombianas, mas são minoritárias. Mesmo

---

<sup>136</sup> New York Times, 04.03.01.

<sup>137</sup> Diógenes Dantas Filho, “Fiscalização de armas de fogo de produtos correlatos” ECEME. *Apud* Revista Carta Capital, 9 de abril de 2003.

assim, parte refere-se a troca de armamento via território brasileiro por drogas. Em suma, no tráfico de armas, o fato de a Colômbia viver um grave conflito interno não é um condicionante relevante para a ocorrência da maior parte do fluxo de armas ilegais para a criminalidade brasileira. Nesse campo, a situação de um país como o Paraguai constitui ameaça muito mais grave para o Brasil.

Muito tem-se comentado e escrito sobre uma suposta “colombianização do Brasil”. Como os usos do termo são, em geral, imprecisos, tomemos um sentido delimitado para fins de análise. “Colombianização” seria um processo que levaria o Brasil a uma situação semelhante à da Colômbia, segundo parte dos que utilizam a expressão. Essa ideia, contudo, não resiste a uma análise mais detida, ainda que soe como impactante recurso de retórica.

Na verdade, a ideia implícita ao uso do termo “colombianização” é a dos conflitos e ações espetaculares perpetradas pelos grandes cartéis colombianos na primeira metade dos anos 90, antes de sua dissolução em células menores. Se há uma ação ousada de bandidos e traficantes no Rio de Janeiro, por exemplo, os jornais estampam que é a “colombianização” da cidade e alguns políticos bradam que a cidade estaria “virando” a Colômbia. Na verdade, na Colômbia tem-se verificado queda de indicadores de violência urbana ligada à criminalidade comum, ainda que, no campo, conflitos intensifiquem-se.

O uso do termo “colombianização” também pode relacionar-se à suposta presença de traficantes e guerrilheiros colombianos em cidades brasileiras, como o Rio de Janeiro. Na época da visita do presidente Uribe ao Brasil (7 de março de 2003), houve divulgação de reportagens que mencionavam a suposta presença de membros da direção das FARC escondidos em três estados da Federação e de “narcoguerrilheiros” em favelas do Rio de Janeiro. Em nenhum dos dois casos se comprovou o conteúdo das denúncias. Observou-se um processo interessante: uma reportagem gerou semelhantes em outros órgãos de imprensa brasileiros e colombianos, e a notícia original – citada como fonte – ganhou “vida própria”, dissociada de fundamento empírico.



## 5. A Colômbia e a segurança hemisférica

Por todas as características presentes em sua crise interna e pelos desdobramentos internacionais que esta apresenta, a Colômbia tornou-se um dos principais focos de debate sobre segurança hemisférica. Embora haja outros pontos de atenção, como a suposta presença de redes terroristas na região de tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai, o narcotráfico na Bolívia e no Peru e a imigração do México, da América Central e do Caribe para os EUA, a Colômbia reúne a maior concentração de elementos que despertam a preocupação sobre segurança hemisférica. Pode-se até imaginar que a crise colombiana seria o caso exemplar para uma redefinição de parâmetros, princípios e condutas dos atores envolvidos com a segurança coletiva hemisférica. Isso por si só já suscita implicações para todos os países do hemisfério, independentemente das posições que tenham sobre a situação colombiana e da real gravidade dos desdobramentos desta para cada um.

Apesar dos impactos para o Brasil não serem uma ameaça real à segurança nacional, o fato de a Colômbia ser posta no centro de discussões sobre segurança hemisférica tem significados importantes, ainda maiores em razão das implicações da crise colombiana para o território nacional e para os projetos de integração regional. Além disso, o Brasil é um participante integrante dos instrumentos de segurança hemisférica e tem evidente interesse em colaborar com modificações necessárias que continuem a defender os princípios constitucionais, de política externa e de política de defesa brasileiros.

Por isso, é preciso concluir este trabalho com uma análise da crise colombiana como questão de segurança hemisférica e suas implicações para o Brasil.

### **5.1 A segurança hemisférica: história e redefinição**

O conceito de segurança encontra-se em transição, para uma forma mais condizente com a realidade atual do hemisfério. Estão em questão elementos militares e estratégicos tradicionais, mas também elementos sociais, econômicos e políticos, como demonstram as mudanças na própria OEA, ao longo dos anos 90. O núcleo do sistema interamericano de segurança é composto por três documentos: o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), a Carta da Organização dos Estados Americanos e o Tratado de Tlatelolco.

O TIAR, de 1947, estabelece mecanismo de defesa coletiva, ao dispor que um ataque contra um dos Estados membros é também uma agressão aos demais. A Carta da OEA, de 1948, (firmada na capital colombiana, na mesma semana em que foi assassinado o líder liberal Jorge Eliécer Gaitán e iniciou-se o *Bogotazo*) reitera compromissos do TIAR. O Tratado de Tlatelolco, que é de 1967<sup>138</sup>, determina que a América Latina é zona livre de armas nucleares. Pode mencionar-se, ainda, a Junta Interamericana de Defesa (JID), criada em 1942, no contexto de entrada dos EUA na Segunda Guerra Mundial. É independente da OEA, mas seu papel formal consiste em prestar assessoria a OEA em assuntos militares. México, Canadá e vários países caribenhos estão ausentes da JID.

A realidade internacional e regional de hoje é completamente diversa daquela da época em que foram criados o TIAR, a Carta da OEA e a JID. As ameaças à segurança nas Américas são constituídas por fatores diferentes dos das últimas décadas, ainda que haja a permanência de aspectos da agenda de segurança clássica, como controvérsias territoriais. A região andina em geral e a Colômbia em particular apresentam crises graves que atingem suas sociedades e Estados e criam impasses e questionamentos internos com claros efeitos externos. Mudanças e adaptações no conceito de segurança continental são inevitáveis para que se mantenham instrumentos de segurança coletiva eficazes e legítimos. Para Martha Ardila, a construção de um novo paradigma de segurança hemisférica deverá rever os instrumentos jurídicos que tratam

---

<sup>138</sup> O Tratado de Tlatelolco só foi promulgado no Brasil em 1994.

do tema e vinculá-lo à democracia. Como aliás, tem sido uma tendência desde a Resolução 1080 da Assembleia-Geral da OEA, em Santiago (1991).

O TIAR foi criado em época de relativa desimportância estratégica da América Latina para os Estados Unidos, ainda que nos anos seguintes à sua criação, com o começo da Guerra Fria, a contenção do comunismo no continente fosse objetivo importante para os EUA. Na verdade, era objetivo predominante, apesar do interesse sobre matérias-primas e mercados. Na criação do TIAR pesaram três aspectos que poderiam gerar hipóteses de conflitos interestatais: as disputas sobre o hemisfério, a exemplo do que se passou na então recente Segunda Guerra Mundial; as disputas territoriais, como entre Peru e Equador ou Bolívia e Paraguai, as disputas por hegemonias localizadas, como entre Brasil e Argentina ou entre Venezuela e Colômbia.

Nos anos 50, os EUA estabeleceram uma rede de acordos bilaterais de ajuda e cooperação militar com os países da América Latina. Essa tática foi bem sucedida na estratégia de contenção do comunismo soviético, mas inibiu o surgimento de uma verdadeira cooperação hemisférica multilateral na área da segurança.

O TIAR foi modificado por Protocolo assinado pelos Estados membros, em 1975, no ambiente de distensão internacional. Cada país obteve a liberdade de reconhecer ou não o governo cubano e de estabelecer ou não relações com Cuba. Os países latino-americanos tentaram introduzir o tema da segurança econômica, mas os EUA apresentaram uma reserva em relação a novos temas, em especial a segurança econômica coletiva. O Protocolo jamais entrou em vigor por falta dos dois terços de ratificações necessárias.

No início dos anos 80, quando o TIAR passava por decadência política, sua principal função prática havia se tornado garantir a integridade territorial da Costa Rica, que, desde 1948, desmilitarizou-se. O apoio dos EUA à Grã-Bretanha na Guerra das Malvinas e a atuação norte-americana na América Central geraram desconfiança e deslegitimidade para o TIAR, na perspectiva da maioria dos países latino-americanos.

O período da “Segunda” Guerra Fria, iniciada com o presidente Ronald Reagan, materializou-se no hemisfério com a política de enfrentamento direto ao que se consideravam ameaças aos interesses dos EUA, como em Granada, na Nicarágua e no Panamá. Nesse contexto, o unilateralismo americano e o apoio à Inglaterra na questão das Malvinas criaram condições para o surgimento dos Grupos de Contadora e de Apoio, que, somados, constituíram o Grupo do Rio.

Para Francisco Rojas Aravena, “el TIAR es una alianza desigual marcada por la asimetría. Esta alianza creó una red militar en las Américas que durante el período de guerra fría, sobre la base de los vínculos bilaterales entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe, generó la ilusión de multilateralismo<sup>139</sup>”. A questão hoje é saber se nem mesmo uma aliança desigual com ilusões multilaterais pode tornar-se realidade, diante dos objetivos e condutas unilaterais dos EUA, na ausência de qualquer contra-poder.

Em 1997, quando o TIAR completou 50 anos, não houve debates significativos sobre a segurança coletiva hemisférica, exceto por um seminário organizado pelo governo canadense. A ausência de discussões diplomáticas e conceituais contrastou fortemente com o ocorrido na esfera da integração econômica e da concertação política na América do Sul e nas Américas como um todo. Segundo Thomaz Guedes da Costa, “talvez, como um instrumento simbólico da institucionalização passada, não seja necessário trocar seus artigos. Possivelmente, seus termos se apagarão lentamente do quadro da política internacional<sup>140</sup>”.

No pós-Guerra Fria, a América Latina acompanha a evolução da ordem mundial para um mundo menos previsível. Mas três elementos apontam tendências de estabilidade: a valorização da democracia, na política interna e internacional, a integração regional e a disposição em não produzir armas de destruição em massa.

No âmbito da OEA, a resolução sobre democracia, o Compromisso de Santiago, de junho de 1991, sinalizou que a democracia passou a ser um consenso diplomático regional. Os acordos sub-regionais de garantia do regime democrático são um aspecto essencial para uma nova concepção de segurança, como no âmbito do Mercosul. O Plano de Ação aprovado na Cúpula das Américas afirma claramente que a democracia é condição para a estabilidade regional.

Encerrado o período da Segunda Guerra Fria, os Estados Unidos passam a enfatizar o estreitamento dos laços econômicos com a América Latina, mas persiste uma tensão entre o multilateralismo de projetos como a Iniciativa para as Américas e a ALCA, por um lado, e a postura unilateral e intervencionista explícita em práticas como a certificação de países e o apoio velado a setores golpistas, em algumas ocasiões. No âmbito estratégico, os

---

<sup>139</sup> ARAVENA, 1998, p.14.

<sup>140</sup> COSTA, 1998, p.33.

objetivos dos EUA, desde os anos 90, podem ser divididos em dois aspectos: defesa das reformas liberais e combate ao narcotráfico. De todo modo, a América Latina não consta entre as prioridades de segurança dos EUA redefinidas nos anos 90. As prioridades dos EUA são as áreas da antiga União Soviética, o Oriente Médio, os países com armas de destruição em massa, a reestruturação da aliança atlântica, o combate ao terrorismo internacional. Na América Latina, o controle de armas de destruição em massa, a abdicação de produzi-las e de usá-las, as medidas de confiança mútua e a democratização diminuem as ameaças clássicas à segurança dos EUA, advindas de Estados.

A agenda norte-americana de segurança hemisférica apresenta os seguintes temas: democracia, direitos humanos, controle de fronteiras e migrações, proteção ambiental e combate a desastres naturais, combate ao tráfico de drogas e ao terrorismo. Temas mais antigos permanecem: controle de produção e distribuição de armamentos, resolução de disputas fronteiriças, combate à insurgência.

Como salienta Mônica Herz, “a guerra na Colômbia passa a ser um dos pontos focais da política de segurança norte-americana no hemisfério”. A crise na Colômbia inclui narcotráfico, erosão do poder estatal, insurgência armada, deterioração ambiental, imigração e deslocamento populacional, ameaças internacionais, para os EUA. Como “as instituições criadas no contexto da Guerra Fria serão revistas a partir de novas percepções de ameaças”, a Colômbia passa a ser foco de atenção, mesmo que haja países contrários ou reticentes quanto a debater coletivamente à questão colombiana<sup>141</sup>.

De uma maneira geral, as ameaças tradicionais à segurança hemisférica – nos marcos do realismo clássico – são mitigadas, enquanto surgem ameaças “novas” que, por sua magnitude, passam a ter variados graus de preocupação para a segurança nacional e regional. São ameaças transnacionais, que exigem formas de combate diversas e baseadas na cooperação internacional.

Herz afirma que houve ao longo dos anos 90 uma “crescente militarização da política de segurança norte-americana no hemisfério, observando-se uma maior participação dos militares na constituição de uma estratégia para a região<sup>142</sup>”. A perda de relevância diplomática da região, especialmente no pós 11 de setembro

---

<sup>141</sup> HERZ, 2002, p.87.

<sup>142</sup> HERZ, 2002, p.98.

propicia a militarização, inclusive por ser mais fácil aumentar o orçamento de defesa que o de relações exteriores. No caso dos militares latino-americanos, para Adrian Bonilla, há uma “insistencia estadounidense por bajar el perfil, el presupuesto, acotar las misiones y la visión estratégica de las fuerzas armadas latinoamericanas<sup>143</sup>”.

A vinculação entre agenda doméstica e regional, no caso andino, parece ser mais um fator que leva à conclusão de que a crise colombiana poderia ser uma questão de segurança hemisférica. Segundo Bonilla,

*“los temas de seguridad que involucran a las sociedades de los países andinos interpelan a múltiples actores y entrelazan a las dinámicas internacionales con los procesos políticos domésticos. Explicar esos temas alrededor del estudio exclusivo de las conductas de los estados nacionales no da cuenta de la complejidad de los problemas<sup>144</sup>”.*

No pós 11 de setembro, a situação transformou-se. Na primeira entrevista pública no 11/9, o secretário de Estado Powell fez menção às guerrilhas como parte da ameaça terrorista. Meses depois, já na campanha eleitoral, o presidente Uribe inseriu-se na lógica de Bush. A percepção que guia a conduta de Washington para a Colômbia é a da luta contra o “narcoterrorismo”. A comparação não deve mais ser feita nos marcos da Guerra Fria (Vietnam, El Salvador) ou do imediato pós-Guerra Fria (Ruanda), mas, sim, com as Filipinas, onde o combate do movimento separatista islâmico radicado no sul do país recebe o mesmo tipo de tratamento da guerrilha na Colômbia: ajuda financeira e militar, no âmbito da luta contra o terrorismo<sup>145</sup>.

Como analisa Marco Cepik, as respostas dos EUA aos atentados de 11 de setembro desdobram-se em três eixos: (1) coalizão de EUA e Grã-Bretanha contra o regime Talibã (e depois contra Saddam Hussein); (2) escalada global repressiva contra o terrorismo, definido em bases amplas que incluem grupos insurgentes e organizações criminosas; (3) reforma institucional e aumento das dotações para os órgãos da área de defesa<sup>146</sup>.

O conceito de terrorismo foi ampliado para os grupos insurgentes e o crime organizado, especialmente porque concluiu-se que suas bases logísticas e financeiras estariam cada vez mais interconectadas. Como a Colômbia, na perspectiva norte-americana é o maior foco da “ameaça narcoterrorista” e

---

<sup>143</sup> BONILLA, 2002, p.20.

<sup>144</sup> BONILLA, 2002, p.22.

<sup>145</sup> TOKATLIAN, 2002.

<sup>146</sup> CEPIK, 2002.

como os EUA possuem enorme capacidade de pautar a agenda hemisférica, com base na assimetria de poder, a crise colombiana tornou-se também uma questão de segurança hemisférica.

O combate ao terrorismo e ao narcotráfico já vinha sendo objeto de acordos bilaterais, sub-regionais e hemisféricos. Na verdade, a cooperação nessa área é bastante dinâmica e diversificada, e o Brasil dela participa ativamente. O fato novo é a tentativa, por parte da Colômbia e dos EUA, de situar o conflito colombiano no centro do debate sobre segurança hemisférica, o que poderá condicionar de maneira importante a reformulação de conceitos e instrumentos de ação que requerem atualização.

## **5.2 A Colômbia como questão de segurança hemisférica**

A Colômbia apresenta uma série de características que levam analistas a identificá-la como fonte de ameaças, reais e potenciais. A crise econômica, a falta de governabilidade, a precariedade da presença estatal em amplas porções do território, a violência, os migrantes, os grupos armados, as redes do narcotráfico e de delitos conexos e o envolvimento de atores externos são todos fatores que possibilitam vislumbrar na Colômbia algum grau de ameaça à segurança regional, especialmente dos países vizinhos com baixa capacidade de resposta estatal e também imersos em crises internas. De todo modo, do ponto de vista das intenções e objetivos estatais, a Colômbia não constitui de maneira alguma ameaça regional. Portanto, a questão central são os fatores que de alguma forma estão fora do controle do poder do Estado colombiano, mas manifestam-se em seu território e, em alguns casos, apresentam desdobramentos para os países vizinhos.

Os Estados Unidos constituem o principal fator condicionante das questões de segurança hemisférica. Apesar das pressões diplomáticas que aquele país faz para o envolvimento das nações andinas e do Brasil na crise colombiana, na prática, o interesse em procurar soluções multilaterais hemisféricas é pequeno, em razão da menor importância da América Latina na agenda de segurança internacional dos EUA. Muitos exemplos dessa postura diplomática podem ser mencionados, especialmente desde o 11 de setembro. Mesmo anteriormente, a percepção da crise colombiana como problema hemisférico já se manifestava. Na IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas (CMDA), em Manaus, em outubro de 2000, William Cohen, então Secretário de Defesa dos Estados Unidos, declarou que a situação colombiana poderia expandir-se: “it will spread

like a cancer to other regions<sup>147</sup>". Porém, como lembra Mônica Herz, "diante do maior desafio à estabilidade na região – o conflito colombiano –, o governo dos EUA tem recorrido a uma postura unilateralista, limitando-se a lidar com o Estado colombiano na esfera bilateral<sup>148</sup>". Os EUA não parecem dispostos a arcar com os custos de saídas multilaterais nos marcos das instituições criadas ou reformuladas nos anos 90.

Embora o Plano Colômbia tenha sido o principal ponto em debate na IV CMDA, o texto final não faz menção a ele. O presidente Pastrana teria tentado convencer os países vizinhos de que o Plano Colômbia não é apenas uma imposição norte-americana, mas algo do interesse regional, uma vez que o crescimento do poder do narcotráfico na Colômbia afetaria a todos. Como lembra Geraldo Cavagnari, "essa tentativa, porém, foi rechaçada (...) O Plano foi elaborado sem levar em consideração a opinião dos países vizinhos que terão de lidar com as consequências de uma escalada do conflito na Colômbia<sup>149</sup>". É interessante notar que esse diagnóstico foi também apresentado em influente estudo elaborado pela RAND Corporation, com a finalidade de ajustar as posições dos EUA para Colômbia e que propôs a criação de uma estratégia andina<sup>150</sup>.

Parece exagerada a análise de que a Colômbia é uma ameaça regional, ainda que os efeitos da crise sejam sentidos nos países vizinhos. Andelfo García assevera:

*"Las teorías del efecto dominó, de la "colombianización", de la balcanización, de la vietnamización, del contagio, corresponden a simplificaciones que explican las crisis de los países de la región como determinadas por factores externos. Son las condiciones internas de cada país, su propio recorrido histórico, político e institucional, lo que en lo fundamental determina el desarrollo y las soluciones a sus conflictos. Los factores externos influyen, pero lo hacen principalmente a través de las condiciones internas<sup>151</sup>".*

Segundo García, a causa de preocupação com a segurança dos países vizinhos da Colômbia não está nesse país, mas, sim, nas condições sociais, econômicas e

<sup>147</sup> GENTLEMAN, 2001, p.3.

<sup>148</sup> HERZ, 2002, p.100.

<sup>149</sup> CAVAGNARI, 2002, pp.20-21.

<sup>150</sup> RABASA e CHALK, 2001.

<sup>151</sup> GARCÍA, 2001, p.106.

políticas de cada um daqueles. Apesar de impactante, a declaração de que a Colômbia é uma ameaça à segurança regional seria também superficial. No caso colombiano não caberia invocar nem o artigo 51 da Carta da ONU nem os instrumentos de defesa coletiva hemisférica acionáveis no caso de agressão de um Estado por outro<sup>152</sup>.

Argumento contrário é apresentado por Harold Philip Klepak.

*“Debemos enfatizar que a pesar del creciente ánimo por reconocer las ramificaciones internacionales de la escena doméstica de seguridad, es sólo hasta hace poco que se observa el gran interés de los colombianos en tener ayuda para manejar la crisis”<sup>153</sup>.*

O papel dos EUA, a questão da soberania e o receio de intervenção direta limitariam as possibilidades de ação do sistema hemisférico de segurança. Para Klepak, a Colômbia constitui uma ameaça à segurança hemisférica, e o sistema de segurança hemisférico deve desenvolver capacidade de resposta coletiva às ameaças não tradicionais, da mesma forma que às tradicionais.

De todo modo, a ameaça gerada pelo conflito colombiano – independentemente de sua relevância para cada país – difere daquela prevista pelo realismo clássico. Não se trata de um Estado com objetivos agressivos e expansionistas, mas de uma Estado que não consegue controlar parte de seus atores políticos e sociais e de seu próprio território e vive uma fragmentação cujos efeitos são sentidos fora de suas fronteiras. Para Bonilla, o protagonismo dos Estados nacionais frente à crise colombiana fica diminuído, pois nela envolvem-se diversos atores subnacionais de vários países: camponeses, militares, policiais, empresários, populações fronteiriças, governos locais, organizações de direitos humanos, contrabandistas, narcotraficantes, cultivadores ilegais, comerciantes e fornecedores<sup>154</sup>.

Frente a esse quadro, a estratégia do governo colombiano foi a de internacionalizar seu conflito no discurso diplomático. O argumento procura destacar que a convergência do problema de segurança interno da Colômbia com o de segurança internacional ocorre por uma razão geográfica. As zonas onde se estabelecem os principais contingentes dos grupos armados ilegais são fronteiriças.

Adrian Bonilla destaca a complexidade do conflito colombiano e conclui que os enfoques tradicionais de segurança multilateral não dispõem de meios

<sup>152</sup> O Artigo 51 dispõe sobre legítima defesa de um Estado sob ataque.

<sup>153</sup> KLEPAK, 2002.

<sup>154</sup> BONILLA, 2002.

para enfrentar o cerne do problema. “El inexistente poder del estado Colombiano *by default* pone en riesgo la región, pero el problema no puede resolverse, dada la multiplicidad de actores e intereses involucrados en todos os lados de la frontera colombiana, solamente com medios militares. La construcción de la institucionalidad estatal colombiana implica un proceso largo de consensos y aperturas en la sociedad, la economía y la política doméstica, en la cual los estados interlocutores tienen muy escasa influencia. Ciertamente es que la inestabilidad colombiana implica temas que van más allá de lo militar, pero es difícil suponer que la persuasión multilateral, entendida como cimiento de un paradigma nuevo de seguridad internacional, pueda dar cuenta de las aristas de este fenómeno<sup>155</sup>”.

O agravamento do conflito interno, apesar das raízes históricas, pode gerar um colapso inédito do Estado colombiano. Segundo Alvaro Tovar, “si el país prosigue por la ruta de insania que viene recorriendo desde mediados del siglo, su desintegración es cosa de tiempo. No mucho tiempo, para ser realista.” Só haveria dois caminhos para a recuperação da sociedade colombiana: a paz negociada, que depende da disposição dos atores em dar e aceitar garantias e o respeito à democracia, às leis e aos direitos humanos; ou a vitória político-militar das forças do governo, o que geraria um custo incalculável em vidas, destruição e traumas mais profundos do que os que a Colômbia já sofreu em sua história<sup>156</sup>.

Os esforços regionais pela resolução do conflito Peru-Ecuador e dos conflitos na América Central demonstram ser possível imaginar saída semelhante para a Colômbia, ainda que sua crise seja bem mais complexa e enraizada que as duas outras.

Tokatlian assevera que, na região andina, conflitos e demandas sociais não encontram Estados capazes de processá-los, o que aumenta a instabilidade e a erosão destes. Propõe um “Plano Colômbia alternativo”, que nasça na Colômbia e no Cone Sul e que, como Contadora, valorize a negociação e o compromisso ao invés da lógica das armas. Conclui que a Colômbia é o exemplo emblemático e, logo, que a solução para a Colômbia será modelo para o continente. Diagnóstico semelhante, mas com outros objetivos, é apresentado por John Cope: “the manner in which the United States deals with Colombia is the test for its commitment to hemispheric security and the global wars on drugs and terrorism<sup>157</sup>”.

<sup>155</sup> BONILLA, 2002, p.14.

<sup>156</sup> TOVAR, 1997. O general Alvaro Valencia Tovar ocupou o Comando do Exército Colombiano e é autor de extensa obra sobre assuntos geopolíticos, militares e históricos da Colômbia.

<sup>157</sup> COPE, 2002.

### 5.3 Implicações para o Brasil

Desde o fim da Guerra Fria, ocorre um processo de reformulação dos conceitos segurança hemisférica. No Brasil, a diplomacia contribuiu para a modernização da política de defesa, e intensificou-se a relação entre esta e a política externa. No decorrer dos anos 90, houve várias reuniões multilaterais com objetivos de firmar novos parâmetros para as relações entre as forças armadas nas Américas. Com o fim do comunismo, no campo das ameaças tradicionais, restaram as disputas geopolíticas e territoriais. Para o Brasil, entretanto, esse tipo de ameaça já havia sido superado desde que o Barão do Rio Branco fixou diplomaticamente os limites territoriais brasileiros. Assim, o Brasil não tem inimigos na América do Sul. Os problemas restringem-se à entrada de atores irregulares como garimpeiros, narcotraficantes e guerrilheiros.

Ao longo dos anos 90, as “novas ameaças” foram incorporadas nos discursos da maioria dos países da América Latina. No Brasil, desenvolveram-se instrumentos jurídicos e operacionais, internos e diplomáticos, como apoio logístico das FFAA a órgãos como IBAMA e Polícia Federal e acordos de cooperação contra o narcotráfico.

Na IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas (CMDA), em outubro de 2000, o Presidente Fernando Henrique Cardoso defendeu a cooperação no combate às drogas no continente e o desenvolvimento de mecanismos de proteção da Amazônia contra a instalação do narcotráfico. Para Judith Gentleman, o Brasil defendeu um novo conceito de segurança regional, vinculado à democracia e ao desenvolvimento no hemisfério. Cardoso asseverou que o problema colombiano é de natureza doméstica e que não há nenhum interesse brasileiro em qualquer forma de intervenção naquele país. É uma crise interna da Colômbia, defendeu o governo brasileiro, tal como fazia o norte-americano até recentemente.

Em discurso na abertura da IV CMDA, o Presidente Fernando Henrique Cardoso ressaltou os esforços brasileiros, sul-americanos e hemisféricos na construção de novos conceitos e instrumentos de segurança coletiva regional:

*Os tempos mudam, e isso exige, com frequência, atualização de conceitos. Realidades que se davam por eternas desapareceram. Conflitos que se viam como insuperáveis foram varridos pela força da própria história.*

*A afirmação de princípios democráticos e de valores universais como os direitos humanos, o reforço da cooperação internacional, a globalização dos fluxos de bens, capital e tecnologia, o avanço nos processos de integração regional - tudo isso trouxe alterações, e alterações muito positivas, para a compreensão dos temas de segurança.*

*O Brasil, como vários outros países, tem feito esforços para atualizar seu pensamento na área de defesa.*

*Adotamos novas diretrizes para a política de defesa nacional. Criamos um Ministério da Defesa. E avançamos na compreensão dos riscos e desafios à segurança dos Estados no século XXI.*

*(...)*

*O importante é que a concertação se dê sempre em torno de valores comuns, como sói ocorrer com as tratativas no âmbito hemisférico. Partilhamos com as nações amigas das Américas uma concepção ampla da segurança regional, que pressupõe a adesão à democracia e ao desenvolvimento sustentável, valores que se consolidam do Alasca à Terra do Fogo e que são muito caros à região que hoje tem o orgulho de hospedar os Ministros de Defesa das Américas.*

*Também é patrimônio comum dos países aqui representados o compromisso com o princípio da solução pacífica e negociada de controvérsias, em oposição ao uso da força ou à ameaça de seu uso contra qualquer Estado. Os países sul-americanos orgulham-se desse compromisso. Isto tem permitido não apenas a resolução definitiva de diferendos territoriais, como bem exemplifica o acordo de 1998 entre Equador e Peru, mas a manutenção da América do Sul como uma das regiões menos militarizadas do planeta.*

*Causou-me particular satisfação a decisão adotada na Cúpula de Brasília de se criar uma Zona de Paz Sul-Americana, que se soma à Declaração do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz e Livre de Armas Nucleares e ao Compromisso Andino de Paz, Segurança e Cooperação. O ambiente não poderia, portanto, ser mais propício a exercícios como este diálogo hemisférico sobre defesa.*

*Falamos a mesma linguagem, a linguagem da democracia, do desenvolvimento, do direito. Queremos cooperar, para a segurança de nossos povos e para a elaboração de um novo conceito de Defesa. Um conceito mais amplo, que envolva todos os setores do Estado e da sociedade e extrapole o ambiente exclusivo das Forças Armadas.*

A participação e as posições do Brasil estão entre os mais importantes condicionantes latino-americanos para os desdobramentos da conduta multilateral hemisférica para a situação na Colômbia. O Grupo do Rio pode adquirir papel fundamental na crise colombiana. A relativa desimportância estratégica da América Latina, para os EUA, implica a possibilidade de aumento dos espaços de manobra para políticas regionais dos maiores países da região, a exemplo dos anos 80<sup>158</sup>.

No atual cenário de retomada da lógica puramente militar no equacionamento do conflito interno colombiano, a posição de neutralidade e distanciamento poderia significar reconhecer o poder hegemônico dos EUA na região. A ausência de uma estratégia regional com vizinhos poderia comprometer interesses nacionais como a continuação e o aprofundamento da integração sul-americana. Por isso, adquirem especial importância as declarações sobre o processo de paz na Colômbia e sobre a criação de zona de paz sul-americana, apoiadas pelo Brasil nas duas Reuniões de Presidentes da América do Sul.

Na I Reunião de Presidentes da América do Sul, foi apresentada declaração de apoio ao processo de paz na Colômbia, com o seguinte teor:

*A Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, expressa seu decidido apoio aos esforços em favor da paz empreendidos pelo Governo da Colômbia, que refletem os anseios mais legítimos do povo colombiano de construção de um futuro pacífico, num ambiente democrático e de respeito aos direitos humanos.*

*A Reunião de Presidentes manifesta, ademais, sua convicção de que as corajosas medidas tomadas pelo Presidente da Colômbia ajudarão a fomentar um clima de crescente confiança entre as partes envolvidas no conflito interno colombiano, para alcançar uma paz firme e duradoura e a reconciliação de seu país.*

*Estende, igualmente, seu firme respaldo às iniciativas de fortalecimento do Estado colombiano nos campos social, econômico, político, ambiental e institucional. Nesse espírito, congratula-se com os resultados da Reunião do Grupo de Apoio ao Processo de Paz na Colômbia, realizada em 7 e 8 de julho passado em Madri, e formula os*

---

<sup>158</sup> Ver SENNES, 1996.

*melhores votos de êxito para a próximo encontro do Grupo, a ter lugar em Bogotá.*

*A Reunião de Presidentes da América do Sul sublinha, ademais, que o rico e franco diálogo propiciado pelo encontro presidencial de Brasília reforça o clima de cooperação e favorece a integração cada vez mais efetiva entre os países da região, contribuindo positivamente para o avanço do processo de paz na Colômbia.”*

O texto dessa Declaração está em plena consonância com as posições brasileiras em relação à situação da Colômbia. Não faz menção ao Plano Colômbia, vale ressaltar. Está também em sintonia com as posições do Brasil sobre segurança hemisférica, as quais valorizam a democracia e o desenvolvimento como fundamentos da segurança.

Na perspectiva norte-americana, “novas ameaças” à segurança substituem o comunismo: narcotráfico, destruição ambiental, proliferação de armas de alto poder de destruição, tráfico de armas, lavagem de dinheiro e imigração ilegal. Mas para as Forças Armadas brasileiras, essas questões não devem gerar mobilização continental e envolvimento militar no seu tratamento. Assim, rejeita-se um neopanamericanismo proposto pelo Pentágono e por órgãos como a DEA, que para René Dreifuss “caracteriza o fundamento de uma estrutura conceitual para a ação hegemônica dos Estados Unidos<sup>159</sup>”. Por isso, dá-se a ênfase brasileira na necessidade de mecanismos de cooperação e segurança regional na América do Sul.

O aperfeiçoamento dos instrumentos diplomáticos de segurança regional tem sido continuado ao longo dos últimos anos. Na II Reunião de Presidentes da América do Sul (Guaiaquil, 26 e 27 de julho de 2002), foi feita Declaração sobre a Zona de Paz Sul Americana, na qual são arrolados os vários acordos sobre aspectos de segurança em âmbito regional:

*Os Presidentes da República da Argentina, da República da Bolívia, da República Federativa do Brasil, da República da Colômbia, da República do Chile, da República do Equador, da República Cooperativa da Guiana, da República do Paraguai, da República do Peru, da República do Suriname, da República Oriental do Uruguai e da República Bolivariana da Venezuela, reunidos em Guaiaquil por ocasião da II Reunião de Presidentes da América do Sul, nos dias 26 e 27 de julho de*

---

<sup>159</sup> DREIFUSS, 2000, p.36.

*2002; Levando em consideração a transcendência do histórico Encontro de Guaiaquil, em 26 de julho de 1822 entre os Libertadores Simón Bolívar e José de San Martín, sob cuja égide se reuniram neste grandioso encontro; Convencidos de que a paz, a segurança e a cooperação, devem sustentar-se em compromissos que garantam a confiança mútua e impulsionem o desenvolvimento e o bem-estar integral de seus povos e da região em seu conjunto; Vistas as iniciativas de diferentes Governos e grupos regionais, tais como o Compromisso Andino de Paz, Segurança e Cooperação, contido na Declaração de Galápagos, de dezembro de 1989; a Declaração do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz, assinada em Ushuaia, em julho de 1998; e, o Compromisso de Lima, Carta Andina para a Paz e a Segurança, subscrita em 17 de junho de 2002; Recordando o compromisso adotado no Comunicado de Brasília, de 1 de setembro de 2000, de criar uma Zona de Paz Sul-Americana; DECLARAM: A América do Sul como Zona de Paz e Cooperação, fato histórico que reflete as melhores tradições de entendimento e convivência pacífica entre os povos da região, que fica proibido, na América do Sul, o uso ou a ameaça do uso da força entre os Estados, de acordo com os princípios e as disposições aplicáveis da Carta das Nações Unidas e da Carta da Organização dos Estados Americanos. Ficam proibidos, da mesma forma, a introdução, desenvolvimento, fabricação, posse, instalação, teste e utilização de todo tipo de armas de destruição em massa, incluindo as nucleares, químicas, biológicas e tóxicas, assim como o seu trânsito pelos países da região, de acordo com o Tratado de Tlatelolco e demais convenções internacionais sobre a matéria, e seu pleno compromisso de estabelecer um regime gradual de eliminação que conduza, no mais breve prazo possível, à erradicação total das minas antipessoal, de acordo com o disposto pela Convenção de Ottawa e de aplicar as recomendações do programa de ação das Nações Unidas sobre armas pequenas e leves. Que as Bases e Ações para um Projeto sobre a Criação de uma Zona de Paz e Cooperação Sul-Americana formuladas na Primeira Reunião de Ministros de Relações das Exteriores da Comunidade Andina-Mercosul e Chile, realizada em La Paz em 17 de julho de 2001, constituem um adequado conjunto de diretrizes encaminhado a construir, sobre fundamentos firmes e consagrados pelo consenso de toda a região, a mencionada Zona de Paz, baseada, entre outras múltiplas medidas, no fomento da confiança, da cooperação e da*

*consulta permanente nas áreas da segurança, da defesa, da atuação coordenada nos foros internacionais correspondentes, e a transparência e limitação gradual da aquisição de armamentos, em conformidade com o regime estabelecido na Convenção Interamericana sobre transparência nas Aquisições de Armas Convencionais, no Registro de Armas Convencionais das Nações Unidas e em outros esquemas previstos nas convenções regionais e internacionais pertinentes a este importante tema.*

No caso específico da “luta contra o terrorismo”, o unilateralismo norte-americano não traz implicações apenas para a Colômbia. Segundo Marco Cepik,

*“para os Estados Unidos, a América Latina de modo geral e o Brasil em particular são irrelevantes enquanto provedores de informações confiáveis sobre ameaças terroristas”, o que levaria a ser “bastante provável que as agências de inteligência norte-americanas intensifiquem sua presença e sua capacidade operacional direta na América Latina”<sup>160</sup>.*

Para Cepik, na agenda das negociações da ALCA entrarão questões de segurança como a repressão às atividades de financiamento de grupos terroristas (como a indústria da falsificação paraguaia) e o controle de imigração da América Latina para os EUA e Canadá.

O Brasil e os demais países da América Latina enfrentam a necessidade de aprimorar seus sistemas de defesa, segurança pública e inteligência, mas, diante das fortes pressões impostas pela “guerra contra o terrorismo” promovida pelos EUA, não se pode incorrer no erro de confundir essas necessidades com aumento do controle sobre a vida privada e os direitos individuais dos cidadãos desses países, ressalta Cepik<sup>161</sup>.

O enfoque tradicional de segurança hemisférica enfatizou o equilíbrio militar-estratégico, pois tem a soberania como ponto de partida e a segurança coletiva como de chegada. O avanço da interdependência e o desenvolvimento de ameaças fora do controle do poder soberano do Estado levaram ao repensar da segurança coletiva. O isolamento político passa a ser uma estratégia a evitar, pois da cooperação é que pode surgir o combate mais eficaz às novas ameaças. O afastamento e a desconfiança apenas fragilizam ainda mais a capacidade de resposta

---

<sup>160</sup> CEPIK, 2002, p.6.

<sup>161</sup> CEPIK, 2002.

estatal. Se o poder do Estado fragiliza-se por razões de dissonância com as demandas sociais, acolhê-las passa a ser fonte de fortaleza. A democracia, os direitos humanos e o desenvolvimento sócio-econômico tornam-se fatores da equação de segurança nas Américas. O Brasil segue esses princípios e obtém resultados positivos. A integração regional e os esforços por inserção internacional mais favorável, em contexto de globalização, também contribuem para a segurança.

O Brasil tem papel fundamental para a segurança hemisférica: defende a democracia e os direitos humanos; é um dos mais ativos condutores de projetos de integração regional; participa dos instrumentos de segurança e de luta contra o narcotráfico e o terrorismo. O Brasil pode ser entendido como elemento estabilizador no campo da segurança, em razão de suas capacidades e posições solidamente enraizadas em princípios de democracia, paz, cooperação, autodeterminação e não intervenção.

Diante do crescimento do narcotráfico, o Brasil busca a cooperação com os países que sofrem o mesmo problema e implementa ou debate medidas de combate às drogas, tais como: legislação sobre lavagem de dinheiro, controle de precursores químicos, “tiro de destruição”, registro e controle de porte de armas, financiamento adicional para reequipamento de polícia, vigilância aérea da Amazônia e combate ao crime organizado; além de campanhas educativas de prevenção e aumento de recursos para a recuperação de dependentes.

Por iniciativa brasileira, na XXIV Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores dos países membros do TIAR, foi aprovada a resolução “Ameaça Terrorista nas Américas” estabelecendo que os ataques terroristas nos EUA são agressões a todos os membros do TIAR, que, portanto, devem prestar assistência recíproca para combater o terrorismo e manter a paz.

O Brasil tem sofrido pressões norte-americanas e colombianas para declarar atores ilegais do conflito interno colombiano como terroristas. O Brasil, entretanto, assim como muitos outros países, não classifica organizações e grupos como terroristas porque sua legislação não determina tal ação nem define terrorismo. O que a legislação brasileira faz, a exemplo da ONU, da OEA e de outros países, é listar condutas criminosas. Isso não impede o Brasil de ser um firme participante da cooperação internacional contra o terrorismo, desde muito antes dos atentados de 11 de setembro.

A partir de 1988, o Brasil passou a contar com legislação específica contra a lavagem de dinheiro, a qual menciona o terrorismo como um dos

beneficiados dessa prática ilegal. Até mesmo a condenação ao Talibã e sanções em território nacional foram objetos de regulação anterior aos atentados de 11 de setembro (Decreto 3.755, de 13.02.2001).

O repúdio ao terrorismo é princípio consagrado na Constituição Federal, que determina ser esse crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia. O Brasil realiza ativa cooperação na área de inteligência que visa ao combate ao terrorismo e a outros delitos. Além disso, o Brasil é signatário de todas as convenções da ONU e da OEA que desde os anos 60 tratam do assunto<sup>162</sup>.

A Colômbia é um país extremamente complexo, com muitos recursos naturais, sociais e econômicos, com grande população e território. Reúne os elementos para superar sua própria crise. Não seria apenas uma ação externa, de um ou mais países, mesmo que solicitada pelo governo colombiano, capaz de equacionar o conflito interno da Colômbia. As variadas formas de cooperação, entretanto, bilateral, sub-regional ou hemisférica são necessárias para complementar os esforços internos, do governo e da sociedade colombianos, necessários para encerrar o ciclo histórico de violência e desagregação estatal e social.

Mesmo com as pressões no discurso diplomático de EUA e Colômbia por um “maior envolvimento do Brasil”, na prática não solicitado, uma das maiores implicações para o Brasil do tratamento da Colômbia como questão de segurança hemisférica é o aumento da importância das posições e ações brasileiras no âmbito dos diversos instrumentos de cooperação na área de segurança, nos vários níveis geográficos hemisféricos. As próprias ações internas do Brasil, como implementação de controle de fronteiras, combate ao narcotráfico e vigilância e desenvolvimento da Amazônia, podem apresentar efeito estabilizador para os países vizinhos, especialmente aqueles com menor capacidade de resposta estatal às ameaças transnacionais. Não por outra razão, a utilização de serviços oferecidos pelo Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) é uma demanda diplomática sempre reiterada pelos países amazônicos, inclusive a Colômbia.

Por fim, vale dizer que a eventual aplicação de conceitos como “soberania efetiva” e “áreas sem lei” em uma possível reformulação dos arranjos de segurança hemisférica – em função de pressões dos Estados Unidos pela aplicação dessas noções – feriria os princípios de diplomacia e defesa que o Brasil tem sustentado ao longo de décadas, inclusive no que concerne à

---

<sup>162</sup> CARDOSO, 2002.

Colômbia mais recentemente. Nesse sentido, a bem sucedida experiência brasileira de construção de elementos conceituais e práticos para uma política de defesa e de cooperação regional na área da segurança pode tornar-se um contrapeso significativo.



## Conclusões

Os efeitos regionais da crise colombiana constituem uma realidade que se afirma e para a qual não há perspectiva de resolução de curto e médio prazos. Ao contrário, parece pacífico que seus múltiplos impactos para os países vizinhos não cessarão e, plausivelmente, poderão intensificar-se. Cabe ao Brasil e aos demais vizinhos da Colômbia prepararem-se para lidar com essa realidade. As dimensões da Colômbia, em população, território, economia e fronteiras comuns, tornam imperativas a constante atenção do Brasil e a procura por agir e posicionar-se de forma a não ver seus interesses nacionais afrontados.

O conflito interno colombiano tomou dimensões inéditas nas duas últimas décadas. A violência e o poder territorial de grupos ilegais armados aumentou vertiginosamente. Houve uma mudança estrutural no conflito, que ainda obedece a fatores enraizados na história da Colômbia, mas interliga-se à economia internacional das drogas. Essa nova fase do conflito permite elaborar cenários que indicam sua permanência.

Mesmo se houvesse um acordo de paz definitivo entre governo e guerrilhas, a criminalidade comum e o paramilitarismo dificilmente cessariam, pois não têm interesse algum em abrir mão das atividades ilícitas que os sustentam, uma vez que alternativas mais rentáveis do que o tráfico de entorpecentes não se afiguram, especialmente se mantida a demanda. Assim, o cenário de violência e desdobramentos externos continuará. No caso

brasileiro, as guerrilhas não nutrem interesse algum em ameaçar o território nacional e a situação não se alteraria muito com eventual deposição de armas.

Em cenário de choque de demanda pelas drogas, com hipotética e plausível substituição da cocaína pelas drogas sintéticas na preferência dos consumidores de narcóticos, a instabilidade na Colômbia também não cessaria, pois grande parte dos camponeses perderia sua atividade de subsistência. Isso ocasionaria revoltas como na Bolívia pós-erradicação de parcela significativa dos cultivos de coca. A violência e a criminalidade comum provavelmente permaneceriam. É claro que parte das fortunas acumuladas com o narcotráfico são e podem ser aplicadas em atividades econômicas lícitas, mas esse processo não impediria que houvesse desaquecimento da já enfraquecida economia, com todas as consequências sociais de uma recessão prolongada.

A importância das relações com a Colômbia, para o Brasil, tende a aumentar por dois fatores básicos. Por um lado, pelas mesmas razões que se eleva a prioridade conferida aos países amazônicos: (1) desenvolvimento econômico e integração de núcleos populacionais da própria Amazônia; (2) crescimento da complementaridade econômica e do intercâmbio comercial e energético; (3) restrições sistêmicas internacionais a maior presença econômica e política dos países amazônicos em todo o globo, o que valoriza as parcerias regionais. Por outro lado, há o fator que diz respeito aos objetivos diretos desse trabalho. A manutenção e o possível acirramento da crise na Colômbia geram atenção do Brasil, nem tanto pelos impactos já verificados para o território brasileiro propriamente, mas pelos efeitos desestabilizadores para a região andina e pela obstaculização da integração bilateral e sul-americana. Uma Colômbia estável e mais desenvolvida poderia ter impactos positivos para alavancar oportunidades econômicas regionais e para apoiar a extensão de instrumentos de defesa da democracia já implementados no âmbito do Mercosul. Ademais, a estabilidade na Colômbia aumentaria a capacidade de cooperação para proteção e desenvolvimento da Amazônia como um todo. Inspirando-se na célebre conceituação do Chanceler Araújo Castro, na América Latina pode-se falar de três “Ds” que marcam a política regional: democracia, desenvolvimento e drogas. A estabilidade na Colômbia traria reflexos positivos para essas três áreas.

O narcotráfico é hoje o principal condicionante do conflito colombiano e gerador do impasse estrutural da Colômbia. As forças em disputa não nutrem interesses em negociar verdadeiramente<sup>163</sup>. O governo colombiano aufere os

---

<sup>163</sup> Essa idéia é desenvolvida, entre outros, por RICHANI (1997).

lucros da ajuda externa para combate ao narcotráfico e, mais recentemente, ao terrorismo. O ânimo pelas opções de beligerância prevalece. Como essas são inconclusas, o conflito mantém-se e amplia-se. As guerrilhas, em parte, não acreditam em propostas de paz, pois o grau de violência presente e o exemplo do extermínio dos membros da União Patriótica, de meados dos anos 80 em diante, por paramilitares, permitem deduzir que a deposição de armas significaria a eliminação física. Ademais, as guerrilhas, em boa medida, já operam com a lógica do narcotráfico, sequestros e extorsões, cuja maior finalidade é acumular capital por si mesmo, sem objetivos de outra natureza. Os paramilitares atuam perfeitamente na lógica do lucro com as drogas e outros crimes, inclusive o extermínio. Os narcotraficantes, que respondem pela maior parte dos crimes e da violência na Colômbia, só cessarão as atividades como quaisquer outros criminosos, pela repressão e pela perda de rentabilidade de seus negócios ilícitos.

O combate ao narcotráfico assume lugar de destaque na estratégia de enfrentamento do conflito interno colombiano como um todo. Um dos aspectos principais, mas pouco desenvolvido, é o monitoramento da atividade bancária das redes criminosas. Como salientam Carvajal e Pardo, “la estrategia antidrogas deberá dirigirse al sistema financiero internacional para detectar capitales de la guerrilla, los paramilitares y los narcotraficantes<sup>164</sup>”.

A tendência de crescimento econômico e populacional da Amazônia brasileira e de interligação com os demais países amazônicos faz crer que a importância da região para a economia brasileira como um todo continuará se ampliando em cenários de médio e longo prazos. Nesse sentido, interessa ao Brasil a estabilidade na Colômbia, para que esse processo de desenvolvimento amazônico possa se ver livre de ameaças potenciais e reais.

Assim, para o Brasil, as principais respostas para os impactos da instabilidade na Colômbia a seu território são ações de caráter policial, militar, ambiental e social na Amazônia brasileira, principalmente nas regiões de fronteira, como vem sendo feito. Na esfera bilateral, a militarização fronteiriça é nociva, pois não envolve comunidades locais no enfrentamento dos problemas e pode gerar desrespeito aos direitos humanos. A saída passa por entendimentos binacionais, como os que foram acordados no encontro presidencial entre Álvaro Uribe e Luiz Inácio Lula da Silva, em Brasília, em 7 de março de 2003.

---

<sup>164</sup> CARVAJAL e PARDO, 2002, p.226.

A continuidade e o aprofundamento da cooperação bilateral e multilateral no combate às “novas ameaças” como o narcotráfico e o terrorismo, em marcos que respeitem os princípios de soberania, democracia e direitos humanos, constituem as respostas mais adequadas às implicações geopolíticas, estratégicas e de segurança hemisférica da crise colombiana. A necessidade de reformulação conceitual e prática da segurança coletiva hemisférica e sub-regional já vinha sendo enfrentada antes dos atentados de 11 de setembro e das pressões para que haja maior envolvimento regional na Colômbia. E os princípios e ações consagrados nos acordos de segurança e cooperação para combate ao narcotráfico e ao terrorismo, tanto no âmbito da OEA quanto no da América do Sul, já contêm elementos suficientes para o enfrentamento dos desdobramentos internacionais da crise colombiana e eventual apoio à negociação interna entre Estado, sociedade civil e atores armados.

Quanto ao comportamento dos Estados Unidos e suas consequências internacionais e regionais, dois movimentos contraditórios podem ser observados. Por um lado, o sistema internacional torna-se mais unilateral e menos matizado. As declarações do presidente George Bush após o 11 de setembro foram emblemáticas do forte unilateralismo que passou a pautar a política externa dos EUA: “os Estados que apoiam o terrorismo serão tratados como terroristas (...) e quem não está com os Estados Unidos está com os terroristas<sup>165</sup>”. O resultado disso, para a América Latina, é o endurecimento e a militarização de posições no combate ao narcotráfico e ao terrorismo. Por outro lado, a relativa desimportância estratégica da América Latina, para os EUA, no cenário mundial como um todo, poderia ampliar a margem de autonomia para ações entre os países da América do Sul, como nos anos de recrudescimento da Guerra Fria, no governo Reagan.

A valorização de saídas negociadas no âmbito da América do Sul poderia passar pela articulação entre os países membros da recém-criada Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). O gerenciamento político da crise colombiana poderia ser um caso modelar para a consolidação regional e mundial da OTCA. Afinal, foi da cooperação para a solução dos conflitos na América Central que nasceu o Grupo do Rio.

No caso de uma estratégia concertada sul-americana para cooperação com a Colômbia seriam obstáculos os interesses dos Estados Unidos e sua

---

<sup>165</sup> CEPIK, 2002, p.2.

influência sobre os países andinos. Mesmo desconsiderando essa variável, os países da América do Sul esbarrariam na questão dos recursos para a ação coletiva. O Brasil consegue manter relativa autonomia frente à crise sul-americana, mas não parece dispor dos recursos para arcar com os custos de uma ação regional de perfil mais elevado. Nesse sentido, Tullo Vigevani salienta:

*“o Brasil, mesmo quando visto com interesse, surge como um ator relevante, cuja ação tem repercussão regional, mas como um país atípico, capaz, talvez, de garantir a si próprio razoável autonomia, mas sem possibilidade de oferecer, mesmo que modestamente, perspectivas de articulação regional”<sup>166</sup>.*

Em conclusão, apesar dos impactos e implicações da crise colombiana para o Brasil não estarem manifestando-se com muita gravidade, a instabilidade na Colômbia e o impasse estrutural que desestimula os diversos atores envolvidos internamente a buscarem uma solução negociada permitem, com algum grau de certeza, antever que a crise continuará nos próximos anos. Logo, a questão permanecerá na agenda da política externa do Brasil e imporá constantes desafios, na medida direta da realização do potencial de efeitos ainda não verificados sobre o Brasil. Mesmo que não sejam impactos sobre o território brasileiro, mas sobre outros países andinos, podem limitar o alcance da integração sul-americana, nos moldes defendidos pelo Brasil.

---

<sup>166</sup> VIGEVANI, 2002, p.3.



## Fontes e Bibliografía

ABEL, Christopher e PALACIOS, Marco. (1992). “Colombia, 1930-58” e “Colombia since 1958”. *The Cambridge history of Latin America*. v. VIII, Latin America since 1930: Spanish South America.

ARAVENA, Francisco Rojas. (1998). “Construyendo nuevos enfoques para un régimen de seguridad en las Américas”. *Medio siglo del TIAR. Estudio estratégico de América Latina y el Caribe 1997*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile.

ARDILA, Martha, CARDONA, Diego e TICKNER, Arlene B. (2002). “El análisis de la política exterior colombiana: lugares comunes y grandes silencios”. In \_\_\_\_\_ (editores). *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá, Frirdrich Ebert Stiftung en Colombia; Hanns Seidel Stiftung.

ARDILA, Martha. (2001). “Hacia una nueva seguridad hemisférica. Elementos para tener en cuenta”. In Ardila, Martha (ed.). *Colombia y la seguridad hemisférica*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia / Fundación Friedrich Ebert de Colombia.

ARDILA, Martha. (2002). “La política exterior de Colombia hacia sus vecinos. Evolución, mecanismos y retos”. In ARDILA, Martha, CARDONA,

Diego e TICKNER, Arlene B. (editores). *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia; Hanns Seidel Stiftung.

AREA, Leandro. (2001). “Apuntes para una ciencia de lo vecinal” in Ardila, Martha (ed.). *Colombia y la seguridad hemisférica*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia / Fundación Friedrich Ebert de Colombia.

BLANQUER, Jean-Michel. (2002). “Relações Brasil-Colômbia”. *Correio Braziliense*. 19 de setembro.

BONFIM, Luiz Otávio Sales. (2002). *A Política Externa dos Estados Unidos e o combate ao narcotráfico na Colômbia*. UnB, Instituto de Ciências Políticas e Relações Internacionais, Departamento de Relações Internacionais, Dissertação de Mestrado.

BONILLA, Adrian. (2000). “National security in the Andes: regional effects of the Washington and Bogota Agenda”. Paper, Latin American Studies Association Meeting, Miami.

BONILLA, Adrian. (2002). “Conflicto en la región andina – inestabilidad política y crisis colombiana”. Academic paper, Center for Hemispheric Defense Studies, [www3.ndu.edu/chds/English/REDES2002/Redes02.htm](http://www3.ndu.edu/chds/English/REDES2002/Redes02.htm).

BUSHNELL, David. (1993). *Colombia. A nation in spite of itself*. Berkeley, University of California Press.

BUSTAMANTE, Fernando. (1990). “La droga y la evolución reciente de la agenda internacional”. In Russel, Robert. *La agenda internacional en los años '90*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

CALA, Andrés. (2000). “The enigmatic guerrilla: FARC’s Manuel Marulanda”. In: *Current History*. Fevereiro.

CÂMARADOS DEPUTADOS (2002). Seminário sobre política de defesa para o século XXI. Mesa sobre segurança das fronteiras, o contexto sul-americano, o controle interno e a boa vizinhança, a Amazônia, as fronteiras

norte e noroeste, a presença do Brasil na América do Sul e os fatores de instabilidade. Notas taquigráficas, 51 páginas.

CARDONA, Diego. (2002). “Colombia y las grandes tendencias geoeconómicas en las Américas” In ARDILA, Martha, CARDONA, Diego e TICKNER, Arlene B. (editores). *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá, Frirdrich Ebert Stiftung en Colombia; Hanns Seidel Stiftung.

CARDOSO, Alberto Mendes. (1996). “A Amazônia é prioridade de defesa”. *O Estado de São Paulo*. 4 de novembro. Entrevista.

CARDOSO, Alberto Mendes. (2000). “‘Plan Colombia’ e o Brasil”. *O Estado de S. Paulo*. 16 de outubro.

CARDOSO, Alberto Mendes. (2001). “Existe terrorismo no Brasil”. *Folha de S. Paulo*. 24 de setembro.

CARVAJAL, Leonardo e PARDO, Rodrigo. (2002). “La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz (Historia reciente y principales desafíos)”. In ARDILA, Martha, CARDONA, Diego e TICKNER, Arlene B. (editores). *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá, Frirdrich Ebert Stiftung en Colombia; Hanns Seidel Stiftung.

CARVALHO, Irani. (1997) “Projeto Sivam – uma visão estratégica” *Revista da Escola Superior de Guerra*, ano XII, n 34.

CAVAGNARI, Geraldo L. (2002). “Introdução à defesa da Amazônia” *Carta Internacional*, ano X, n.107/108.

CEPEDA, Fernando. (2001). “La dimensión internacional del proceso de paz”. CIRA, Carl. (ed.). *Colombia – Conflicto armado, perspectivas de paz y democracia*. Miami, Summit of the Americas Center, Latin American and Caribbean Center.

CEPIK, Marco A. C. (2002). “Terrorismo e contra-terrorismo: respostas norte-americanas e suas implicações para o Brasil”. Academic paper, Center

for Hemispheric Defense Studies, [www3.ndu.edu/chds/English/REDES2002/Redes02.htm](http://www3.ndu.edu/chds/English/REDES2002/Redes02.htm).

CEPIK, Marco. (2002-B). “A política externa de Lula: desafios do primeiro ano e a questão colombiana”. Documento preparado por solicitação do International Crisis Group (ICG).

COELHO, Pedro Motta Pinto. (1992). *Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado*. Brasília, Fundação Alexandre Gusmão.

COPE, John A. (2002). “Colombia’s war: toward a new strategy”. *Strategic Forum*. Institute for National Strategic Studies. National Defense University.

COSTA, Thomaz Guedes da. (1998). “Cinquenta anos do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR): Frustrações e continuidade institucional?”. *Medio siglo del TIAR. Estudio estratégico de América Latina y el Caribe 1997*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile.

COSTA, Thomaz Guedes da. (2001). “Brazil’s SIVAM: as it monitors the Amazon, will it fulfill its human security promise?” ECSP Report, issue 7. Extraído de [www.ciaonet.org](http://www.ciaonet.org).

COSTA, Wanderley Messias da. (1999). “Políticas territoriais brasileiras no contexto da integração sul-americana” *Revista Território*, ano IV, n.7.

CRANDALL, Russell. (2001). “Explicit Narcotization: US Policy Toward Colombia During the Presidential Administration of Ernesto Samper (1994-1998)”. *Congress Paper*, Washington DC, Latin American Studies Association, 6-8 de setembro.

DANESE, Sérgio. (2001). “Brasil e América do Sul: apontamentos para a história de uma convergência”. *Política externa* v.9, n.4.

DANESE, Sérgio. (1999). *Diplomacia presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks.

DANNER, Mark. (2000). “Clinton e a Colômbia: o privilégio da insensatez”. *Política Externa*, vol.9, n.3.

DINIZ, Eugenio. (1994). “Um Diálogo de Surdos: O Projeto Calha Norte”. *Lua Nova*, n.34.

DOWNES, Richard. (2000). “Landpower and ambiguous warfare: the challenge of Colombia in the 21st century”. *Revista Premissas*, n.21.

DREIFUSS, René Armand. (2000). “Strategic perceptions and frontier policies in Brazil”. *Revista Premissas*, n.21.

DREYFUS, Pablo G. (1998). “Cocaine, the military and the Shining Path, 1980-1995”. *Congress Paper*, Chicago, Latin American Studies Association, 24-26 de setembro.

DURÁN, Aldo. (2000). “O narcotráfico nos governos militares e democráticos na Bolívia”. *Revista Premissas*, n.21.

DUPAS, Gilberto e VIGEVANI, Tullo. (1999). *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*. São Paulo, Editora Alfa-Omega.

FERNANDEZ U., Marco A. (2002). “La industria del secuestro, ¿cuándo es terrorismo y cuándo es negocio? Los casos de Argentina, Brasil y Colombia”. Academic paper, Center for Hemispheric Defense Studies, [www3.ndu.edu/chds/English/REDES2002/Redes02.htm](http://www3.ndu.edu/chds/English/REDES2002/Redes02.htm).

FERREIRA, L. F. Lima. (1993). *A política externa latino-americana do governo Geisel*. RJ, PUC / IRI, Dissertação de Mestrado.

FRANCISCO Z., Gonzalo de. (2001). “El camino hacia la paz” Academic paper, Center for Hemispheric Defense Studies.

GARCÍA, Andelfo e LONDOÑO, Patti. (2002). “La política multilateral de Colombia y Colombia en la nueva agenda multilateral”. In ARDILA, Martha, CARDONA, Diego e TICKNER, Arlene B. (editores). *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia; Hanns Seidel Stiftung.

GARCÍA, Andelfo. (2001). “Crisis regional: la amenaza real” in Ardila, Martha (ed.). *Colombia y la seguridad hemisférica*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia / Fundación Friedrich Ebert de Colombia.

GARCÍA, Antonio. (1988). “Colômbia: meio século de história contemporânea” in CASANOVA, Pablo González (org.) *América Latina: história de meio século*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

GARCIA, Eugênio Vargas. (1997). “O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 40, nº1.

GENOÍNO, José. (2002). “Os riscos do Plano Colômbia”. *Carta Internacional*. n 92, ano VIII.

GENTLEMAN, Judith A. (2001). “The regional security crisis in the Andes: patterns of state response”. *Monograph* Strategic Studies Institute / North-South Center of the University of Miami.

GIRALDO, Gustavo Gallón. (2002). “Diplomacia y derechos humanos en Colombia: más de una década de ambigüedad”. In ARDILA, Martha, CARDONA, Diego e TICKNER, Arlene B. (editores). *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá, Frirdrich Ebert Stiftung en Colombia; Hanns Seidel Stiftung.

GIRALDO, Luis Guillermo. (1999). “Colombia y su relación con los demás países de la región en la coyuntura actual”. *Estudios Internacionales*. Universidad de Chile. n.127-128. Ano XXXII, setembro-dezembro.

GONZÁLEZ, Guadalupe. (2000). “Cooperação bilateral na questão das drogas”. *Política Externa*, v.9, n.3.

GRAHAM, Bob e SCOWCROFT, Brent. (1999). “First steps toward a constructive U.S. policy in Colombia”. Council on Foreign Relations, july. [www.ciaonet.org](http://www.ciaonet.org).

GUZMÁN, Sandra Borda. (2002). “La política exterior colombiana antidrogas o cómo se reproduce el ritual realista desde el tercer mundo”. In ARDILA, Martha, CARDONA, Diego e TICKNER, Arlene B. (editores). *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá, Frirdrich Ebert Stiftung en Colombia; Hanns Seidel Stiftung.

HERRERA, Beethoven. (2002). “La política económica exterior colombiana: creciente vulnerabilidad a las determinantes externas”. In ARDILA, Martha, CARDONA, Diego e TICKNER, Arlene B. (editores). *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá, Frirdrich Ebert Stiftung en Colombia; Hanns Seidel Stiftung.

HERZ, Mônica. (2002). “A política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria”. *Estudos Avançados*, vol.16, nº.46.

HOWE, Benjamin Ryder. (2001). “Global newsstand: revolutionaries or crooks”. *Foreign Policy*, winter.

ICG. (2003). *Colombia and its neighbours: the tentacles of instability*. International Crisis Groups, Latin America Report No. 3, Bogotá/Bruxelas.

IMBIRIBA, Maria de Nazaré Oliveira e LÓPEZ, Fábio Sepulveda. (1986). “Experiências nacionais em desenvolvimento amazônico” *Política e Estratégia*, vol. IV, n.2.

INESC. (2002). *Plano Colômbia: perspectivas do parlamento brasileiro*. Brasília, Instituto de Estudos Socioeconômicos.

INOTA (2002). “Plan Colombia: a closer look”. *Information Network of the Americas (INOTA)*, Colombia Report, [www.colombiareport.org](http://www.colombiareport.org)

ISAZA, Maria Clara. (2001). “Colombia y sus vecinos” in Ardila, Martha (ed.). *Colombia y la seguridad hemisférica*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia / Fundación Friedrich Ebert de Colombia.

JENKINS, Brian Michael. (2000). “Extracts from Colombia: crossing a dangerous threshold”. *The National Interest*, winter.

KLEPAK, Harold Philip. (2001). “Colombia hoy: amenaza y desafío para la seguridad hemisférica” in Ardila, Martha (ed.). *Colombia y la seguridad hemisférica*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia / Fundación Friedrich Ebert de Colombia.

LAMAZIÈRE, Georges. (2001). “Cooperação político-militar na América do Sul”. *Política Externa*, v.9, n.4.

LEAL, Diana. (2002). “La coca y la guerra en Colombia”. Em: Seattle Colombia Committee: [www.seattlecolombia.org](http://www.seattlecolombia.org).

LEECH, Gerry. (2002). “Fifty years of violence”. *Information Network of the Americas (INOTA)*, Colombia Report, [www.colombiareport.org](http://www.colombiareport.org).

LEGRAND, Catherine C. (2001). “The Colombian crisis in historical perspective”. Em: [http://ist-socrates.berkeley.edu:7001/colombia/workingpapers/working\\_paper\\_legrand.doc](http://ist-socrates.berkeley.edu:7001/colombia/workingpapers/working_paper_legrand.doc)

LEIRNER, Piero de Camargo. (1995). “O Exército e a Questão Amazônica”. *Estudos Históricos*. n.15. jan./jun.

LEOGRANDE, William M. e SHARPE, Kenneth E. (2000). “Two wars or one? Drugs, guerrillas, and Colombia’s new violence”. *World Policy Journal*, vol. XVII, No. 3, fall.

LEONARDI, Victor (2000). *Fronteiras amazônicas do Brasil – Saúde e história social*. Brasília: Paralelo 15; São Paulo: Marco Zero.

LEONGÓMEZ, Eduardo Pizarro. (2001). ““El Plano Colombia”: un intenso debate en EEUU”. Em: [http://ist-socrates.berkeley.edu:7001/colombia/workingpapers/working\\_paper\\_leongomez.doc](http://ist-socrates.berkeley.edu:7001/colombia/workingpapers/working_paper_leongomez.doc).

LIMA, Edvaldo Pereira. (1989). *Colômbia espelho América: dos piratas a García Márquez, viagem pelo sonho da integração latino-americana*. São Paulo, Perspectiva: Editora da USP.

LIMA, Maria Regina Soares de. (1990). “A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise”. *Contexto Internacional*. n.12, Ano 6.

LOURENÇÃO, Humberto José. (2002). “A defesa nacional e a Amazônia: o projeto SIVAM”. *Academic paper*, Center for Hemispheric Defense Studies, [www3.ndu.edu/chds/English/REDES2002/Redes02.htm](http://www3.ndu.edu/chds/English/REDES2002/Redes02.htm).

MARCELLA, Gabriel. (2002). “The U.S. engagement with Colombia: legitimate state authority and human rights”. *The North-South Agenda Papers*, 55, march. University of Miami. [www.ciaonet.org](http://www.ciaonet.org)

MARCOVITCH, Jacques. (2000). “América do Sul: democracia e valores”. *Política Externa*, vol.9, n.2.

MARTIN, Susan Taylor. (2001). “Private firms aid U.S. covert work” *St. Petersburg Times*, April, 29.

MEDINA, Ernesto Borda. (1999). “A política de paz de Andrés Pastrana: turbulência de um caminho em ascensão”. *Política Externa*. vol.8, n.3.

MELLO, Flávia de Campos. (2000). *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. São Paulo: USP, Departamento de Ciência Política, tese de doutoramento.

MEZA, Ricardo Vargas. (2001). “Cultivos ilícitos, conflito e paz na Colômbia” *Política Externa*, v.9, n.4.

MILLET, Richard. (2002). “Colombia’s conflicts: the spillover of effects of a wider war” *The North-South Agenda Papers*, 57, september. University of Miami. [www.ciaonet.org](http://www.ciaonet.org)

MINISTÉRIO DA DEFESA, Exército Brasileiro, Estado-Maior do Exército. (2002). *Sistema de Planejamento do Exército*.

MIYAMOTO, Shiguenoli. (1989). “Diplomacia e Militarismo: O Projeto Calha Norte e a Ocupação do Espaço Amazônico”. *Revista Brasileira de Ciência Política*. n.1.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas: Papirus, 1995.

MIYAMOTO, Shiguenoli. (2000). A Política de Defesa Brasileira e a Segurança Regional. *Contexto Internacional*, vol.22, n.2.

MONTOYA, Jairo (2001). “Relfexiones en torno de la seguridad internacional” in Ardila, Martha (ed.). *Colombia y la seguridad hemisférica*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia / Fundación Friedrich Ebert de Colombia.

MORGAN, Ronald J. (2002). “Brazil’s escalating role in the drug war”. *Information Network of the Americas (INOTA)*, Colombia Report, [www.colombiareport.org](http://www.colombiareport.org).

NAVAS, Luisa. (2002). “Minas antipersonal en Colombia: una perspectiva internacional”. *Academic paper*, Center for Hemispheric Defense Studies, [www3.ndu.edu/chds/English/REDES2002/Redes02.htm](http://www3.ndu.edu/chds/English/REDES2002/Redes02.htm).

OILVEROS, Luis Alberto (s/d). “El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina” Artigo On line: [www.comunidadeandina.org](http://www.comunidadeandina.org).

PANNUNZIO, Fábio. (2001). *A última trincheira*. Rio de Janeiro, Record.

PARDO, Rafael. (2000). “A guerra de duas frentes na Colômbia”. *Política Externa*, vol.9, n.2.

PÉCAUD, Daniel. (1996). “Pasado, presente, futuro de la violencia”. *Revista Análisis Político*. Bogotá, UNAL, dezembro.

PEÑUELA, Edgar. (2001). “Origen del conflicto armado en Colombia”. *Academic paper*, Center for Hemispheric Defense Studies.

PEREIRA, Maurício Broinizi. (1995). “Projeto Sivam: entre a natureza, a história e o futuro” *Revista Premissas*, n.10.

PINHEIRO, Letícia. (2000). “Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea”. *Contexto Internacional*. vol.22, n.2.

PIRES, Manoel Teixeira. (1999). “A Amazônia ameaçada”. *Amazônia I. Coletânea VI do Núcleo de Estudos Estratégicos Mathias de Albuquerque (NEEMA)*. Rio de Janeiro, Editora Tauari.

PROCÓPIO FILHO, Argemiro e VAZ, Alcides Costa. (1997). “O Brasil no contexto do narcotráfico internacional”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 40, nº1.

PROENÇA JR, Domício & DINIZ, Eugênio. (1998). *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília, Editora da UNB.

RABASA, Angel e CHALK, Peter. (2001). *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability*. In: [www.rand.org/publications/MR/MR1339](http://www.rand.org/publications/MR/MR1339).

RADU, Michael. (2002). “Colombia: lucidity at last?”. *American Diplomacy*, vol. VII, No. 1.

RAMOS, Alcida Rita. (1991). “Amazônia: A Estratégia do Desperdício”. *Dados*.

RENO, William. (2000). “Economic motivations of warfare in collapsed states”. *National Strategy Forum Review*, inverno.

REVISTA ISTOÉ. (2002). “Bloqueio americano. Não interessa aos Estados Unidos que a Embraer venha a concorrer com a indústria de defesa americana”. 25 de novembro.

RIAZA, William Restrepo. (1999). “Colombia: Estado, crisis política y democracia”. *Estudios Internacionales*. Universidad de Chile. n.127-128. Ano XXXII, setembro-dezembro.

RICHANI, Nazih. (1997). “The political economy of violence: the war-system in Colombia”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*.

RICUPERO, Rubens. (1995). “O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular” in: \_\_\_\_\_. *Visões do Brasil*. Rio de Janeiro: Record.

ROA, Luis Alberto Gutiérrez. (2001). “El gasto militar en el conflicto interno en Colombia” Academic paper, Center for Hemispheric Defense Studies.

ROBINSON, Linda. (1999). “Where angels fear to tread: Colombia and Latin America’s tier of turmoil”. *World Policy Journal*, Vol. XVI, No 4, winter 1999/2000.

RODRÍGUEZ, Ricardo V. (1990). “Colômbia: Narcotráfico e Terrorismo”. *Política e Estratégia*, jan./mar.

ROJAS, Catalina. (2001). “Regional implications of the Colombian conflict: re-defining the new security threat of the Americas in the Nineties” Paper, International Studies Association, Chicago, 20-24 de fevereiro.

ROMERO, Carlos A. (2000). “Algunas notas sobre el problema del poder en Colombia”. *Carta Internacional*, ano VIII, n.87.

RUMBELSPERGER, Antonio Carlos Ferro. (1994). “O Projeto Calha Norte e os países da área – políticas e estratégias para a atuação do Brasil” *Revista da Escola Superior de Guerra*, ano X, n 28.

SAFFORD, Frank e PALACIOS, Marco (2002). *Colombia – Fragmented land, divided society*. Nova Iorque, Oxford University Press.

SALAZAR E., Samuel E. (1999). “La política de paz. Antecedentes.” *Estudios Internacionales*. Universidad de Chile. n.127-128. Ano XXXII, setembro-dezembro.

SALAZAR, Mauricio Pérez. (2001). “La seguridad política e económica: una perspectiva colombiana” in Ardila, Martha (ed.). *Colombia y la seguridad*

*hemisférica*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia / Fundación Friedrich Ebert de Colombia.

SANTOS, Maria Helena de Castro. (2002). “A nova missão das forças armadas latino-americanas e os parâmetros de defesa no mundo pós-guerra fria: Brasil em perspectiva comparada”. Academic paper, Center for Hemispheric Defense Studies, [www3.ndu.edu/chds/English/REDES2002/Redes02.htm](http://www3.ndu.edu/chds/English/REDES2002/Redes02.htm).

SARMIENTO, Libardo. (2000). “O Plano Colômbia e a economia política da guerra civil”. *Política Externa*, vol.9, n.3.

SCHOULTZ, Lars. (2000). *Estados Unidos: poder e submissão – uma história da política norte-americana em relação à América Latina*. Bauru, São Paulo: EDUSC.

SEGELL, Glen. (2000). “The narcotics war and civil-military relations”. *International Studies Association*, annual convention, Los Angeles, CA, march 14-18. [www.ciaonet.org](http://www.ciaonet.org).

SENADO FEDERAL (1999). Audiência pública do Ministro das Relações Exteriores na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal. 25 de agosto.

SENADO FEDERAL. (2000). Audiência pública do Ministro da Defesa na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal. 22 de novembro.

SENADO FEDERAL (2003). Audiência pública do Ministro das Relações Exteriores na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal. 27 de fevereiro.

SENNES, Ricardo Ubiraci. (1996). *As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada*. SP, USP, Dissertação de Mestrado.

SHIFTER, Michael. (1999). “Colombia on the brink – there goes the neighborhood”. *Foreign Affairs*. Julho/agosto.

SHIFTER, Michael. (2001). “Conflicto colombiano. Más crisis andina” in Ardila, Martha (ed.). *Colombia y la seguridad hemisférica*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia / Fundación Friedrich Ebert de Colombia.

SILVA, Geraldo Luiz Nery da. (1999). “Brigada das Missões – a grande roçada do sul para a Amazônia”. *Amazônia I. Coletânea VI do Núcleo de Estudos Estratégicos Mathias de Albuquerque (NEEMA)*. Rio de Janeiro, Editora Tauari.

SMITH, Peter H. (2000). *Talons of the eagle – Dynamics of U.S.-Latin America relations*. New York: Oxford University Press

SOTO, Andrés. (2001). “Evolución del conflicto interno de Colombia” Academic paper, Center for Hemispheric Defense Studies.

STEINER, Roberto. (2001). “Latin America’s economic darling no more: a hypothesis on the deterioration of the Colombian economy” In: [http://ist-socrates.berkeley.edu:7001/colombia/workingpapers/working\\_paper\\_steiner.doc](http://ist-socrates.berkeley.edu:7001/colombia/workingpapers/working_paper_steiner.doc)

SUÁREZ, Alfredo Rangel. (2001). “El conflicto interno y el proceso de paz en Colombia: perspectivas”. Academic paper, Center for Hemispheric Defense Studies.

SWEIG, Julia E.. (2002). “What kind of war for Colombia?” *Foreign Affairs*, september/october. Extraído de: [www.ciaonet.org](http://www.ciaonet.org).

TAMAYO, Gustavo Adolfo Puyo. (2002). “La política exterior colombiana frente a la Unión Europea en la década de 1990”. In ARDILA, Martha, CARDONA, Diego e TICKNER, Arlene B. (editores). *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá, Frirdrich Ebert Stiftung en Colombia; Hanns Seidel Stiftung.

THE ECONOMIST. (2001). “A survey of Colombia”. Edição de 21 de abril.

THÜRER, Daniel. (1999). “The failed state and international law”. *International Review of the Red Cross*, n.836, dezembro.

TIBILETTI, Luis Eduardo. (1998). “Evolución del Pacto de Río (1947-1989)”. *Medio siglo del TIAR. Estudio estratégico de América Latina y el Caribe 1997*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile.

TICKNER, Arlene. (2001). “Local and regional effects of the U.S. “War on Drugs” in Colombia”. *Congress Paper*. Washington, D.C.: Latin American Studies Association, Washington, 6-8 de setembro.

TICKNER, Arlene. (2001-B). “Colombia: na ambiguous foreign policy”. *Congress Paper*. Washington, D.C.: Latin American Studies Association, 6-8 de setembro.

TICKNER, Arlene. (2002). ““Colombia’ es lo que los actores estatales hacen de ella: una (re).lectura de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos”. In ARDILA, Martha, CARDONA, Diego e TICKNER, Arlene B. (editores).. *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá, Fridrich Ebert Stiftung en Colombia; Hanns Seidel Stiftung.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. (1988). “Segurança e Drogas”. *Contexto Internacional*. Ano 4, n.7.

TOKATLIAN, Juan B. e CARDONA, Diego. (1991). “Desafios e Dilemas: Segurança, Cenário Internacional e Política Externa Colombiana”. *Contexto Internacional*. vol.13, n.1.

TOKATLIAN, Juan. Gabriel. (1997). “As relações entre a Colômbia e os Estados Unidos: à beira do abismo ou com possibilidades?” *Política Externa*, vol.6, n.3.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. (1999). “Crime Organizado e Drogas Psicoativas: O Caso da Colômbia”. *Contexto Internacional*, vol.21, n1.

TOKATLIAN, Juan Gabriel (2000). “Illicit drugs and the Americas: time for change” in: Materials compiled for Summer Institute 2000, Robarts Centre for Canadian Studies.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. (2002). “Colômbia: Mais Insegurança Humana, Menos Segurança Regional”. *Contexto Internacional*. vol.24, n.1.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. (2002-B). “Estados Unidos y los cultivos ilícitos en Colombia: los trágicos equívocos de una fumigación fútil”. Em: [http://ist-socrates.berkeley.edu:7001/colombia/workingpapers/working\\_paper\\_tokatlan.doc](http://ist-socrates.berkeley.edu:7001/colombia/workingpapers/working_paper_tokatlan.doc).

TORRES DEL RIO, Cesar Miguel. (1998). *Segurança coletiva e segurança nacional: a Colômbia entre 1950-1982*. Brasília, Tese de Doutorado, UnB.

TOVAR, Alvaro Valencia. (1986). “Colômbia: o movimento guerrilheiro 19 de abril”. *Política e Estratégia*, vol. IV, n.2.

TOVAR, Alvaro Valencia. (1997). *Inseguridad y violencia en Colombia*. Bogotá, Universidad Sergio Arboleda.

TURNER, Frederick C. (1991). “Hegemonia regional e o caso do Brasil”. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, IRI/PUC-RJ, vol.13, n.1.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. (2003).. *International narcotics control strategy report*. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement, março.

VARGAS, Mauricio. (1999). “La situación de Colombia y la forma como los medios de comunicación la asumen”. *Estudios Internacionales*. Universidad de Chile. n.127-128. Ano XXXII, setembro-dezembro.

VAZ, Alcides Costa. (2002). “Desafios e questões de segurança nas relações do Brasil com os países andinos”. Academic paper, Center for Hemispheric Defense Studies, [www3.ndu.edu/chds/English/REDES2002/Redes02.htm](http://www3.ndu.edu/chds/English/REDES2002/Redes02.htm)

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. (1996). “Integração sul-americana: segurança regional e defesa nacional”. *Revista Premissas*, n.14.

VIGEVANI, Tullo, CORREA, Priscila Rodrigues e CINTRA Rodrigo. (1999). “Globalização e segurança: a posição do Brasil”. In DUPAS, Gilberto e

VIGEVANI, Tullo. (1999). *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*. São Paulo, Editora Alfa-Omega.

VIGEVANI, Tullo. (2002). “Os limites para uma política sul-americana”. *Panorama da conjuntura internacional*. São Paulo, GACINT, No. 15, ano 4, out-nov.

VIOLA, Eduardo e LEIS, Héctor. (2002). “O fortalecimento do sistema unipolar, guerra vitoriosa contra o terrorismo e vulnerabilidade da América Latina” *Meridiano 47*. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

WATSON, Cynthia. (2000). ““Plan Colombia”: the wrong focus and the wrong U.S. role.” *National Strategy Forum Review*, winter 2000.

WHITE, Robert E. (2000). “Shadows of Vietnam: the wrong war”. *American Diplomacy*, Vol. V, No. 3.

WITTKOFF, Peter. (2002). “Brazil’s Amazon Surveillance System (SIVAM).: promoting cooperation against international crime and terrorism.” Academic paper, Center for Hemispheric Defense Studies, [www3.ndu.edu/chds/English/REDES2002/Redes02.htm](http://www3.ndu.edu/chds/English/REDES2002/Redes02.htm).





|                       |                                                              |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------|
| <i>Formato</i>        | <i>15,5 x 22,5 cm</i>                                        |
| <i>Mancha gráfica</i> | <i>12 x 18,3cm</i>                                           |
| <i>Papel</i>          | <i>pólen soft 80g (miolo), duo design 250g (capa)</i>        |
| <i>Fontes</i>         | <i>Times New Roman 17/20,4 (títulos),<br/>12/14 (textos)</i> |