

PERCEPÇÕES NO BRASIL SOBRE O CONFLITO COLOMBIANO E DE SEUS REFLEXOS REGIONAIS E NAS RELAÇÕES BILATERAIS : uma visão preliminar

Alcides Costa Vaz ¹

recibido 12/01/05, aprobado 03/03/05

Este artículo analiza la creciente importancia que los asuntos regionales han adquirido para el gobierno de Brasil durante los últimos años. En particular, el autor discute las preocupaciones que existen en ese país con respecto al conflicto colombiano en términos de sus efectos sobre las relaciones bilaterales y la creciente influencia regional de los Estados Unidos. El texto se divide en tres secciones que intentan identificar las principales percepciones gubernamentales y societales respecto del conflicto de Colombia, examinar las inquietudes que el conflicto genera en cuanto a las zonas fronterizas y los asuntos de defensa, y discutir las percepciones sobre las implicaciones del conflicto para las relaciones brasileñas-colombianas y las dinámicas regionales en general.

Palabras Claves: conflicto colombiano, relaciones bilaterales, zonas fronterizas, política estadounidense

This article analyzes the growing importance that regional issues have acquired for the Brazilian government during the past several years. In particular, the author discusses this country's concerns with the Colombian conflict in terms of its effects upon bilateral relations and the growing regional influence of the United States. The text is divided into three sections that attempt to identify the principal governmental and societal perceptions in Brazil about the Colombian conflict; to examine the main concerns that the conflict raises in terms of border regions and defense issues; and to discuss perceptions concerning the implications of the conflict for Brazilian-Colombian bilateral relations and regional dynamics in general.

Keywords: Colombian conflict, bilateral relations, border regions, United States policy

Introdução

Nos últimos anos, a América do Sul e os temas regionais têm merecido crescente atenção por parte do governo brasileiro, o que representa significativa mudança quanto à relativa indiferença e ao

distanciamento que tradicionalmente marcou as perspectivas brasileiras frente às questões domésticas dos países vizinhos, distanciamento este que refletia a realidade das grandes distâncias geográficas entre os principais centros políticos e econômicos e também a pouca densidade das relações com seus vizinhos da área andina em particular. A declarada disposição de desempenhar não somente um papel

¹ Doutor em Ciências Sociais. Diretor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Brasil.

ativo, mas de liderança na América do Sul face aos inúmeros desafios e problemas que a região ora enfrenta, torna inevitável, tanto para o governo como para a sociedade brasileira, lidar com questões muitas vezes insuficiente ou apenas parcialmente conhecidas, mas com clara incidência em variados temas no plano doméstico.

A análise de processos internacionais e de políticas externas fundamentada nas percepções sobre interesses, intenções, capacidades e ações de Estados ou de seus governantes representa, desde os anos setenta, uma das mais importantes vertentes do estudo das relações internacionais. Originalmente desenvolvida tomando por referência o campo da segurança e como objeto particular as ameaças à segurança, tal abordagem, que teve nos estudos de Robert Jervis (Jervis 1976; 1989) seu marco primordial, mostrou-se fértil para a análise das relações entre as superpotências no contexto da Guerra Fria, sendo em seguida transposta a outras áreas temáticas e a outros objetos. Simultaneamente, deixou de ter como referentes principais os governantes – cumpre assinalar que os desdobramentos dessa abordagem contribuiu para focalizar os indivíduos como atores internacionais, estabelecendo, ao mesmo tempo, um novo nível de análise – voltando-se também para outras categorias de atores, inclusive no plano societário, refletindo assim, a tendência rumo a abordagens pluralistas no estudo das relações internacionais.

A restauração de regimes democráticos na América Latina a partir de meados dos anos oitenta abriu espaço fecundo para a aplicação de tais abordagens na medida em que as relações entre Estado e sociedade passavam por redefinições que, por sua vez, incidiriam na formulação de políticas públicas, e também, embora em menor medida, na formulação de políticas externas. A intensificação das interações no plano regional, tal como observado na última década, expõe governos e sociedades a questões e dinâmicas emanadas de países vizinhos e que passam a ser percebidas e interpretadas com base em suas externalidades e manifestações mais evidentes no plano doméstico.

Diante disso, faz-se necessário enviair esforço interpretativo e de caráter inicial dos elementos e preocupações que moldam as percepções de parte do governo e da sociedade brasileira sobre o conflito colombiano, seus reflexos internos e impactos para as relações bilaterais. A premissa que orienta a presente análise é a de que, ao enfocarmos as percepções do conflito temos também uma forte indicação de como é percebida a própria Colômbia por parte da sociedade brasileira, uma vez que, a exemplo do que ocorre em relação aos demais países vizinhos, há nítida tendência de que a imagem destes esteja construída política a partir de elementos parciais que não traduzem suficiente e adequadamente os aspectos determinantes e, muito

menos, os matizes de suas realidades políticas. Como afirmado acima, é muito recente o interesse de parte do governo brasileiro, em adensar relações com a América do Sul, sendo que muito das percepções estão calcadas em grande dose de desconhecimento mútuo. As visões mais correntes no seio da sociedade brasileira sobre a Colômbia refletem essa característica. Tratam-se, em geral, de visões reducionistas que remetem a imagem do país a uma condição de conflito permanente - este associado, em suas origens e evolução, ao narcotráfico – e que expressam preocupação mais com os interesses e a atuação dos Estados Unidos que com suas consequências regionais e domésticas.

Para analisar tais visões mais detidamente, o texto está organizado em três breves seções. Na primeira, procura-se identificar os principais traços das percepções correntes nos planos governamental e societário no Brasil sobre o conflito colombiano; na segunda são discutidas as preocupações centrais que o conflito suscita sob a ótica governamental, em especial nas áreas de fronteira e no tocante à defesa; a terceira aborda as percepções sobre o conflito desde a perspectiva dos seus reflexos regionais e de sua incidência nas relações bilaterais.

1. Os traços principais das percepções sobre o conflito colombiano no Brasil

Apesar de transcorrer há mais de quatro décadas e de suas muitas implicações políticas, econômicas e sociais internamente na Colômbia e também no plano regional, há, no Brasil, grande desconhecimento e desinformação sobre as origens, a natureza e a evolução do conflito colombiano. De forma geral, a sociedade brasileira é informada sobre o tema de modo incidental e superficial, uma vez que o mesmo não ocupa espaço significativo na grande mídia. A cobertura do conflito, na imprensa brasileira é, em geral, episódica e atém-se mais a fatos que tenham maior reverberação no plano político ou que sejam ilustrativos da vulnerabilidade das fronteiras brasileiras ao tráfico e de eventuais incursões das Forças Armadas Revolucionárias Colômbianas (FARC) em território brasileiro².

O acompanhamento do conflito, de forma mais sistemática, acha-se restrito às instâncias governamentais voltadas para o campo da segurança (Ministério da Defesa, Polícia Federal, Gabinete de Segurança Institucional, Agência Brasileira de Inteligência), às instâncias pertinentes da diplomacia e, em muito menor medida, ao Congresso Nacional. O conflito colombiano é objeto, nessas

² Ilustra esse aspecto o grande destaque conferido na imprensa escrita à suposta ajuda financeira das FARC para o financiamento de campanhas de candidatos do Partido dos Trabalhadores nas eleições de 2003. Um total de US\$ 5 milhões teria sido repassado pelas FARC em 2002, segundo matéria publicada na Revista Veja, destacado semanário brasileiro, aludindo a documento atribuído à Agência Brasileira de Inteligência (Revista Veja, n. 1896, 16.03.05). Mais recentemente, a imprensa brasileira deu destaque ao contrabando de medicamentos por via fluvial a partir do território brasileiro e que seriam destinados também às FARC.

instâncias, de atento seguimento, não por que seja entendido como ameaça direta para o País³, mas sobretudo por ser fonte e canal de irradiação de fatores de insegurança que se conjugam a problemas domésticos dos países vizinhos e no próprio Brasil, concorrendo para agravar as condições de governabilidade democrática, primeiramente no espaço andino, mas alcançando também, sob diferentes formas, outros países da América do Sul. Naturalmente que a região norte do Brasil é mais sensível aos efeitos diretos do conflito e à instabilidade que dele decorre em toda a região. Essa instabilidade, enquanto subproduto do conflito, é percebida como significativo fator de insegurança a ser contemplado no marco da política de defesa do país (Oliveira 2004 261).

No parlamento, ao contrário, o tema é tratado de modo episódico e usualmente vinculado não somente a preocupações específicas no campo da segurança, mas também ao desenvolvimento da região amazônica, o que coloca em questão temas como a exploração de recursos em áreas indígenas, sustentabilidade de atividades extrativistas, atividades econômicas em faixas de fronteira,

aproveitamento de recursos energéticos, a atuação de organizações não-governamentais nacionais e internacionais, dentre outros⁴.

Pesquisa conduzida entre congressistas brasileiros em 2002 objetivando delinear as perspectivas do parlamento brasileiro sobre o Plano Colômbia revelou a incipiência da discussão parlamentar não somente deste tema particular, mas de assuntos internacionais de modo geral. Segundo as conclusões da mesma, os parlamentares, talvez por não terem uma orientação partidária clara sobre quais serão os desdobramentos geopolíticos, ambientais, econômicos do Plano Colômbia para o Brasil e para a América Latina, não desempenham seus mandatos com a qualidade desejada sobre os assuntos internacionais”⁵.

No âmbito acadêmico, a atenção dispensada ao tema é também restrita, o que é reflexo ainda da existência de um número muito reduzido de centros e programas voltados para o estudo da política regional e dos países vizinhos, de forma particular⁶. A escassez e dispersão da massa crítica dificulta não apenas a articulação de esforços como a própria

³ Em toda a literatura consultada durante a elaboração do presente artigo enfatiza esse aspecto. A crise colombiana, e o conflito em particular, despertam preocupações, mas não como ameaça em si mesmo aos interesses brasileiros de defesa.

⁴ O conflito é eventual e parcialmente tratado, em particular, no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e também na Comissão da Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, quando do tratamento de temas relativos à política de defesa, ao narcotráfico e à segurança na Amazônia. Exemplo, nesse sentido, foi o seminário Política de Defesa Para o Século XXI, organizado em agosto de 2002 na Câmara dos Deputados, em Brasília. Desde então, o tema eventualmente emerge eventualmente em sessões ordinárias, mas não como objeto ou foco principal de atenção.

⁵ Instituto de Estudios Socioeconômicos. *Amazônia: Plano Colômbia: Perspectivas do Parlamento*, p. 49.

⁶ Merecem referência os trabalhos do Prof. Argemiro Procópio Filho sobre espaços transfronteiriços e ilícitos transnacionais e sobre a região amazônica em particular. Ver, por exemplo, *O Brasil no Mundo das Drogas e Brasil: Novos Desafios*.

difusão de temas regionais nas agendas acadêmica, política e social, de modo mais amplo. Chama a atenção também o fato de a produção bibliográfica recente no Brasil, em particular aquela voltada para as questões de segurança, aludir ao conflito colombiano de forma eventual e secundária, o que confirma a visão de que o mesmo não é percebido ou valorizado como ameaça direta à segurança brasileira.

Isso remete à consideração do conflito como uma questão eminentemente interna, argumento similar ao que vem sendo tradicionalmente sustentado pelo Governo brasileiro. Por outro lado, reconhece-se amplamente o espectro de ameaças não-tradicionais emergentes no panorama da segurança regional e global, a crescente instabilidade política e a escalada da violência na região. É precisamente frente a esse conjunto de fatores, muitos dos quais de origem doméstica, que ganham relevo, segundo a visão prevalecente entre os especialistas brasileiros, não o conflito em si, mas suas externalidades para o Brasil, uma vez que essas externalidades reforçam fatores de insegurança por sua vez diretamente relacionados às ameaças não tradicionais que proliferam na região.

Em outras palavras, dadas a grande distância geográfica e a baixa densidade das interações nos planos

estatal e societário entre Brasil e Colômbia, assim como os limitados espaços em que temas atinentes à Colômbia alcançam maior atenção, o conflito termina sendo normalmente percebido no Brasil em suas dimensões e manifestações mais aparentes sob a ótica das preocupações da sociedade brasileira no tocante às questões de segurança em sua dimensão pública, ou seja aquelas diretamente relacionadas aos ilícitos transnacionais, em particular, o tráfico de drogas, de armas, a lavagem de dinheiro e a violência que os acompanha.

Ao mesmo tempo, nos planos político e de defesa emergem preocupações, notadamente no seio das Forças Armadas brasileiras, com a presença de combatentes ligados em particular as FARC em território brasileiro nas áreas de fronteira e a eventual regionalização do conflito (Lessa 2002: 240)⁷.

Ou seja, diante da inexistência de consequências diretas do conflito no Brasil, as percepções são fortemente determinadas pelas manifestações, no plano doméstico, de problemas associados aos ilícitos transnacionais e às formas de criminalidade e de violência conexas. Sob essa perspectiva, reconhece-se uma relação mesmo que parcial e indireta entre o conflito colombiano, pela via de sua associação ao narcotráfico, ao tráfico de armas e ao crime organizado, e a deterioração

⁷ A possibilidade de transbordamento do conflito para o território brasileiro também comparece no quadro das preocupações brasileiras, muito embora avaliada como hipótese cada vez mais remota. Vários analistas a consideram mesmo implausível.

da segurança pública nos grandes centros urbanos brasileiros.

Nesse sentido, mesmo que muito imprecisa, a visão geral que se projeta no Brasil sobre a crise colombiana não reconhece suas motivações políticas originais, as identidades, interesses e objetivos dos seus principais protagonistas, nem tampouco seus diferentes e complexos matizes. Prende-se sobretudo ao que se entende ser sua projeção no território brasileiro associada ao crime organizado e às diversas dimensões do narcotráfico. Essa visão, ao mesmo tempo que reconhece implicitamente externalidades e dimensões do conflito que se projetam internacionalmente, não chega a considerar, por outro lado, suas origens históricas, sua dinâmica e suas implicações domésticas e, em particular com respeito ao Brasil, seus reflexos para as relações bilaterais e para as interações também no plano societário.

Portanto, ainda que ostensivamente parciais, as percepções preponderantes no Brasil são fortemente marcadas pela reconhecida dinâmica transfronteiriça das cadeias de ilícitos⁸ bem como pelos reflexos das políticas adotadas pelo governo colômbiano no combate a tais ilícitos. Não captam, portanto, as questões de origem e o embate político que se expressam por meio do conflito

armado. No plano societário, a guerra civil ocupa, portanto, um lugar secundário como referência para a formação de visões sobre a crise colombiana. Nesse plano, o conflito é antes percebido muito mais (i) em seus aspectos midiáticos mais evidentes (operações das Forças Armadas ou das FARC, atentados e sequestros), (ii) no possível transbordamento para o território brasileiro e sua eventual regionalização, e, (iii) por fim, pela circunstância que, para muitos, gera justificativas para a presença militar norte-americana na Colômbia, aspectos que serão considerados, mais detidamente, a seguir.

2. As preocupações advindas do conflito colombiano

A prevalência, junto à opinião pública, do enfoque midiático sobre o tratamento das questões políticas de fundo e da dinâmica do conflito expressa basicamente o desconhecimento e o distanciamento por parte da sociedade brasileira, das questões domésticas dos países vizinhos, apesar do esforço governamental em priorizar as relações no plano regional. A esse respeito, é forçoso reconhecer que pesam muito em favor de tal distanciamento, em particular no tocante aos países andinos, as dimensões e características territoriais brasileiras e a concentração da população e dos fluxos econômicos

⁸ No primeiro caso, tornou-se emblemática a prisão de Fernandinho Beira-Mar, um dos principais chefes do narcotráfico no Brasil na Colômbia; no segundo, os reflexos do desmantelamento dos grandes cartéis nos anos 80 e da ofensiva do governo Uribe sobre a guerrilha e sobre o comércio de drogas nas favelas e nos grandes centros urbanos brasileiros; esses reflexos não se restringem à oferta e ao preço, mas também às condições de proteção e controle dos canais de distribuição e das redes de venda de drogas e armas nos principais centros urbanos brasileiros.

nas regiões sul e sudeste do país. Tradicionalmente presente nas análises sobre as relações com os vizinhos ao norte, as distancias geográficas e econômicas continuam a ser importante fator de condicionamento das mesmas, a despeito do desejo político de superá-las por meio da integração nos planos bilateral e regional e do gradual incremento dos fluxos econômicos que se vem observando nos últimos anos com os países andinos. Nesse sentido, cumpre salientar que as percepções sobre o conflito colombiano não diferem significativamente, na forma com que são construídas, daquelas referentes à situação e a processos domésticos nos demais países da região. Em outras palavras, apesar de seus evidentes aspectos idiossincráticos, esses não determinam elementos perceptivos diferenciados no que tange às visões, no Brasil, sobre o entorno andino. Prevalece uma tendência a homogeneizar a região andina em uma visão difusa de instabilidade política e social que não reconhece as singularidades de cada país. Isso é reforçado e agravado pelo fato de não existirem, no Brasil, canais ou veículos de informação com capacidade de maior penetração política e social que se dediquem a um acuidado acompanhamento e difusão das agendas política, econômica e social dos países vizinhos e da região em seu conjunto.

A crise colombiana ganha concretude para o Brasil inicialmente em lugares específicos. É em algumas

pontos da fronteira que se manifestam, de forma mais explícita e tangível, as externalidades, para o Brasil, da crise colombiana, associando-se e reforçando dinâmicas ditadas, por sua vez, por fatores locais e por outros que provêm de processos econômicos e sociais domésticos que resultam em fluxos migratórios para essas regiões, movidos por pessoas em busca de oportunidades, em geral na economia informal ou em atividades que a estimulam direta e indiretamente, como o garimpo e a extração de madeiras, e quando não em atividades francamente ilegais, como o tráfico de drogas e armas e o contrabando em suas variadas formas. Cumpre assinalar que o Brasil comparte cerca de 1.200 km de fronteiras com a Colômbia, em áreas de selva, escassamente povoadas e de difícil acesso, ainda que atravessada por uma ampla rede de vias fluviais. Cidades como São Gabriel da Cachoeira, Letícia e Tabatinga sintetizam a ocorrência dos fenômenos acima mencionados, sendo a região conhecida por “Cabeça do Cachorro” a que tradicionalmente tem ocupado maior atenção de parte das autoridades brasileiras no que diz respeito às externalidades da crise colombiana e suas pressões sobre áreas fronteiriças. Essa região é conhecida por ter se transformado em importante corredor do narcotráfico e do tráfico de armas que se valem da malha fluvial da bacia do Rio Negro para o escoamento de drogas utilizando, para tanto, pequenas embarcações (Procopio 2002: 165).

Essa situação leva a que a atenção do governo brasileiro frente ao conflito colombiano conduza à intensificação da presença dos instrumentos de segurança do Estado (no caso, as Forças Armadas e forças policiais), com vistas a prevenir sua eventual projeção para o território brasileiro e a reprimir atividades ilícitas como tráfico de drogas, armas, contrabando de minérios, madeira e de espécies silvestres dentre outras (Lessa 2002: 242). Tais questões alcançam repercussão na mídia no Brasil e possuem grande peso na informação e formação da opinião pública brasileira sobre a crise colombiana, a qual é associada àqueles ilícitos, não como fator causal, mas certamente como importante fator interveniente. Conforme expresso anteriormente, tratam-se de visões definidas muito mais pelas preocupações brasileiras com questões presentes em sua agenda de segurança doméstica que por reflexos diretos ou pela dinâmica do conflito em si.

Também ocupam algum espaço na mídia os fatos que revelam as faces e dimensões mais aparentes e imediatas do conflito, ou seja, as ações de repressão militar aos movimentos guerrilheiros conduzidas pelo governo do Presidente Álvaro Uribe, os

sequestros, atentados e algumas ações ofensivas perpetrados sobretudo pelas FARC, realçando a imagem de guerra civil sem contudo prestar maior ênfase às suas diversas facetas e componentes essenciais⁹. Sobre a abordagem na mídia dos enfrentamentos entre as forças armadas colombianas e as FARC e o ELN, cabe assinalar a virtual ausência de referência, nos veículos de imprensa, sobre os reflexos, no campo dos direitos humanos, da atuação da guerrilha e da ofensiva militar empreendida pelo governo¹⁰. Já os efeitos ambientais do fumigamento de cultivos de coca tem logrado algum espaço, muito embora sem que isso gere consequências mais imediatas e visíveis sobretudo entre entidades da sociedade civil organizada voltadas para questões ambientais ou mesmo na área governamental, onde prevalece a perspectiva de tratar-se de tema interno sobre o qual não cabe manifestação oficial.

Na ausência de debate sobre tais questões de inegável apelo político, ganha relevo a intensificação da presença militar brasileira ao longo da fronteira para dissuadir incursões das FARC em território nacional, o que confere, portanto, proeminência ao protagonismo das forças militares e também policiais. Esse protagonismo, embora absolutamente necessário

⁹ Os esforços de desmobilização das forças paramilitares tem recebido alguma atenção, muito embora suas origens, e o papel que desempenharam ao longo do conflito deixam de ser suficientemente apresentados e esclarecidos. Na linha dos eventos de impacto, o sequestro de Ingrid Betancourt continua atraindo alguma atenção da mídia.

¹⁰ O tema ocupou espaço nas discussões travadas no âmbito da última edição do Fórum Social Mundial ocorrido em Porto Alegre, Brasil em janeiro de 2005..

e justificável do ponto de vista dos interesses de segurança do país, torna ainda mais difícil uma mais precisa apreensão, por parte da classe política e da sociedade brasileira, da natureza e do alcance do conflito, na medida em que realça aspectos que não remetem à consideração dos aspectos de fundo do conflito, mas antes de algumas de suas externalidades, como a pressão sobre as fronteiras, os laços entre a guerrilha e o tráfico de drogas, de armas e munições, e ao fluxo desse tráfico no território brasileiro em particular.

Além das questões já mencionadas, preocupa amplos segmentos das Forças Armadas brasileiras a possibilidade de que o acirramento do conflito venha a resultar na ampliação da presença militar norte-americana não apenas na Colômbia como em outros espaços da região andina, o que é percebido com muita reserva, particularmente nas Forças Armadas, pela associação que se estabelece entre tal presença e a eventualidade de ações intervencionistas que possam levar à regionalização do conflito e, mais ainda, colocar em questão a plena soberania sobre a Amazônia. Com efeito, essa percepção não se restringe às Forças Armadas. Também no meio parlamentar observa-se forte tendência a associar o conflito (e os Planos Colômbia e Patriota) a objetivos geopolíticos norte-americanos que poderiam incluir, eventualmente, a internacionalização, ou ainda, a ocupação da Amazônia (INESC 2002: 43). Uma variação

desse argumento, igualmente muito presente em segmentos do Estado e da sociedade brasileira, considera o conflito colombiano como funcional aos interesses dos Estados Unidos na medida em que oferece justificativa para a presença militar norte-americana na Colômbia e, eventualmente, em outros países da Bacia Amazônica. Ainda que não voltada para a ocupação militar, a presença militar norte-americana na América do Sul manteria em perspectiva, como espectro e possibilidade, de acordo com essa visão, o intervencionismo característico do período da Guerra Fria. Trata-se de um conjunto de visões de inegável sentido conspiratório, mas que refletem genuína preocupação, de parte das Forças Armadas e de importantes segmentos da sociedade brasileira, com a integralidade territorial do país naquela região e com os escassos recursos dedicados a sua proteção (Martins Filho 2003: 278).

Embora não possua o mesmo sentido imediato conferido a proteção das fronteiras para prevenir incursões da guerrilha e a ação de narcotraficantes, a preocupação em evitar qualquer forma de relativização ou questionamento da soberania brasileira sobre seu território amazônico representa importante fator condicionante das percepções, no meio militar brasileiro, das possíveis implicações do conflito e do envolvimento dos Estados Unidos no mesmo por meio da cooperação militar prestada ao governo colombiano e da subordinação do conflito à lógica da

guerra ao terrorismo global¹¹.

Além da mencionada relação com o narcotráfico e com outros ilícitos transnacionais, outro elemento que despontou como importante tema junto a opinião pública e a classe política brasileira foi o Plano Colômbia, o qual foi apreendido domesticamente como política que facilitaria a irradiação de interesses e que ensejaria a presença militar norte-americana no subcontinente, representando, sob essa ótica, ameaça aos interesses e a soberania brasileira na área amazônica, conforme visto nos parágrafos anteriores.

Igualmente muito exemplificativa é a associação que se estabeleceu tanto na mídia como no plano político, entre o Plano Colômbia e a presença militar norte-americana na América do Sul e com a tendência de militarização dos principais temas de segurança na região, em particular o enfrentamento ao narcotráfico, alimentando, assim, uma polêmica sobre o papel e as atribuições das Forças Armadas e que se estabelecera desde o início dos anos noventa. A militarização do enfrentamento ao narcotráfico e o engajamento das Forças Armadas no combate à violência derivada também do crime organizado foram temas que voltaram a ganhar impulso internamente no Brasil com a implementação do Plano Colômbia, e de forma mais pronunciada, a partir

do Governo Uribe.

Três aspectos foram, em geral, valorizados nas leituras sobre o Plano Colômbia no Brasil, sobretudo a partir do governo Uribe: (i) a disposição de derrotar militarmente as FARC e o ELN e de desmobilizar as forças paramilitares; (ii) o apoio político e ajuda militar dos Estados Unidos para o atingimento daqueles fins; e (iii) o decidido alinhamento do governo colombiano aos Estados Unidos no combate ao terrorismo e o consequente enquadramento das ações contra a guerrilha nessa mesma lógica. Presentes nas informações e análises da grande mídia, esses elementos foram também incorporados na formulação de política e das posições do Governo, embora de modo muito mais matizado.

Quanto ao primeiro aspecto, prevalece, no meio governamental brasileiro, a perspectiva de ser o conflito e as respostas de parte do governo colombiano uma questão interna daquele País sobre a qual não deve haver nenhuma forma de ingerência direta de parte do Brasil, cabendo-lhe antes tomar medidas preventivas e de proteção de seu território, como já mencionado, rejeitando qualquer intenção de influenciar as escolhas e decisões do governo colombiano. A diplomacia e as Forças Armadas brasileiras são, tradicionalmente, ciosas quanto ao princípio da não ingerência em assuntos domésticos de

¹¹ Para uma visão representativa deste pensamento no meio militar brasileiro, ver SILVEIRA, Rui M. *Segurança e Defesa: A Visão do Exército Brasileiro*. www.defesa.gov.br/enternet/ciclodebates/textos/htm.

terceiros países. Há, ao mesmo tempo, genuína preocupação no Brasil em evitar que o conflito se transponha ao território brasileiro, o que leva o governo a procurar desempenhar um papel construtivo na facilitação de saídas do conflito. Situa-se sob essa lógica, o oferecimento, pelo governo brasileiro, em 2003, do território brasileiro para conversações entre o governo colombiano, as FARC e o ELN. Naquela ocasião, o oferecimento suscitou reações negativas tanto no Brasil como na Colômbia, mas foi reiterado em março de 2005 em um contexto em que negociações de paz tornaram-se plausíveis, embora somente envolvam, no presente, o governo e as forças paramilitares, em particular as Auto Defesas Unidas da Colômbia.

3. A incidência do conflito no plano regional e nas relações bilaterais

A disposição do governo brasileiro de fortalecer as bases de uma concertação política sul-americana e de exercer liderança nesse processo, ao mesmo tempo em que se vê limitada, dentre outros fatores, pelo conflito e por suas externalidades regionais, também o impede de se manter alheio ao mesmo. Tradicionalmente, a posição brasileira frente à crise tem sido a de considerá-la uma questão interna a ser manejada pelo governo e pela sociedade colombiana primariamente. A ênfase a esse aspecto espelha, ao mesmo tempo, a preocupação em evitar que o

conflito se transforme em justificativa para intervenções de terceiros países ou mesmo a sua internacionalização, cenário considerado altamente indesejável sob a ótica brasileira.

A promoção e preservação de um entorno estável é importante interesse da política brasileira para a América do Sul, e para tanto, o país tem ativado medidas de cooperação em matéria de segurança com seus vizinhos da área andina, e com a Colômbia em particular, procurando assim erigir os elementos de contenção que lhe sejam possíveis para evitar o transbordamento e a internacionalização do conflito. Ao mesmo tempo, o governo brasileiro mostra-se disposto a aprofundar a cooperação bilateral nos campos militar, policial, judicial e de inteligência, em particular no que se refere a vigilância do espaço aéreo e das áreas de fronteira e ao enfrentamento ao narcotráfico e aos demais delitos conexos. Esses esforços garantem ao Brasil uma condição privilegiada de ação diplomática no plano sul-americano e que pode ser requerida tanto diante de um eventual agravamento da crise colombiana como de perspectivas concretas para sua superação.

Nos últimos tempos, no entanto, observa-se o gradual deslocamento das atenções de parte do governo brasileiro, e também, em certa medida, da própria sociedade, das questões relacionadas aos ilícitos transnacionais para a deterioração das condições de governabilidade democrática nos países andinos como

preocupação mais imediata. As recentes crises políticas na Bolívia, Equador, Peru, bem como a crise diplomática entre Colômbia e Venezuela em torno da captura em Caracas, de importante integrante das FARC, concorrem para fomentar visões muito homogêneas sobre as realidades desses países e sobre a origem de seus problemas políticos, econômicos e sociais. Nesse sentido, contribuem também para dificultar uma melhor apreensão dos aspectos fundamentais do conflito colombiano, na medida em que os diluem em um conjunto do qual não formam parte os fatores idiossincráticos que estiveram em sua origem e que se manifestam ao longo de sua evolução.

Em outras palavras, no contexto do agravamento das condições de governabilidade democrática na região andina, a importância do conflito e a avaliação de seus desdobramentos regionais e para as relações entre o Brasil e a Colômbia tendem a ser relativizadas, mesmo reconhecendo a indissociabilidade dos temas que o permeiam com aqueles que conformam o quadro de crise política na área andina. Em tal contexto, torna-se ainda mais difícil a compreensão, no plano societário, dos aspectos distintivos do conflito colombiano frente à crise de governabilidade democrática que assola os demais países andinos.

Já no plano governamental, parece prevalecer a preocupação em dispensar tratamento específico a

cada situação de crise, de forma a melhor delimitar as possibilidades e os limites da ação brasileira segundo cada caso, o que confere um importante sentido de matiz à ação diplomática brasileira na região, em particular em sua dimensão bilateral. Como já mencionado, em relação à Colômbia, destaca-se o empenho em intensificar a cooperação no campo da segurança com base muito mais na valorização dos interesses convergentes nesse campo do que nas diferenças quanto às orientações políticas e ideológicas entre ambos governos.

Esse ponto remete à consideração de alguns aspectos que estiveram presentes na agenda bilateral em tempos recentes tendo como foco o conflito colombiano, em particular o empenho do governo colombiano em inscrever o enfrentamento à guerrilha no combate ao terrorismo global. Há, a esse respeito, significativas diferenças para com as percepções do governo brasileiro que evita classificar as FARC, em particular, como movimento terrorista. Em outras palavras, não se percebe, no caso do Brasil, o conflito como predominantemente associado ao terrorismo ou como expressão deste, mas como o resultado de injunções políticas de ordem interna que se sedimentaram e se vincularam, ao longo de seu desenvolvimento a outras questões distintas das que lhe deram origem, conferindo-lhe, por essa via, projeção externa que não descaracteriza, no entanto, sua natureza essencialmente doméstica.

As diferenças de visões entre os governos colombiano e brasileiro acerca da natureza do conflito não têm representado em si obstáculo para a manutenção de bom nível de entendimento e de cooperação no plano da segurança e em outras agendas, uma vez que há sólida convergência sobre pontos fundamentais, como a necessidade de garantir e fortalecer territorialmente a presença do Estado, de firme enfrentamento ao narcotráfico, de melhora das medidas de controle de fronteira e do espaço aéreo e da promoção de alternativas de desenvolvimento para as áreas fronteiriças hoje sob forte influência de atividades ilícitas e da economia informal, além, obviamente, da agenda de integração da infra-estrutura como requisito para o fortalecimento e diversificação dos fluxos econômicos entre os dois países.

Conclusão

A tendência de aprofundamento da interdependência que se observa entre o Brasil e seus vizinhos sul-americanos implica um maior grau de exposição da sociedade brasileira às dinâmicas políticas, econômicas e sociais que deles procedem e cujas externalidades projetam-se através das fronteiras sob a forma de fluxos humanos, financeiros e materiais e que transformam-se, por sua vez, em elementos constituintes de novas realidades, muitas vezes distantes daquelas que lhes deram origem.

É sob esse prisma

que é percebido, no Brasil, o conflito colombiano, ou seja, por meio de suas externalidades indiretas, porém mais evidentes para a sociedade brasileira. Tratam-se, portanto, de percepções centradas em elementos secundários e mediados, de um lado, pelas posições e pelo discurso governamental nos campos diplomático e da segurança e defesa, e, de outro lado, pela abordagem da imprensa escrita, e pelas percepções da classe política e da sociedade sobre a relação entre processos de alcance e expressão transnacional e o contexto doméstico onde desponta o aumento da criminalidade e da insegurança como uma das principais preocupações da cidadania. Nesse sentido, pode-se afirmar que reconhece-se no conflito colombiano não um fator de causalidade, mas sim de reforço de processos que geram violência e insegurança, em particular nos grandes centros urbanos brasileiros, por meio das redes do tráfico de drogas e armas e do crime organizado.

Por ser reducionista, tal leitura certamente não apreende as causas e as motivações subjacentes ao conflito, suas distintas expressões, sua dinâmica e suas implicações nos diferentes campos, mas assimila-o como variável que incide no panorama da segurança doméstica, tanto em nível local como regional.

As percepções no campo governamental definem-se em torno de um conjunto de questões de ordem eminentemente política (a natureza

dos atores e do próprio conflito, o papel limitado que o Brasil pode cumprir para o seu fim, as implicações da presença militar norte-americana, as perspectivas da estabilidade regional) e outras mais imediatas tratadas no campo da defesa (a presença das forças armadas nas áreas de fronteira, a vigilância do espaço aéreo e do território,

a dissuasão de incursões da guerrilha em solo brasileiro). De forma geral, não são percepções

necessariamente distintas, mas que oferecem uma perspectiva bastante difusa e parcial do conflito e da crise colombiana em sentido geral, de seu alcance e suas implicações regionais.

No que se refere à influência sobre grupos domésticos, foi visto que o conflito, mesmo não sendo percebido como ameaça direta à segurança do País - avaliação esta comungada pelas Forças Armadas - proporciona aos militares brasileiros importante argumento em favor do reaparelhamento e modernização do aparato militar e de seu reposicionamento, processo em curso desde o início dos anos noventa, para fazer face ao desafio do adensamento da presença do Estado nas fronteiras norte do país. Também reforça, mesmo que indiretamente, a insistência das Forças Armadas em concentrarse

em funções tradicionais, como a vigilância das fronteiras e a preservação da integridade territorial, em um contexto em que intensificaram-se, interna e externamente, as pressões em favor de seu engajamento no combate ao narcotráfico, às quais as Forças Armadas têm resistido tenazmente por considerarem que isso fere suas atribuições constitu-

cionais e que não são elas o instrumento adequado para tanto. Em síntese, o conflito colombiano oferece im-

“Prevalece uma tendência a homogeneizar a região andina em uma visão difusa de instabilidade política e social que não reconhece as singularidades de cada país.”

portante argumento e poderosa justificativa não apenas para que os militares advoguem maiores recursos e propugnem a reafirmação de seus atributos e missões tradicionais. Ao mesmo tempo, confronta-as com a necessidade de engajamento em missões não tradicionais, tendência esta que adquire, no entanto, expressão e relevância menor frente ao primeiro aspecto.

Em síntese, as percepções no Brasil sobre a crise colombiana refletem as preocupações do governo e da sociedade brasileira em relação à crescente instabilidade regional, para a qual concorrem o conflito e suas externalidades imediatas, mas tais percepções constroem-se com base, não nos elementos da própria crise colombiana, mas sobretudo, das expressões da insegurança no plano

doméstico e das dificuldades do Estado brasileiro em responder a elas de forma eficiente.

Bibliografia

Brigagao, Clóvis e Proença, Domício (Orgs.) 2004. *Panorama Brasileiro de Paz e Segurança*. São Paulo: Hucitec.

Cepik, Marco e Ramirez, Socorro. 2004. *La Agenda de Seguridad Andino-Brasilena*. Bogotá: Fescol - IEPRI.

Council of Foreign Relations. 2004. *Andes 2020 – A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.

Grabendorf, Wolf (org.). 2003. *Seguridad Regional en las Americas*. Bogotá: FESCOL.

Instituto de Estudos Socio-Econômicos. 2002. *Plano Colômbia: Perspectivas do Parlamento Brasileiro*. Brasília: INESC.

Jervis, Robert. 1976. *Perceptions and Misperceptions in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.

Jervis, Robert. 1989. *The Logics of Images in International Relations*. New York: Columbia University Press.

Martins Filho, João Roberto. 2003. “A Visão Militar sobre as Novas Ameaças no Cenário da Amazônia Brasileira”, em Suzeley Kalil Mathias e Samuel Alves Soares, *Novas Ameaças: Dimensões e Perspectivas*. São Paulo: Sicureza Editora, pp. 245-280.

Olivera, Eliezer R. 2004. *Democracia e Defesa Nacional*. São Paulo: Manole.

Procópio, Argemiro. 2002. *O Brasil no Mundo das Drogas*. Petrópolis: Ed. Vozes.

Procópio, Argemiro. 2003. *Brasil: Novos Desafios*. São Paulo: Alfa-Omega.

Rebelo, Aldo e Fernandes, Luis. 2003. *Politica de Defesa Para o Século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados.

Mathias, Suzeley Kalil e Alves, Samuel. 2003. *Novas Ameaças: Dimensões e Perspectivas: Desafios para a Cooperação em Defesa entre Brasil e Argentina*. São Paulo: Sicureza Editora.

Vaz, Alcides Costa. 2004. *La Agenda de Seguridad de Brasil: de la Afirmacion Soberana hacia la Cooperacion*, em Cepik, Marco e Ramirez, Socorro. *La Agenda de Seguridad Andino-Brasilena*. Bogotá: Fescol - IEPRI, pp. 145-174.