

PARCEIROS ESTRATÉGICOS PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

RICARDO DATHEIN

organizador

AS AMÉRICAS

VOLUME I

ANDRÉ MOREIRA CUNHA

EDUARDO MALDONADO FILHO

GUSTAVO MEIRA CARNEIRO

HELENA LOBATO DA JORNADA

MARCO AURÉLIO CHAVES CEPIK

PAULO GILBERTO FAGUNDES VISENTINI

PEDRO DOS SANTOS DE BORBA

Colômbia

Segurança, Política Externa e Relações Bilaterais com o Brasil

Marco Cepik

*Helena Jornada**

I Contexto Político e Desafios de Segurança na Colômbia

A Colômbia vive um conflito interno há mais de 40 anos, cujos reflexos no sistema político são evidentes. O principal efeito pode ser visto no enfraquecimento das suas instituições democráticas, antes as mais fortes da América do Sul. O atual presidente, Álvaro Uribe, foi eleito pela primeira vez em 2002, como um candidato independente, rompendo com a hegemonia de quase dois séculos dos dois principais partidos colombianos. Tomou posse após a falência das tentativas de negociação com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) e adotou uma política militarizada para limitar o poder dos grupos insurgentes internos, o que realizou com sucesso. Em 2006, aprovou uma emenda constitucional que possibilitou sua reeleição, vencendo as eleições logo após e assumindo a presidência por mais quatro anos.

Devido ao sucesso em combater os grupos insurgentes, o governo de Uribe tem índices altos de aprovação, que estão em torno de 70%. Entretanto, seu governo também é caracterizado pelo autoritarismo, militarização e violência, o que o próprio chama de “política da segurança democrática”. Recentemente o presidente foi envolvido em escândalos de corrupção e sua proximidade com membros das Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC) (grupo paramilitar de extrema direita) suscitou polêmica na imprensa colombiana. Além disso, grupos de proteção aos direitos humanos acusam o

* A autora é membro do Serviço Exterior Brasileiro desde 02/07/2010. Este trabalho foi produzido antes dessa data e quaisquer opiniões nele expressas são de caráter pessoal e não refletem aquelas do Ministério das Relações Exteriores ou do Governo brasileiro.

governo de graves violações e de assassinatos encomendados por autoridades públicas em nome do combate aos grupos guerrilheiros.

Internamente, Uribe conseguiu realizar coalizões com diversos partidos, em especial com o Partido Conservador, que não lançou candidato próprio nas últimas eleições, e, como a oposição não é unificada, o presidente não encontrou grandes dificuldades para aprovar seus projetos de lei no congresso colombiano. Mas a oposição ao terceiro mandato de Uribe é grande, inclusive entre seus aliados, assim como entre importantes acadêmicos e veículos de mídia, como o periódico *La Semana*.

A possibilidade de a Corte Constitucional aprovar um referendo constitucional em que se permitiria a segunda reeleição de Uribe manteve um ambiente de incerteza ao longo de 2009, visto que a candidatura teria amplo favoritismo. Em novembro de 2009, contudo, essa possibilidade foi derrubada pela Corte. Com taxas de aprovação popular muito elevadas, Uribe passou a respaldar a candidatura de seu ex-ministro de defesa, Juan Manuel Santos, lançada pelo Partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U), partido governista. Além de Santos, os principais presidenciáveis em 2010 foram Rafael Pardo, senador liberal; Gustavo Petro, pela centro-esquerda (Polo Democrático Alternativo); e Antanas Mockus, pelo Partido Verde, aliado a políticos independentes.¹

Assim como seus antecessores, o novo governo colombiano terá sérios problemas internos no país para enfrentar. Em primeiro lugar, há o tema das consequências políticas e institucionais do negócio das drogas ilícitas, especialmente cocaína, que está diretamente relacionado com os escândalos da para-política que seguem fragilizando o uribismo no Congresso. Além dessas consequências mais diretas, o narcotráfico influencia também dinâmicas econômicas e sociais importantes na Colômbia, haja vista que mais de US\$ 3 bilhões provenientes do narcotráfico são lavados anualmente nos sistemas financeiro e comercial colombianos (Fiscalía..., 2009). Assim, mesmo que se reconheça que os principais grupos envolvidos na produção de drogas não têm objetivos políticos, sendo puramente criminosos, a produção e o tráfico dessas substâncias constituem parte importante do setor exportador (informal) e das dinâmicas de segurança da Colômbia,

¹ No primeiro turno, Juan Manuel Santos obteve 46% dos votos, revelando forte respaldo político ao continuísmo; no entanto, a votação foi insuficiente para encerrar o pleito, diante da ascensão acelerada de Antanas Mockus (conhecida como “onda verde”) nas últimas semanas de campanha. Atingindo 21% no primeiro turno, o candidato verde subiu sua votação para 27% no segundo, ainda insuficiente para bater a votação governista (64%). Dessa forma, Santos se tornou presidente da Colômbia em agosto de 2010. (Nota acrescentada em 2010).

influenciando a coesão territorial do país, a legitimidade da democracia colombiana e a potencialidade da insurgência política.

Em segundo lugar, mesmo que se assuma que a campanha de contrainsurgência contra as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) e o Exército de Libertação Nacional (ELN) tenha sido bem-sucedida em seus objetivos de degradar as capacidades de ambas as organizações (a que nível resta por estabelecer), o aumento no número de *desplazados* internos (2,8 milhões em dezembro de 2008) e as crescentes denúncias de violações de direitos humanos indicam que os custos políticos da campanha ainda reverberarão por muito tempo na sociedade colombiana (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2009). Ademais, a substituição dos grupos paramilitares por organizações armadas menores do que os blocos das Auto Defensas de Colombia (AUC), mas ainda assim bastante violentas e ligadas aos novos cartéis do tráfico, também constitui parte de um conflito violento que parece longe de se encerrar com a derrota das guerrilhas com origem na esquerda armada.

Finalmente, como a Colômbia foi um dos países mais afetados da região pela crise econômica internacional, os efeitos políticos da crise se manifestam na incerteza sobre a disponibilidade de uma massa de desempregados (13% da população economicamente ativa em setembro de 2009) para a cooptação política uribista ou da oposição. As razões para as dificuldades políticas associadas com a crise derivam do fato de que o Estado colombiano já tinha um déficit estrutural muito alto quando a crise chegou, impedindo políticas anticíclicas consistentes, sobretudo em um momento em que as relações com a Venezuela se deterioraram, não somente em função de crises políticas, mas também de políticas de substituição de importações naquele país. Somente a redução da demanda venezuelana tende a reduzir o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) colombiano em 0,7 % em 2009.

II Política Externa da Colômbia

A política externa colombiana é condicionada pelo conflito civil, que aflige o país há mais de 40 anos, e pela luta contra a produção e o tráfico de drogas. Sendo assim, a política exterior colombiana é voltada para a manutenção e o fortalecimento da vigilância em suas fronteiras e para a aproximação com os EUA, com os quais a relação é vital em termos de auxílio financeiro e militar, assim como em termos comerciais. Ambos os aspectos da política externa colombiana causam desconforto e conflitos entre os países da região.

A aproximação entre Washington e Bogotá se desenvolveu ao longo das décadas de 1980 e 1990, sendo um dos elementos mais relevantes da política externa colombiana. Após um momento de descenso no governo de Ernesto Samper (1994-1998), a cooperação bilateral ganhou novo ímpeto com a ascensão de Andrés Pastrana, que articulou com Washington a formulação do Plano Colômbia, programa de auxílio norte-americano à Bogotá, focado na erradicação do cultivo de coca no país e na modernização e treinamento militares da Colômbia. O plano, que se desenvolveu no quinquênio 2000-2005, foi considerado bem-sucedido por Washington, que demonstraria sua intenção em renovar a cooperação securitária com Bogotá, ainda que com um volume menor de recursos. De 2000 a 2005, os EUA enviaram em torno de 600 milhões por ano para a Colômbia, então o segundo maior destinatário de recursos norte-americanos, atrás apenas do Oriente Médio.

Entretanto, com o deslocamento do foco da política externa norte-americana para o Iraque e para o Afeganistão, e com a vitória dos Democratas nas eleições parlamentares norte-americanas em 2006, o Plano Colômbia está sendo reavaliado e os investimentos passaram a ser mais direcionados para a erradicação das plantações de coca do que para a modernização militar. Além disso, durante os governos Bush e Uribe, a Colômbia se transformou em um dos principais parceiros dos Estados Unidos na luta contra o terrorismo, e parte expressiva dos recursos estava sendo colocada em esforços de guerra que não estavam diretamente relacionados com a contenção do cultivo de drogas, apenas com a modernização militar. Isso estava causando o acirramento de tensões entre os países da região, apossados com a crescente melhoria militar da Colômbia e com o desvio de recursos do plano original, que estavam sendo utilizados no combate à insurgência política. Além disso, a crescente participação de militares e de empresas de segurança privada no conflito colombiano estava desgostando parlamentares norte-americanos. Em 2008, pela primeira vez, o aporte de recursos destinados à Colômbia decresceu.

Mas a relação bilateral entre Colômbia e Estados Unidos não se resume ao combate às drogas, sendo a parceria comercial entre os dois países, que também está sofrendo reveses, de grande importância. Os Estados Unidos são o principal parceiro comercial da Colômbia, responsável por 35% de suas exportações, concentradas em petróleo, café, açúcar, bananas, flores, ouro, prata e esmeraldas. Em 2006, um acordo de livre-comércio foi assinado entre os dois países, porém ainda não está em funcionamento, pois não foi ratificado pelo Congresso dos EUA. Não há indícios de que o acordo será aprovado pelos EUA no momento. Apesar de ser cedo para afirmar como será a política externa norte-americana para a Colômbia sob o mandato Barack Obama, o presidente já sinalizou que não

pretende mudá-la. Assim sendo, se a tendência de menor envolvimento financeiro e político dos EUA perdurar, a Colômbia poderá sofrer duras consequências internas.

Devido à aproximação com os EUA e ao impacto do seu conflito interno, a Colômbia teve suas relações deterioradas com diversos países da América Latina. Por causa da porosidade das fronteiras, o cultivo de drogas e mesmo a atuação dos grupos guerrilheiros e do exército acabam sendo deslocados para os países limítrofes, particularmente o Equador. Nesse sentido, a Colômbia deve tentar ao máximo manter boas relações com seus vizinhos para conseguir melhorar o controle de suas fronteiras.

A tensão ocorrida em março de 2008 entre Equador e Colômbia demonstra perfeitamente a necessidade de reforço fronteiriço para que as relações políticas e a situação de segurança no continente permaneçam estáveis. O exército colombiano bombardeou o território equatoriano, matando Raúl Reyes, o segundo homem mais importante das Farc. Imediatamente, o presidente do Equador, Rafael Correa, alegando que houve violação à soberania de seu país, suspendeu relações diplomáticas com a Colômbia, que ainda estão congeladas. O episódio não resultou em um conflito de grandes proporções, pois Quito tem ciência da superioridade militar de Bogotá, mas a questão reforça o problema da volatilidade das fronteiras.

Na verdade, o problema da invasão das fronteiras equatorianas por forças colombianas não é novidade, já que, desde 2007, o Equador reclama que os produtos químicos utilizados pela Colômbia para erradicação das plantações de coca na fronteira afetam gravemente a agricultura local. O Equador levou a questão a tribunais internacionais, e o caso estava sendo julgado pela Corte Internacional de Justiça. Outro sério problema que afeta as relações entre Colômbia e Equador, e que também está relacionado com a fraca vigilância fronteiriça, é o fluxo de refugiados colombianos, que, fugindo do conflito civil, se instalam em território equatoriano. No geral, as relações entre ambos os países permanecem tensas, mas dificilmente escalarão para um conflito mais sério.

Manter boas relações com a Venezuela é essencial para a segurança da Colômbia, já que dividem quase 2.500 quilômetros de fronteira. Historicamente os países sempre tiveram relações amigáveis, mesmo que distantes. Atualmente, porém, tensões políticas persistem. Desde que Chávez assumiu o poder na Venezuela, a situação entre os dois países é bastante complicada, sendo que a troca de acusações de ambas as partes é constante. Contudo, o relacionamento pessoal de Chávez com Uribe e o fracasso de tentativas de mediação pelo presidente venezuelano no conflito com as Farc resultaram na deterioração e no rompimento diplomático das suas relações. O episódio envolvendo Equador e Colômbia em 2008 também foi determinante para

o desgaste das relações Colômbia-Venezuela, sendo que Hugo Chávez na ocasião ordenou o envio de contingentes militares à fronteira.

O governo colombiano constantemente acusa Hugo Chávez de ser “mentor ideológico” das Farc, o que resulta em acusações semelhantes e mais verossímeis de ligação do grupo de Uribe com os terroristas paramilitares. Entretanto, após a divulgação da suposta ligação entre o governo venezuelano e a liderança das Farc, através de dados obtidos do computador de guerrilheiros mortos no ataque que ocorreu no Equador, Hugo Chávez passou a ter uma atitude muito mais amena em relação às Farc, pedindo para que depusessem as armas e acabassem com o conflito. Devido ao sucesso que Uribe obteve em 2008 com as operações de resgate de reféns das Farc, inclusive de Ingrid Betancourt, Chávez está suavizando o discurso com a Colômbia, mas as relações continuam tensas e qualquer pequeno problema poderá resultar em um importante conflito diplomático. O impacto negativo da deterioração das relações entre os dois países não atinge apenas o nível bilateral, mas toda a América do Sul, já que a cooperação em segurança e para o combate ao tráfico de drogas entre Colômbia e Venezuela está estagnada, e isso se reflete em todo o continente.

Já com o Peru, as relações bilaterais são mais tranquilas. Apesar de os dois países terem tido um conflito fronteiriço, a proximidade entre ambos é grande. Isso decorre de vários aspectos, não apenas da compatibilidade ideológica entre eles. O Peru também enfrenta problemas com grupo guerrilheiro, o Sendero Luminoso, sendo que atualmente existem indícios de que as Farc estejam por trás da reorganização do grupo peruano; isso ocorre, pois, devido à contenção da produção de drogas na Colômbia, parte da produção colombiana acabou sendo deslocada para o Peru por causa da repressão implementada por Uribe; dessa forma, o Peru necessita cooperar com a Colômbia para conseguir combater seus problemas internos. Devido à proximidade ideológica entre os dois governantes e à complementaridade econômica, o Peru se transformou no principal parceiro da Colômbia na região.

Panamá e Brasil são os outros dois países com os quais a Colômbia tem fronteiras terrestres, enquanto, com a Nicarágua, o país compartilha fronteiras marítimas. Com exceção do Brasil, as relações são tensas e apresentam momentos de estabilidade devido ao controle de fronteiras. Com o Panamá, a Colômbia assinou, em 2003, um tratado de cooperação bilateral para melhorar a segurança fronteiriça; entretanto, ainda no mesmo ano, as relações se deterioraram após um ataque de paramilitares colombianos ter matado líderes indígenas panamenhos na fronteira. Desde então a relação entre os dois países está estagnada.

Já com a Nicarágua, existe uma disputa por fronteiras marítimas no arquipélago caribenho de San Andrés, o que quase escalou para um con-

flito aberto entre os dois países quando o governo nicaraguense concedeu a empresas privadas o direito de exploração de petróleo nas áreas contestadas. O caso foi avaliado na Corte Internacional de Justiça e atualmente não oferece nenhum risco de conflito. Outro problema entre os dois países é a proximidade do atual presidente da Nicarágua, Daniel Ortega, com Hugo Chávez, já que Bogotá acusa Ortega e Chávez de terem recebido como refugiados diversos combatentes das Farc que escaparam aos ataques militares colombianos realizados em 2008.

No segundo semestre de 2009, o tema central das relações externas da Colômbia foi o polêmico acordo em torno da ampliação do acordo com os Estados Unidos para a presença de pessoal militar e civil e a utilização das bases da Fuerza Aérea colombiana em Apiay, Palanquero e Malambo, além das bases da Armada, na Bahía de Málaga (oceano Pacífico) e em Cartagena, no Caribe. Tais acordos permitiriam a utilização das bases por dez anos e, do ponto de vista dos Estados Unidos, mais do que compensariam a perda do acesso à base equatoriana de Eloy Alfaro, em Manta. Por um lado, os presidentes da região, sobretudo Lula, Chávez e Bachelet, demandaram garantias e explicações da parte de Uribe. Por outro lado, o presidente colombiano procurou passar à ofensiva, justificando a necessidade da ampliação da cooperação com os Estados Unidos devido aos descontroles do lado venezuelano para o combate ao tráfico de armamentos e drogas, bem como exigiu explicações do Brasil e da Venezuela sobre as recentes compras de armamentos. Na prática, essa crise foi o segundo grande teste para a capacidade de a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) processar conflitos (o primeiro havia sido a crise separatista na Bolívia). Considerando as sinalizações obtidas por setores da administração Obama em relação ao caso das bases e também aos desdobramentos da crise hondurenha, Uribe parece ter obtido sucesso no seu objetivo político inicial: firmar-se como interlocutor e aliado do novo governo de Washington na contenção regional ao bolivarianismo, em que pese o protagonismo brasileiro na mediação das crises e na vocalização dos temas globais.

III Relações Bilaterais com o Brasil

Apesar da proximidade geográfica, Brasil e Colômbia têm relações bastante distantes. Entretanto, desde o início do primeiro mandato do presidente Lula, os países têm se aproximado, e, ao longo de 2009, algumas iniciativas importantes foram tomadas com o objetivo de intensificar as relações bilaterais. As relações entre os dois países, mesmo distantes, não são conflituosas. O tratado que reconheceu a linha Tabatinga-Apa-

póris como limite oficial entre os dois países foi firmado em 1907, mas a primeira visita de um presidente brasileiro à Colômbia só ocorreria na década de 1980, com João Batista Figueiredo. A agenda bilateral esteve bastante concentrada em torno da cooperação em segurança na região amazônica, onde se verificou sinais positivos a partir da última década.

A necessidade de cooperação em segurança se tornou mais urgente nos últimos anos. O Brasil é um importante destino final da cocaína produzida na Colômbia, mas que também serve como plataforma de exportação da droga para outros continentes, especialmente o africano. Além disso, recentemente supostas ligações entre as Farc e criminosos brasileiros, especialmente do PCC, foram descobertas, o que indica que esse problema está internacionalizado e que seu combate exige esforços comuns. Esses esforços passam pela intensificação da vigilância amazônica, tanto que a Colômbia assinou com o Brasil convênio para ter acesso aos dados de inteligência relevantes do Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam).

Em março de 2009, os dois países assinaram um acordo inédito para o Brasil, que facilitará muito a cooperação em segurança entre eles e que indica uma mudança da política brasileira em relação às suas fronteiras. O acordo garante benefícios mútuos na realização de operações aéreas na fronteira, sendo que um limite de quase 60 quilômetros dos territórios nacionais pode ser adentrado em caso de perseguições. Isso permitirá que a Colômbia procure e prenda membros das Farc que cruzem a fronteira e, principalmente, intercepte mais facilmente o tráfico de drogas. O acordo, além de sinalizar o endurecimento do Brasil em relação às Farc e ao tráfico de entorpecentes, evitará que episódios como o que ocorreu com o Equador em março de 2008 se repitam. Adicionalmente, esse acordo, que demonstra um alto nível de confiança mútua, garante ao Brasil um papel de líder na integração sul-americana e cria impulsos para maior cooperação entre os países da região, especialmente no âmbito da Unasul.

Além da questão da segurança amazônica, que é o principal ponto da agenda bilateral entre Brasil e Colômbia, evoluções no comércio bilateral também são observadas, especialmente após a criação da Comissão de Monitoramento do Comércio. De 2006 a 2008, a corrente de comércio entre os dois países cresceu mais de 50% e teve sua pauta bastante diversificada, o que demonstra a necessidade de incrementar a cooperação bilateral em todas as áreas. Recentemente, ocorreu um encontro da Comissão Mista Brasil-Colômbia – criada após a visita realizada pelo presidente Álvaro Uribe ao Brasil em fevereiro de 2009 – no qual foram discutidas importantes áreas para incentivar a cooperação entre os dois países. Além do monitoramento e da vigilância amazônica, o principal ponto da agenda foi a cooperação na pesquisa e produção de biocombustíveis, já que a Colômbia é o maior produtor de biodiesel e o segundo maior produtor de etanol do mundo. Por

fim, os países assinaram acordos de cooperação sobre processamento de madeira, propriedade intelectual e destino do lixo produzido.

Outro tópico sempre presente na agenda bilateral é a atuação de empresas brasileiras na Colômbia. O presidente Álvaro Uribe sempre reforça a necessidade da presença das multinacionais brasileiras em seu país, especialmente as que trabalham com o desenvolvimento de infraestrutura básica, como as construtoras. Em 2007, uma campanha para atrair empresas brasileiras foi criada, sendo que benefícios fiscais e proteção especial foram garantidos a elas. Uma preocupação que subsiste é com a segurança do pessoal, já que empresas como Camargo Correa e Odebrecht sofreram com sequestros de seus funcionários nos anos 1990. Atualmente a situação da Colômbia é mais estável, já que as Farc, concentradas em regiões muito limitadas do país, estão tendo seu poder e influência redimensionados. Hoje, grandes empresas brasileiras, como Gerdau, Votorantim, Petrobras, Marcopolo, Camargo Correa, Odebrecht, Vale e Natura, entre outras, têm investimentos na Colômbia.

Referências

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. Disponível em: <<http://www.acnur.org/crisis/colombia/desplazamiento.htm>>. Acesso em: 28 set. 2009.

EL TIEMPO Elecciones. In: *El Tiempo.com*: Noticias de Colombia y el Mundo. 2009. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/elecciones2010/index.html>>. Acesso em: 25 set. 2009.

FISCALÍA General de la Nación. Disponível em: <<http://fgn.fiscalia.gov.co:8080/Fiscalia/contenido/inicio/principal.jsp>>. Acesso em: 28 set. 2009.

Sites consultados

Brasil. Ministério das Relações Exteriores: <www.mre.gov.br>

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária: <www.embrapa.br>

IHS Janes: <<http://sentinel.janes.com>>

Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro: <www.observatorio.iuperj.br>

Portafolio: <www.portafolio.com.co>

Stratfor Global Intelligence: <www.stratfor.com>

The Economist: <www.economist.com>