



## **A evolução e os desdobramentos da cooperação Colombo-Estadunidense para a governança securitária regional Sul-Americana**

Gabriel Graziottin<sup>1</sup>

### **Resumo**

Esse trabalho analisa os condicionantes estratégicos da cooperação colombo-estadunidense no período recente, destacando-se a evolução e as principais transformações securitárias, predominantemente para a Colômbia, através dessa cooperação. Posteriormente, se verifica os desdobramentos dessa relação para a noção de Governança Securitária Regional sul-americana desenvolvido a partir dos trabalhos de Flames & Radseck (2009), somado aos novos cenários e instrumentos de projeção de poder do país andino. Através da literatura de política internacional e o emprego de dados do Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) e World Bank (WB), se averigua um processo recente de reinserção da Colômbia na dinâmica securitária do subcontinente por meio de um crescente fortalecimento de seu aparato securitário e sobre fomento da parceria norte-americana.

**Palavras chave:** Relações Colombo-Estadunidenses; Modernização securitária; Governança Securitária Regional; América do Sul.

## **La evolución y los desdoblamiento de la cooperación colombo-estadunidense para la gobernanza securitaria regional sudamericana**

### **Resumen**

Este trabajo analiza los condicionantes estratégicos de la cooperación colombo-estadounidense em el período reciente, señalando las transformaciones de seguridad claves predominantemente para Colombia mediante esta cooperación. Posteriormente, este artículo verifica los despliegues dessa relación para la gobernanza de seguridad regional de la America del sur, a partir de los estudios realizados por Flames e Radseck (2009), sumado a nuevos escenarios y instrumentos de proyección de poder del país andino. Mediante la literatura de política internacional y el empleo de datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) e World Bank (WB), se examina un proceso reciente de reinserción de Colombia en la dinámica de seguridad del subcontinente por medio de un creciente fortalecimiento de su aparato de seguridad y pela cooperación norteamericana.

**Palabras-clave:** Relaciones colombo-americanas; Modernización de Seguridad; Governanza de Seguridad regional de la America del sur.

<sup>1</sup> Mestrando e bolsista CAPES pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Contato: gabriel-graziottin@hotmail.com

## **The evolution and unfolding of the Colombian-American cooperation for the South American regional security government**

### **Summary**

This paper aims to analyse the United States-Colombia strategic constraints for the recent time, pointing out the recent evolution of this relation and the main security changes, mostly for Colombia through this cooperation. Afterwards, this work check out the unfolding picture of this relation to the South America Regional Security Governance perspective developed from Flames & Radseck (2009) with the new landscapes and tools of power projection of the andean country. Through the International Policy Literature and the datas from Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) and World Bank (WB), we examine a recent process of Colombia reinsertion in security dynamics of the subcontinent through the increasing strenghtening of its security apparatus and with the north-american partnership.

**Key words:** Colombian-American Relations; Security Modernization; Regional Security Governance. South America.

### **Introdução**

Esse trabalho objetiva a construção de uma análise sobre as recentes transformações advindas da cooperação colombo-estadunidense e a forma na qual incidem na estrutura securitária regional da América do Sul. Para isso, operacionalizarei o conceito de Governança Securitária Regional e grande parte de seus pressupostos analíticos desenvolvidos nos trabalhos de Flames & Radseck (2009); Flames & Wojczewski (2011); Flames & Nolte (2010), Flames (2012) e Flames & Castro (2016). As estratégias securitárias, recursos de poder e vetores de política externa permearão esse artigo, a fim de se vislumbrar as transformações operadas na Colômbia através sua cooperação com os Estados Unidos. Darei maior enfoque para o país andino, pois é o ator que está diretamente inserido na dinâmica securitária sul-americana e que, dessa forma, possui maiores condições de proporcionar novos desdobramentos para a correlação de forças em análise.

A fim de se visualizar o meu objeto de análise com todas as suas potencialidades estratégicas, optou-se pela utilização das proposições teóricas do Realismo Neo-Clássico. Isto é, se adotará os pressupostos racionalistas e utilitaristas que permeiam o alinhamento entre os EUA e a Colômbia na busca de uma (nova) correlação de forças favoráveis, seja pela obtenção de novas capacidades de poder (Colômbia), ou a preservação da influência hegemônica hemisférica (EUA). De acordo com Rose (1998), a política externa de qualquer país está ancorada na variabilidade de seus recursos materiais e nas decisões políticas tomadas por seus dirigentes. Para a corrente realista neo-clássica, o sistema internacional desempenha

o papel predominante de condicionamento securitário dos Estados, porém, imperativos internacionais são filtrados pelo contexto político doméstico dos países, corroborando com variações de respostas desses atores a pressões internacionais comuns. (RIPSMAN, 2009).

Conforme demonstrarei, o instável contexto político interno da Colômbia no início dos anos 2000; elementos sistêmicos de preservação da hegemonia estadunidense nas Américas; alinhamento histórico das elites colombianas às prerrogativas internacionais de Washington; estratégias utilitaristas de obtenção de maiores recursos dissuasórios paralelo a estrutura sul-americana de distribuição de poder entre diferentes potências (regional e secundárias), permearam a relação colombo-estadunidense nos últimos quinze anos. Assim, empreenderei o método hipotético-dedutivo uma vez que eu aceito a hipótese da obtenção de uma correlação de forças político-securitárias favorável para a Colômbia e a preservação de um *locus* de operacionalidade dos interesses hegemônicos estadunidenses no subcontinente.

Esse estudo se assenta predominantemente na literatura de política internacional e trabalhos de análise estratégica voltados para a América do Sul, tanto de origem estadunidense, quanto colombiana e brasileira, recorrendo-se também a dados quantitativos disponibilizados pelo Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Energy Information Administration (EIA) e World Bank (WB).

### **Os motores da cooperação Washington-Bogotá: Perspectivas e necessidades**

As relações entre os Estados Unidos e a Colômbia advêm de um processo histórico que remonta a consolidação do Estado colombiano ainda no século XIX, perpassando a convergência de ambos os países no século XX – de maneira mais acentuada com a emancipação do Canal do Panamá (perda do território colombiano) paralelo a crescente presença estadunidense no Mar do Caribe e o Oceano Pacífico, no alvorecer da hegemonia hemisférica estadunidense. Partiu das elites colombianas desenvolver a conhecida doutrina *Respice Polum*, na qual, de acordo com Santos (2010), o país deveria adotar um alinhamento incondicional às diretrizes dos EUA em matéria de política externa, sob a convicção de que, além de pertencer à esfera de influência da “estrela polar do norte”, a Colômbia poderia tirar grande proveito dessa associação.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> A *Respice Pollum* fora a principal doutrina de política externa colombiana em sua relação com os Estados Unidos, o que não quer dizer que todos os governos adotam um alinhamento incondicional a agenda internacional de Washington. Cabarcas e Hernández (2012), por exemplo, demonstram que existiram governos de aproximação, equilíbrio e até distanciamento nessa relação ao longo dos anos. Entretanto, em um quadro comparativo, a maioria deles garantiu uma considerável importância em sua associação com os Estados Unidos.

No decorrer do século XX, a convergência colombiana com a potência do Norte transpôs relações pragmáticas, conveniências, intervenções e imposições de um país fatalizado por pertencer ao *locus* de influência dos Estados Unidos.<sup>3</sup> A história já demonstra os condicionantes internacionais que acentuaram essa aproximação, assentada na ordem internacional do pós-guerra e as “cortinas da Guerra Fria”.

Os motores da cooperação Washington-Bogotá no período pós-Guerra Fria, isto é, no processo recente, indubitavelmente foram fomentados pelos conflitos internos enfrentados pela Colômbia contra grupos insurgentes, guerrilhas (FARCs, ELN, etc.) e redes narcoprodutoras. Esse cenário projetou sérias ameaças institucionais ao Estado em um ambiente de agravamento da segurança regional, atrelado a riscos de um *spill over* no território sul-americano. A conjuntura de recrudescimento do histórico conflito interno colombiano intensificou-se nos anos 1980 e 1990, transformando-se em fonte de ameaça para a agenda de segurança estadunidense paralelo as já desenvolvidas Doutrinas de Segurança Nacional voltada contra as drogas.<sup>4</sup>

[...] el país estaba bajo la amenaza del poder corruptor de los carteles de la droga que había intentado instaurar una “narcodemocracia”<sup>2</sup>; por su parte, la agudización del conflicto había suscitado el desplazamiento forzado de millones de personas y el aumento en el número de homicidios y masacres por lo cual Colombia calificaba como una crisis humanitaria que requería de atención urgente; algunos otros avanzaron sobre la hipótesis de un “estado cuasi fallido” o en riesgo de colapsar ante la precariedad institucional y la pérdida de control territorial y la crisis de legitimidad. (ROJAS, 2009, p. 112).

Guerras, deslocamentos forçados, massacres, sequestros, redes narcoprodutoras e o risco de uma quase falência institucional do Estado colombiano catalisaram a atenção do antigo aliado, fomentando-se um novo alinhamento que conduziria a formulação e implementação do Plano Colômbia no início dos anos 2000.<sup>5</sup> Um novo “pacto”, com isso, foi

<sup>3</sup> Não se deve, contudo, incorrer uma leitura errônea acerca de uma “passividade colombiana” frente aos Estados Unidos. Diversos estudos demonstram o caráter convergente dos dirigentes colombianos de associação aos interesses políticos, econômicos e ideológicos aos Estados Unidos, inclusive com um modelo de desenvolvimento liberalizante condizente com os pressupostos defendidos por Washington. Para mais informações, ver Benjamín Herrera Chaves (2012), Arlene B. Tickner & Mateo Morales (2015) e Down Paley (2015).

<sup>4</sup> De acordo com Marcelo Santos (2010), já a partir da década de 1970, a administração Nixon incluíra na Doutrina de Segurança Nacional a luta contra a produção e comercialização de drogas ilícitas em suas relações com a América Latina, tendo Ronald Reagan em 1982, aprovado a *Defense Authorization Act* e incorporando a *National Security Decision Directive*, propagando a aliança entre o terrorismo de esquerda e o narcotráfico como uma ameaça a segurança dos EUA e a necessidade do exército estadunidense de participar da luta contra as drogas. Dessa forma, desde as últimas décadas a Colômbia e a região andina, como um todo já estavam inseridas em novas políticas desenhadas e fomentadas por Washington.

<sup>5</sup> Uma extensa literatura aborda o processo de elaboração e implementação do Plano Colômbia atrelado aos seus principais componentes. Ver Rosen (2014), Carreño (2014) e Viana (2016).

firmado entre Bogotá e Washington através de “intervenção a convite”, reforçando a tradição colombiana de incorporação à política externa estadunidense. Todavia, é imperioso destacar que essa cooperação recente não fora desigual para nenhum desses atores, apesar de suas assimetrias. Os ganhos foram frutificados pelos dois lados em uma relação pragmática, a despeito da condição do Estado colombiano de protetorado estadunidense no limiar do século XXI.

Para Arlene B. Tickner & Mateo Morales (2015) e Benjamín Herrera Chaves (2012), faz parte da estratégia colombiana uma subordinação consciente às prerrogativas estadunidenses, sejam por vetores de política internacional ou modelos de desenvolvimento econômico interno marcado pela cooperação dependente e associada ao parceiro mais forte. O Plano Colômbia cristalizou frutíferas benesses ao Estado colombiano, oriundos de sua cooperação com a superpotência do Norte nos últimos quinze anos. A evolução da cooperação com Washington representou um significativo aumento de equipamentos, militares, policiais e pessoal atrelado a todo um aparato de segurança que dinamizou e modernizou as forças colombianas, acentuadamente a partir do Governo Uribe (2002 – 2010).<sup>6</sup>

Hoy puede apreciarse con claridad que entre uno de los objetivos del plan Colombia estaba el de fortalecer la capacidad bélica del Estado colombiano, no sólo para enfrentar al movimiento insurgente sino también para contar con uno de los ejércitos mejor armados del continente, como lo es en la actualidad. (PARADA, 2010 *apud* CANTOR, 2012, p. 381).

Paralelo ao fortalecimento dissuasório do país nesse novo cenário, deve-se assinalar o recente crescimento econômico colombiano, incentivado pela abertura econômica nacional e o grande aporte de investimentos externos.<sup>7</sup>

Arlene B. Tickner & Mateo Morales (2015), Cantor (2012), Villa & Ostos (2005), Moniz Bandeira (2008), Paley (2015), Avilés (2008), entre outros autores, demonstram as vantagens geopolíticas e econômicas advindas para os Estados Unidos do parceiro subordinado. Concepções de Acordos *Proxy*, Cooperação Patrão-cliente e Império Informal permeiam a literatura estadunidense sobre hierarquia, autoridade e relações internacionais

<sup>6</sup> Conforme Paley (2015, p. 113): “According to a 2011 report on U.S. cooperation with Colombia prepared by the RAND Corporation and sponsored by the U.S. Air Force, U.S. support for Colombia through the 2000s included the supply of radar systems, helicopter carriers, heavy artillery, surveillance and interdiction training, training for port authorities, advice and equipment for aerial crop spraying programs, and U.S. Special Forces advisers to train the Colombian police and army (Chalk, 2011)”.

<sup>7</sup> De acordo com Avilés (2008, p. 413), “In addition, the economic policies furthered through Plan Colombia, such as a secure and stable business environment, the liberalisation of capital markets and the opening of markets to foreign direct investment, are not simply policies that benefit US-based TNCs, but they represent an economic agenda from which TNCs from around the world can benefit”.

assimétricas, sendo um baluarte para o modelo de cooperação com o país andino.<sup>8</sup> De acordo com essa leitura, os EUA terceirizam ao parceiro sul-americano a consecução de seus interesses estratégicos na região; permeando a exploração de recursos naturais colombianos; a proximidade geográfica com a Floresta Amazônica; a dissuasão securitária exercida contra *rebel states* (Venezuela, em maior medida) paralelo a uma favorável operacionalidade de intervenção militar em qualquer país do subcontinente. De maneira mais sucinta, o alinhamento Washington-Bogotá viabiliza a inserção estadunidense na governança securitária regional da América do Sul.

### **A Governança securitária regional da América do Sul: entre potências secundárias e a potência regional**

Uma governança securitária regional, de acordo com Daniel Flemer e Michael Radseck (2009, p. 7):

[...] denotes formal and informal structures of authority that coordinate, manage and rule collective responses to threats to the security of states in a region or common efforts of these states to promote security and stability outside their region. Collective security challenges can be subdivided into interstate conflicts, domestic crises affecting regional stability, and transnational threats. The unilateral, bilateral and multilateral structures of authority can be codified in formally binding institutional forms, but they may also be identified in the norms of behavior and action accepted informally among the regional states.

Essa definição desenvolvida pelos autores nos permite verificar os contornos do que viriam a ser um arranjo político-securitário regional que obedece a estruturas de autoridade, respostas coletivas e ameaças que, em diversas ocasiões, transcendem ao nível transnacional, perpassando fatores domésticos e interestatais. Para os autores, diferentes sistemas de governança securitária coexistem na América do Sul, calcados em um jogo de cooperações securitárias, ameaças endógenas/exógenas aos países e “transbordamentos fronteiriços” que se sobrepõem. Dessa forma, esse tipo de governança não pode ser vislumbrado através de um vetor político homogêneo, e sim, heterogêneo, assentado em mais de uma estrutura de

<sup>8</sup> Shoemaker e Spanier (1984) *Apud* Arlene B. Tickner & Mateo Morales (2015) atestam: “Sin embargo, la literatura concede que las mayores ganancias las obtiene el actor dominante, ya que mediante el establecimiento de relaciones clientelares puede expandir sus posiciones ideológicas y visiones de mundo; recibir respaldo para sus decisiones, incluso aquellas que dentro de la comunidad internacional son controvertidas e impopulares; y ganar ventajas estratégicas, ya que a través de sus clientes logra controlar territorios, recursos y zonas clave para sus políticas de seguridad, y al mismo tiempo puede usar a los subordinados como sustitutos em conflictos regionales” (p. 18-20).

autoridade. A governança securitária sul-americana nos últimos anos, assim como estruturas análogas em demais regiões do mundo, evoluíra por movimentos muito mais oriundos por pressões internas do que externas, característico do cenário de relativo reordenamento internacional pós-Guerra Fria.

Daniel Flames e Detlef Note (2010) demonstram a importância estratégica das alianças dos países sul-americanos com potências extraregionais, em políticas armamentistas que incidem em maior ou menor medida no “tabuleiro securitário” da América do Sul. Além da cooperação colombo-estadunidense, a Venezuela tornara-se nos últimos anos um sócio estratégico da Rússia no setor armamentista e o Brasil se beneficiou de sua cooperação com a França na indústria armamentista, como a produção de submarinos.<sup>9</sup> Na visão de Flames e Radseck (2009), diferentes sistemas de governança securitária e distintas práticas securitárias coexistem na América do Sul. A prática de balanço de poder (alinhamentos, cooperação, etc.) e a comunidade de segurança interagem em instâncias de competição de autoridades<sup>10</sup> no âmbito unilateral e multilateral<sup>11</sup> - como a UNASUL e o Conselho de Defesa, frente à escalada armamentista viabilizadas por influências extraregionais; enquanto a própria dinâmica interna rechaça a ingerência externa nos assuntos sul-americanos.

A governança securitária regional do subcontinente, conforme essa mesma perspectiva adotada, engloba um eixo de potências secundárias<sup>12</sup> e outro calcado na potência regional. Isto é, Venezuela, Colômbia, Chile e Argentina compõem o primeiro grupo enquanto que o Brasil, pela dimensão de seu poder militar e recursos naturais, ocupa o posto de maior potência sul-americana. “In South America, the regional order is characterised by unipolarity and relative power symmetry between secondary powers such as Colombia, Venezuela, Chile and

<sup>9</sup> Ressalva-se, contudo, que deve se ter cuidado com a aplicabilidade holística do conceito de alianças para analisar todas essas cooperações extra-regionais dos países sul-americanos. Conforme é destacado no estudo de Flames e Radseck (2009), os Estados Unidos é a potência extraregional que mais incide na dinâmica sul-americana, diferentemente da Rússia e França. Não se negando o caráter associativo do alinhamento colombo-estadunidense, o grau de cooperação russa e francesa dificilmente se enquadrariam em relações de aliança/alinhamento como o primeiro caso.

<sup>10</sup> Autoridades representadas em grande medida pelos Estados, com uma forte presença de seus Executivos na condução das relações externas, de acordo com os autores.

<sup>11</sup> É necessária a clareza de que atuação multilateral se dá no nível institucional de governança na maioria dos casos. De acordo com Adler and Barnett, (1998, p. 52): “South America can be defined as a nascent security community with emerging institutions that have been created to lower transaction costs and to increase mutual trust. In addition, South America demonstrates the key characteristic of an ascendant security community: the decreased fear that other members of the community represent a threat”.

<sup>12</sup> “Las potencias secundarias pueden definirse como los Estados que ocupan la segunda posición más poderosa dentro de una jerarquía regional. La posición secundaria está determinada por sus relativas capacidades en términos materiales y/o de ideas (Cooper et al., 1991; Flames y Wojczewski, 2011). Por eso, las potencias secundarias tienen una posición sistémica de dos caras: formulan sus estrategias de política exterior partiendo de la condición de inferioridad fáctica, percibida y/o anticipada con relación a la potencia principal, así como de superioridad respecto a los otros Estados de la región” (Ebert et al., 2011).

Argentina". (Flemes and Wehner, 2015, p. 165). Com isso, a dinâmica sul-americana, conforme analisada, opera em torno desses dois pontos gravitacionais - em um quadro de poder assimétrico favorável ao Brasil, sendo a contestação política a utilização de instrumentos institucionais pelas potências menores, em detrimento de estratégias militares interestatais mais onerosas.<sup>13</sup>

O alinhamento entre Washington e Bogotá nos últimos anos, contudo, seguiu um movimento que buscou transformar a Colômbia na maior potência secundária da América do Sul, conforme se verifica nos dados ilustrados na tabela 1.

Conforme se observa, apesar da Colômbia carecer de recursos de poder (PIB, etc.) em comparação aos vizinhos, houve um significativo crescimento de seu orçamento de defesa nos últimos anos o que demonstra uma reinserção do país andino na governança securitária regional na condição de país fortalecido. Para Bandeira (2008) e Rezende (2013), com a assistência dos EUA, a Colômbia tornou-se o Estado relativamente mais bem equipado da América do Sul (especialmente a partir de 2009), com uma população de 44 milhões de habitantes, a Colômbia adquiriu um contingente militar de 237.466 efetivos, enquanto o Brasil, com 8,5 milhões de quilômetros quadrados e mais de 200 milhões de habitantes, possui um contingente de 190.000.<sup>14</sup>

Observado o processo de alinhamento colombo-estadunidense paralelo aos seus desdobramentos para a governança securitária regional sul-americana, deve-se empreender um balanço da evolução dessa relação, acentuando-se novas estratégias em um mais cenário recente.

### **Limites da cooperação ou novas estratégias?**

Existe um amplo debate entre politólogos, analistas internacionais e estrategistas sobre o grau de alinhamento recente do Governo Santos ante as prerrogativas estadunidenses,

<sup>13</sup> E vice-versa, sendo a comum utilidade de instituições multilaterais pelo Brasil em sua projeção regional.

<sup>14</sup> Evidentemente, o conflito interno colombiano é o maior catalizador desse crescimento dissuasório paralelo ao fortalecimento do Estado frente aos grupos insurgentes (ou a Guerra de Quarta Geração que o país historicamente enfrenta, conforme a visão de alguns analistas), estando às forças militares colombianas ainda voltadas para a contra insurgência diferentemente de uma lógica de competição convencional interestatal. Entretanto, sendo essa projeção irrefutável, o caráter interméstico desse processo recente deve ser vislumbrado à luz dos desdobramentos externos que incidem no arranjo político-securitário regional, acentuadamente em uma fase que sinaliza possibilidades da pacificação do conflito interno colombiano e, *a posteriori*, o redirecionamento da política internacional do país. Carvajal (2012) e Pastrana (2014) (apud FLEMES & CASTRO, 2016) sustentam que o desenvolvimento desses indicadores materiais a favor da Colômbia reposicionaram o peso regional do país e explicam o desejo do país de exercer um papel mais assertivo na região, projetando-se não somente como uma potência secundária mas *a* potência secundária.

especialmente após a Suprema Corte colombiana revogar a continuidade da utilização de bases milites colombianas pelas Forças Armadas estadunidenses e o movimento de reaproximação diplomática do país com os seus vizinhos (até então marcadas em relações tensas com o Equador e a Venezuela decorrentes das políticas belicistas e/ou unilaterais de Uribe, como o ataque a um centro das FARC no Equador, em 2008) paralelo a medidas de fomento ao comércio regional e cooperação militar capitaneadas pelo Presidente Santos. Jonathan Rosen (2014), Daniel Flames (2012), Buelvas & Piñeros (2012), Cristina Pecequilo (2012) e Benjamín Herrera Chaves (2012) compõem o grupo que defende uma reorientação da política externa colombiana nos últimos anos, assentada em uma crescente autonomia frente às prerrogativas de seu tradicional aliado, somado a um movimento de diversificação de parceiros externos e uma maior inserção internacional desejosa de um maior prestígio. Arlene B. Tickner & Mateo Morales (2015), Moniz Bandeira (2008), Alexander Carreño (2015) e Raphael Padula (2013) discordam dessa perspectiva pelas mais variadas matizes analíticas, salientando elementos de caráter histórico, estrutural e estratégicos da cooperação Washington-Bogotá. Conforme essa leitura, verifica-se um componente majoritariamente retórico e pouco efetivo da política externa colombiana de diversificação de aliados, sendo o alinhamento do país andino com a “estrela polar do norte” ainda muito forte.<sup>15</sup>

Divergências à parte, se constatou nos últimos quatro anos do primeiro mandato de Manuel Santos junto a Administração Obama a redução dos recursos estadunidenses destinados a continuidade do Plano Colômbia em decorrência de reorientações orçamentárias do parceiro norte-americano, que ainda não se recuperou dos efeitos da crise econômica de 2008. Essa redução material e a maneira na qual incide na relação EUA-Colômbia vem perseguindo um movimento de dessecuritização do Plano Colômbia, especificamente em um menor comprometimento de Washington e a relegação de maiores responsabilidades para o parceiro sul-americano.

In sum, a brief analysis of several importante comments, President Obama made demonstrate tha he has attempted do change the rhetoric on Colombia and, in effect, has sought to desecuritize Plan Colombia and the war on drugs in Colombia. Yet, desecuritization is a process that does not happen overnight but rather in stages. President Obama’s statements did not depict Colombia as in dire need of U.S. assistance. Instead, he made assertions that implied that the situation in Colombia has improved greatly: Colombia has made significant progress and is no longer a major U.S. security priority. President Obama’s statements confirm the hypotheses made in the beginning

<sup>15</sup> Para mais informações acerca da relação Colômbia e Estados Unidos no que tange a equilíbrio, proximidade e distanciamento no decorrer dos anos, ver Fabio Sánchez Cabarcas e Catalina Monroy Hernández (2012).

of this chapter: Obama wants to be diplomatic and cannot say outright that he is desecuritizing Colombia because Colombia no longer represents a major priority for the United States in terms of national security interests. As expected, President Obama made comments about the need for a more equal relationship with Colombia, which means that the Colombian government must incur more of the responsibility, including the financing of its own war on drugs. (ROSEN, 2014, p. 108)

Observa-se, com isso, um novo cenário de perspectivas e prerrogativas que se abrem para as relações EUA-Colômbia, na qual se assume um progresso da situação securitária colombiana nos últimos anos e a não continuidade do risco securitário para a liderança hemisférica estadunidense. A necessidade de uma reformulação dessa relação surge a partir dessas prerrogativas, paralelo as pressões domésticas sofridas por Obama para reduzir o auxílio destinado aos países parceiros. Rosen (2014) sinaliza, com isso, o alavancar de um processo de dessecuritização que ocorre por etapas, em uma nova fase de relativo arrefecimento de recursos estadunidenses e uma maior autonomia/responsabilidade colombiana.

Não é de se estranhar que esse processo vem coincidindo com a política externa colombiana para a América do Sul, deixando-se de lado os movimentos dissuasórios e ações militares patrocinadas pelo anterior presidente Álvaro Uribe em outro cenário de maior aporte de recursos militares e econômicos oriundos dos Estados Unidos. Talvez se possa afirmar que esse processo recente corroborou com a leitura da gradativa autonomia política da Colômbia para com os Estados Unidos por ser um movimento calculado que já se encontra em curso, condizentes com os novos condicionantes e prerrogativas dessa relação.

### ***Institutional Constestation: um novo instrumento de política externa colombiana?***

Daniel Flames e Rafael Castro (2016) defendem que a Colômbia presidida por Manuel Santos vem utilizando novos instrumentos políticos de contestação à liderança brasileira e muitas das prerrogativas de convergência política da maior parte dos países da América do Sul. Isto é, ao se contrapor a antiga abordagem belicista e dissuasória de Uribe, a potência secundária recém inserida na arquitetura securitária sul-americana buscou mecanismos institucionais e diplomáticos de projeção de seu poder, sem incorrer a um ônus de seus recursos em um contexto de progressiva diminuição do apoio estadunidense e isolamento com os seus vizinhos.

A instrumentalidade institucional pode ser interpretada como uma estratégia de *soft-balancing* calcada em um pragmatismo diplomático de relativo distanciamento às

prerrogativas da integração sul-americana, como a incorporação do país na Aliança do Pacífico (AP), a aproximação com países asiáticos e europeus, a ênfase que o país continua dando para com a Organização dos Estados Americanos (OEA) sobrepondo-se a dinâmica da UNASUL, a utilização do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o movimento de incorporação do país à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Apesar de a Colômbia já estar inserida na UNASUL e participar do Conselho de Defesa Sul-Americano, todos esses mecanismos de inserção pragmática em instituições de governança mundial minam o avanço da convergência político-securitária do subcontinente em sua própria dinâmica. De acordo com Flames e Castro (2016), a potência secundária por não possuir mais condições de promover uma abordagem *collateral-hard-balancing*, busca aprofundar a cooperação com outros países para aumentar a margem de manobra sobre a potência regional (Brasil) e as demais potências secundárias da região.<sup>16</sup>

Ao se favorecer nos últimos quinze anos de sua relação estratégica com os Estados Unidos, a Colômbia logrou modernizar as suas forças armadas e se transformar em uma das principais potências secundárias da América do Sul. Porém, em um novo cenário de diminuição do suporte estadunidense paralelamente a sua não inserção no projeto de integração sul-americano capitaneado pelo Brasil, verificou-se que o país andino procurou aumentar a sua margem de manobra frente aos seus vizinhos – deixando a antiga postura de contestação dissuasória para trás com uma maior aproximação diplomática –, sem distanciar-se consideravelmente da “estrela polar do norte”, em um repertório de antigos e novos instrumentos institucionais de governança que viabilizaram um processo contínuo de projeção de poder.

Washington, em contrapartida, conseguiu assegurar um aliado estratégico e preservar a sua influência na governança securitária regional da América do Sul, corroborando com a sua manutenção hegemônica sobre o hemisfério. Para isso, nada menos oneroso do que investir em um porta-voz na região que defenda a maioria de seus interesses, em um cenário recente

<sup>16</sup> Necessita-se, contudo, empreender uma ressalva do trabalho de análise estratégica de Daniel Flames e Rafael Castro (2016). Os autores em diversos momentos incorporam as prerrogativas político-securitárias com tratados e acordos econômicos, como se fossem uma única opção levada a cabo pelas potências secundárias para promover a contestação política nos seus espaços regionais, como a Aliança do Pacífico. Não se ignorando o caráter político-ideológico de pertencimento de um país a um bloco econômico sob a tutela de uma potência (EUA, Brasil, Índia, etc.), verifica-se que principais fatores de incorporação são de ordem *econômica* e no modelo de desenvolvimento que esses países adotarão (quase sempre parecidos) para complementarem o seu comércio. Observa-se no caso sul-americano a semelhança de formas de desenvolvimento econômico concomitantes, estruturadas em políticas liberalizantes e com baixa presença do Estado, como a Colômbia, Peru e Chile na AP. O caráter de pertencimento geográfico ao Oceano Pacífico e a posterior condução de relações comerciais dos países da região torna-se evidente. Dessa forma, contrapõe-se as prerrogativas econômicas e de desenvolvimento como bloco em comparação ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e não por condicionantes político-estratégicos.

de progressivo distanciamento dos países às suas prerrogativas.

## **Conclusão**

Esse trabalho buscou demonstrar os condicionantes históricos do alinhamento colombiano à política externa estadunidense e as necessidades no processo recente que conduziram a formulação e implementação do Plano Colômbia. Sobre um olhar a médio prazo, verificou-se a transformação operadas no Estado colombiano quase falido há quinze anos, perpassando um processo de fortalecimento de seu aparato securitário e a sua posterior reinserção na Governança Regional Securitária da América do Sul. Washington, em contrapartida, garantiu um aliado estratégico na região, viabilizando um repertório de possibilidades de ação militar no Norte do subcontinente, exploração dos recursos naturais colombianos, dissuasão a países rebeldes e a permanência de sua influência por meio de um porta-voz regional.

Ao se reinserir na dinâmica securitária da América do Sul ou no escopo da Governança Regional Securitária operacionalizado nesse trabalho, a Colômbia persegue um movimento de transformação na maior potência secundária da região, desenvolvendo também recursos político-institucionais de contrabalanceamento ao processo recente de convergência política do países sul-americanos. Conforme demonstrado, a cooperação colombo-estadunidense não fora desigual para nenhum desses atores, e sim, frutificados pelos dois lados em uma relação pragmática de obtenção de uma nova correlação de forças favorável. Esse trabalho, dessa forma, procurou debruçar-se com maior profundidade sobre as vantagens obtidas pelo país andino através de sua cooperação com a maior potência do sistema internacional.

Assim, sobre uma ótica racional e utilitarista, buscou-se demonstrar alguns elementos de um processo recente – com todas as suas transformações, que desemboca em um cenário de antagonismo com projetos políticos regionais antagônicos aos interesses colombo-estadunidenses, como se verifica com a Venezuela e o movimento recente do Brasil por uma maior liderança regional. Todos esses fatores devem ser pensados e repensados nos estudos político-securitários da América do Sul, reconhecendo que novos trabalhos devem ser desenvolvidos sobre um tema que permanece em aberto nas agendas de pesquisa.

## **Referências**

ADLER, E. & BARBETT, M. (1998) ‘A Framework for the Study of Security Communities’

in E. Adler and M. Barnett (eds.) **Security Communities**. Cambridge University Press: Cambridge, 29–65.

AVILÉS, William. US Intervention in Colombia: The Role of Transnational Relations. **Bulletin of Latin American Research**, Oxford, v. 27, n. 3, p. 410–429, 2008.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. A importância Geopolítica da América do Sul na Estratégia dos Estados Unidos. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 24, n. 50, p. 7-35, jul/dez. 2008.

BUELVAS, Eduardo Pastrana; PIÑEROS, Diego Vera. De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana? In: **Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior**. Fundación Konrad Adenauer. p. 57-80. 2012.

CABARCAS, Fábio Sánchez & HERNÁNDEZ, Caralina Monroy. Actores, decisión y construcción de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos en la era Santos. In: **Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior**. Fundación Konrad Adenauer. p. 323-338. 2012.

CANTOR, Renan Veja. Colombia y Geopolítica Hoy. **Bogotá** v. 12, n. 2, p. 214-547. Jul/dez. 2012.

CARREÑO, Alexander Arciniegas. **Relações civis-militares na América do Sul: o caso colombiano durante o Plano Colômbia (2000-2010)**. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

CHAVES, Benjamín Herrera. La región andina y las incidencias geopolíticas en la inserción internacional del Estado colombiano. In: **Colombia: ¿una potencia em desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior**. Fundación Konrad Adenauer. p. 565-576. 2012.

FLEMES, Daniel; WEHNER, Leslie. Drivers os Strategic Contestation in South America. **GIGA Working Papers: Power, Norms and Governance in International Relations**, Oxford, n. 207, out. 2012.

FLEMES, Daniel; CASTRO, Rafael. Institutional Contestation: Colombia in the Pacific Alliance. **Bulletin of Latin American Research**, Oxford, v. 35, n. 1, p. 78–92. 2016

FLEMES, Daniel; RADSECK; Michael. Crating Multileval Security Governance in South America. **GIGA Working Papers**, Hamburg, n. 117, p. 1- 35. 2009

FLEMES, Daniel; WOJCZEWSKI, Thorsten. Contested Leadership in **Comparative Perspective: Power Strategies in South Asia and South America**. Asian Journal of Latin American Studies. Oxford, v. 24 No. 1: 1-27. 2011

FLEMES, Daniel. La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclássico. In: **Colombia: ¿una potencia em desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior**. Fundación Konrad Adenauer. p. 19-37. 2012.

FLEMES, Daniel; NOLTE, Detlef. Alianzas externas para armamento y defensa: Una nueva dimensión en la agenda de seguridad latino-americana. **Foreign Affairs Latinoamérica**. New York, v. 10 No. 1. enero/marzo de 2010

PADULA, Raphael. **A geopolítica da Bacia do Pacífico e a Integração regional na América do Sul**. Rev IU. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 30-47. 2013

PALEY, Down. **Drug War as Neoliberal Trojan Horse**. Latin American Perspectives, Issue 204, v. 42 n. 5, p. 109–132, Sept. 2015.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **As Relações Brasil-Estados Unidos**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

REZENDE, L. **Sobe e desce!** Explicando a cooperação em defesa na América do Sul: uma teoria realista-ofensiva. 2013. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Economia, Universidade do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

ROJAS, Diana Marcela. El taller del império global: Análisis de la intervención de Estados Unidos em Colombia (1998-2008). **Análisis político**. n.65, Bogotá, p.111-126, jan/abr. 2009.

ROSE, G. (1998). **Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy**. *World Politics*, 51, 1, 144-172.

ROSEN, Jonathan D. **The Losing War: Plan Colombia and Beyond**. State University of New York Press. 2014.

RIPSMAN, N. (2009). Neoclassical Realism and Domestic Interest Groups. En S. Lobell, N. Ripsman & J. Taliaferro (Eds.), **Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy** (170-193). Cambridge: Cambridge University Press.

SIPRI. STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. Disponível em <https://www.sipri.org/>. Acesso em 12/04/2017.

TICKNER, Arlene B; MORALES, Mateo. **Cooperación dependiente asociada**. Relaciones estratégicas assimétricas entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional* 85. Colomb. Int. pp. 284. Set/dec. 2015

VIANA, Manuela Trindade. **A Dimensão Internacional do Conflito Armado Colombiano: A Internacionalização dos processos de paz segundo as agendas hemisférica e global**. São Paulo: Hucited, 2016.

WB. WORLD BANK. Disponível em <http://www.worldbank.org/>. Acesso em Acesso em 13/05/2017.

## Anexo

**Tabela 1. Capacidades Materiais da Potência Regional e das Potências Secundárias (2013)**

Capacidades materiais	Argentina		Brasil		Chile		Colômbia		Venezuela	
	2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015
Orçamentos de Defesa/Gastos militares (Bilhões/US\$)	4511	5483	31,456	24,618	5435	4637	13,003	9127	5313	5265
Gastos militares/ % gastos totais	0,8%	0,9%	1,5%	1,4%	2%	1,9%	3,3%	3,1%	1,4%	0,5%
Forças Armadas, Pessoal total X 10,000	105,65	105,45	713,48	729,5	109,45	109,45	455,75	481,1	115	265
PIB (Bilhões/US\$)	609,889	552,065	2,245,673	1,804	277,199	240,79	378,415	292,08	438,284	—
Anos	2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015

Elaborado pelo autor. Fonte: Orçamentos de Defesa; Gastos militares; Forças Armadas (SIPRI, 2017). PIB (World Bank, 2017).