

Articulações e tensões: política externa e política de defesa no Brasil e na Colômbia

Articulations and tensions: foreign policy and defense policy in Brazil and Colombia

FERNANDA CRISTINA NANCI IZIDRO GONÇALVES¹

Resumo: Considerando Brasil e Colômbia, países que possuem os maiores efetivos de Forças Armadas e os maiores gastos no setor em números absolutos na América do Sul, observa-se uma preponderância da agenda da política externa sobre a política de defesa no caso brasileiro, enquanto o inverso ocorre no caso colombiano. Este artigo objetiva analisar a articulação da política externa e de defesa nesses países, compreendendo qual o papel das Forças Armadas na formulação da política externa nos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2015) e Álvaro Uribe (2002-2010) e Juan Manuel Santos (2010-2016).

Palavras-chave: Política Externa, Política de Defesa, Forças Armadas.

Abstract: Considering Brazil and Colombia, countries that have the largest numbers of Armed Forces personnel and the largest expenditures in the sector (in absolute numbers) in South America, it is observed a preponderance of the foreign policy agenda on the defense policy in the Brazilian case, while the opposite occurs in the Colombian case. This article aims to analyze the articulation of foreign and defense policy in these countries, understanding the role of the Armed Forces in the foreign policy formulation of Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2015) and Álvaro Uribe (2002-2010) and Juan Manuel Santos (2010-2016) governments.

Keywords: Foreign Policy, Defense Policy, Armed Forces.

Recebido em:
27 de Janeiro de 2018

Received on:
January 27, 2018

Aceito em:
14 de Abril de 2018

Accepted on:
April 14, 2018

DOI: 10.12957/rmi.2017.32483

¹Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ). Coordenadora adjunta e professora do curso de Relações Internacionais do Centro Universitário La Salle-RJ. **Endereço para correspondência:** Rua Gastão Gonçalves, 79 – Santa Rosa, Niterói. CEP: 24240-030. **E-mail:** fnanci@gmail.com

1. Introdução

Nos últimos anos, assuntos relacionados à defesa ganharam maior espaço na agenda política sul-americana e inclusive em organismos regionais, como no Conselho de Defesa Sul-Americano. A ascensão do tema na agenda regional aponta para uma maior articulação entre defesa e diplomacia, serviços públicos que possuem como característica comum a atuação do Estado no plano internacional. Todavia, a trajetória institucional dos serviços militares e diplomáticos e a debilidade de estratégias que articulem diplomacia e defesa em uma política de Estado na América Latina, gerou como consequência, em muitos países, uma baixa articulação entre as agendas dos atores domésticos que tratam de tais temas, como o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério da Defesa (MD) (Diamint, 2016).

As interações entre atores domésticos que tratam de assuntos afetos à política externa, integridade territorial e ao “interesse nacional” são importantes de serem exploradas, visto que durante muito tempo se atribuiu como característica à estas políticas a ideia de que são políticas de Estado, monopolizadas por atores específicos que definem os interesses do país em âmbito internacional sem sofrer a concorrência de outras agências.

Contudo, embora essas políticas tenham uma natureza *sui generis*, também são políticas públicas, que sofrem pressões, concorrência e estão em interface com atores domésticos e outras agendas e interesses políticos (Milani, 2015). Ao considerar, portanto, política externa e política de defesa como políticas públicas, parte-se da concepção de que para compreender suas formulações, articulações e tensões é necessário incorporar na análise a interação que existe entre as burocracias especializadas responsáveis pela condução destas políticas, como o MRE e o MD.

A partir do exposto, este artigo objetiva analisar comparativamente a articulação da política externa e da política de defesa no Brasil e na Colômbia, compreendendo qual o papel das Forças Armadas na formulação da política externa desses países com ênfase nos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2015) e Álvaro Uribe (2002-2010) e Juan Manuel Santos (2010-2016). A respeito dos países, embora tenham suas particularidades, são os dois Estados que possuem os maiores efetivos de Forças Armadas e os maiores gastos no setor (em números absolutos) na região².

² Segundo dados de 2014, o efetivo total de Forças Armadas no Brasil é de 729.500 e na Colômbia, 455.750. No que tange aos gastos militares em números absolutos, em 2015, o Brasil

Este artigo se apoia na literatura sobre Análise de Política Externa que ressalta o processo decisório e as interações entre atores burocráticos³. Nesse sentido, as contribuições de Milner (1997) são de grande valia. Esta autora concede atenção especial à arena política doméstica. Em sua visão, a dinâmica do jogo político doméstico varia de acordo com três fatores: as preferências políticas dos atores domésticos, as instituições de compartilhamento de poder desses atores e a distribuição de informações entre eles. Em conjunto, esses fatores determinam quais atores estarão inseridos no processo de tomada de decisão, que poder cada um tem de influenciar o processo político e como suas preferências diferem.

Segundo a autora, as preferências dos atores exercem grande influência sobre como a política doméstica afeta as ações externas, uma vez que os diferentes

grupos domésticos buscam influenciar o processo decisório para maximizar benefícios. As instituições políticas definem o processo pelo qual as preferências domésticas são agregadas à política, o que resulta no favorecimento de alguns grupos em detrimento de outros, evidenciando quais atores compartilham poder sobre o processo decisório. Com relação à distribuição de informações, Milner (1997) argumenta que quando nem todos os atores possuem informações completas sobre uma questão, isso gera ineficiências e vantagens políticas para os envolvidos no processo decisório.

Considerando que os MREs e os MDs são unidades de decisão nos governos e que possuem suas próprias preferências e diferentes capacidades para influenciar o processo decisório, a depender das informações e poder existentes, entende-se que analisar a interação entre essas burocracias a partir da visão exposta traz subsídios analíticos que permitem estudar comparativamente a articulação da política externa e da política de defesa no Brasil e na Colômbia, compreendendo o papel das Forças Armadas na formulação da política externa desses países nos últimos anos.

Este artigo é composto por mais 3 seções, além desta introdução. Primeiro apresenta-se o caso brasileiro, em seguida o caso colombiano e, ao final,

despendeu 24.846 milhões de dólares e a Colômbia 9.930 milhões de dólares. Disponível em: <<http://data.worldbank.org>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

³ As burocracias são compreendidas neste artigo como organizações públicas responsáveis formalmente pela condução de políticas setoriais dos Estados. Contudo, as burocracias não desempenham um papel meramente técnico nos governos. Assim, considera-se neste artigo que o MRE e o MD além de se orientarem por procedimentos formais, exercem rotinas e possuem *expertise* no tratamento de temas de política externa, também são atores políticos relevantes, que exercem poder no processo decisório. Uma discussão interessante sobre a burocracia enquanto ator político é encontrada em Aberbach, Rockman e Putnam (1981), que tratam dos fenômenos de “burocratização da política” e de “politização da burocracia”, em que os políticos baseiam tecnicamente as decisões tomadas e os burocratas ampliam sua participação e seu papel nas decisões políticas.

uma conclusão com a comparação e análise dos casos estudados.

2. Política Externa e Política de Defesa no Brasil

Diversos autores destacam a baixa articulação da política externa e de defesa no país, salientando a existência de uma síntese imperfeita (Alsina Jr., 2003) e de um destino paralelo das duas políticas (Saint-Pierre, 2010). Algumas razões permitem compreender a fraca interface existente.

O fato do Brasil estar localizado em uma região que não possui intensas ameaças regionais aliado à sua debilidade militar, induziu a criação de uma identidade não confrontacionista, que minou a legitimidade da ampliação das capacidades militares e gerou indiferença em relação ao poder militar. Nesse contexto, as Forças Armadas se voltaram, historicamente, para as questões mais relacionadas ao seu desenvolvimento institucional e à manutenção da ordem interna do que para a preparação para a guerra (Alsina Jr., 2009). Contribuíram para isso, os altos níveis de violência no país e os problemas relacionados à criminalidade nacional-transnacional que têm mais impacto na sociedade do que temas tradicionalmente relacionados à defesa (Lima, 2015).

Lima (2010) salienta que a partir do período republicano, sobretudo após a gestão do Barão do Rio Branco, assisteu-se à monopolização das funções externas pela diplomacia, que passa a agir de forma autônoma em relação às Forças Armadas (Alsina Jr., 2009). Ademais, a priorização do desenvolvimento econômico nacional na política externa, legitimou a condução pacífica e a renúncia do país a qualquer ambição militar regional, contribuindo para o abandono da missão de defesa clássica que as Forças Armadas deveriam desempenhar (Lima, 2010). Assim, os militares privilegiaram a agenda de segurança interna em detrimento da externa. O contexto de Guerra Fria e de disseminação da Doutrina de Segurança Nacional também reforçaram a missão das Forças Armadas em termos de segurança interna (Alsina Jr., 2009).

Desse modo, diplomatas e militares integravam universos paralelos, onde preponderavam objetivos institucionais distintos que alimentavam o funcionamento, a identidade e a autonomia das corporações na definição de suas políticas. No entanto, como menciona Lima (2010), durante o Regime Militar houve a criação de uma sinergia momentânea entre as instituições no tratamento do tema nuclear, gerando a recusa à assinatura do Tratado de Não Proliferação Nuclear de

1967 e a assinatura do acordo nuclear com a Alemanha em 1975.

O período da ditadura militar (1964-1985) fez com que desconfianças sobre a corporação castrense perdurassem mesmo após o processo de redemocratização, constituindo um fator que contribuiu para a baixa prioridade conferida à defesa na política brasileira (Alsina Jr., 2009). Como aponta Rocha (2012), de 1985 até meados dos anos 1990, houve um distanciamento e baixo interesse político em temas que envolvessem as Forças Armadas, como reflexo do longo período de intervenção militar e autoritarismo na política brasileira. Nesse período, houve um gradual afastamento dos militares na participação dos assuntos políticos (o retorno aos quartéis), o que incluía o tema da defesa.

Contudo, embora historicamente as políticas de defesa e externa sofram de uma baixa articulação, a inserção mais ativa do Brasil no mundo a partir de meados dos anos 1990 e neste novo século, foi importante para indicar a necessidade de elevar a articulação precária entre as políticas. Na seara doméstica, a consolidação do regime democrático propiciou ganhos importantes neste sentido.

Uma iniciativa importante que contribuiu para conceder maior

relevância à política de defesa na agenda nacional foi a formulação da Política de Defesa Nacional (PDN), em 1996, durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Outra iniciativa central foi a criação do MD, em 1999, extinguindo os antigos Ministérios Militares (Alsina Jr., 2003). Contudo, estas iniciativas não foram suficientes para promoção de uma profunda articulação entre política externa e defesa. A aproximação mais intensa das políticas se deu, com efeito, ao longo do Governo Lula (2003-2010), com a adoção de uma política mais autônoma, caracterizada pelo revisionismo e pela diversificação das relações exteriores (Lima, 2010). Nesse contexto, algumas ações foram de particular relevância para uma maior interlocução entre diplomacia e defesa, como a participação ativa do Brasil em Operações de Paz, liderando a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) na União de Nações Sul-Americanas (Unasul), a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (END) e o fortalecimento do MD.

Com relação ao MD, demorou um tempo para que ampliasse a sua capacidade de ação no governo, inclusive por ter que lidar com uma série de crises no seio da corporação. Soma-se a isso o fato do MRE ser uma corporação consolidada e

com espírito de corpo, resultando em sua preponderância na tratativa da política externa, incluindo defesa, frente ao MD – que além de recém-criado precisava equilibrar as demandas das três Forças. A chegada de Nelson Jobim, um ator com força política, ao Ministério, durante o segundo mandato de Lula, fortaleceu o Ministério, abrindo espaço para maior diálogo no campo da política externa (Barreto, 2016).

Uma das ações mais importantes de sua gestão foi a publicação da primeira Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008, documento inovador na área que avança em relação à PDN e a sua segunda versão, publicada em 2005. A END contornou a ausência de um Livro Branco que apresentasse princípios e objetivos da defesa brasileira e de sua projeção estratégica, sobretudo em um contexto em que vizinhos sul-americanos contavam com um Livro Branco e em que Jobim explorava mercados para reequipar as Forças Armadas. A END buscou definir a grande estratégia do Brasil, além de abordar outros aspectos relacionados à defesa, como educação, ciência e tecnologia, economia e infraestrutura (Saint-Pierre, 2010). Embora sua elaboração não tenha sido sujeita a uma ampla discussão pública, como anunciado pelo governo, foi alvo de discussão interministerial e criou um

importante espaço para diálogo entre diplomatas e militares, permitindo o alinhamento de objetivos entre as políticas (Lima, 2015).

Outra iniciativa que reforçou a defesa na agenda externa foi a criação do CDS na Unasul, em 2008. O órgão foi criado a partir de uma proposta exclusivamente brasileira, como forma de ampliar a cooperação em defesa e segurança na região, impulsionar a indústria de defesa e evitar a ingerência dos Estados Unidos (EUA) no subcontinente. Quem liderou a iniciativa foi o MD, sob gestão de Jobim, que acompanhou Lula em visitas aos vizinhos para consolidar a proposta brasileira. A criação do CDS teve o potencial de ampliar o diálogo entre diplomacia e defesa, apoiando as diretrizes de busca por maior autonomia e ampliação da integração regional vigentes na agenda diplomática de Lula. Participam do órgão os MREs e MDs de cada país (Barreto, 2016). As Operações de Paz também reforçaram a articulação das políticas e a interação entre os Ministérios. A esse respeito, a liderança da MINUSTAH ampliou o compromisso brasileiro em temas de segurança internacional e envolveu diretamente os militares em uma atividade externa, estimulando a cooperação com o MRE. Além da missão no Haiti, o governo brasileiro também participou de outras operações no período, como por

exemplo no Timor Leste, no Sudão do Sul e na República Democrática do Congo.

O governo Rousseff (2011-2016), embora tenha enfrentado dificuldades para condução da política externa e sofrido com os impactos da crise econômica e política que se instaurou no país, teve importantes desdobramentos na área da defesa. O tema foi reforçado na política externa, principalmente devido à chegada de Celso Amorim ao cargo de Ministro da Defesa, em 2011. Amorim, que havia sido Ministro das RE do Governo Lula, ressaltou a importância de se consolidar uma visão ampla da inserção internacional do Brasil que conjugasse política externa à política de defesa para garantir a projeção do país e a defesa da soberania nacional. O conceito de “grande estratégia” ganhou relevância em sua gestão e houve empenho em estabelecer uma lógica de coordenação entre os responsáveis pela execução das políticas (Amorim, 2016). Ademais, a experiência diplomática de Amorim resultou em um aprofundamento da capacidade de atuação externa do MD. Assim, mesmo em um cenário de retração da atuação do MRE nas relações internacionais brasileiras, em temas de defesa houve atuação em diversas frentes, como em cooperação em defesa (exercícios militares, compra de equipamentos) e

nas Operações de Paz no Haiti e no Líbano (Barreto, 2016).

A gestão de Amorim foi marcada pela revisão de alguns documentos como a PDN, que a partir de então passou a se chamar Política Nacional de Defesa (PND), e a END, além da criação do esperado Livro Branco de Defesa Nacional, todos publicados em 2012. Com relação ao Livro Branco, sinalizou transparência dos objetivos militares para a sociedade e buscou sistematizar posturas diplomáticas e de defesa adotadas pelo Brasil, reforçando a demanda por cooperação interburocrática e coerência na ação externa (Lima, 2015).

Apesar dos esforços por maior diálogo entre política externa e de defesa, da maior interação entre Ministérios e do espaço que o tema da defesa adquiriu na agenda política brasileira, tanto o Governo Lula como Rousseff continuaram enfrentando obstáculos para reduzir a participação dos militares na segurança interna. As Forças Armadas foram constantemente demandadas a participar de operações de Garantia da Lei e da Ordem. Assim, ao mesmo passo em que se aprofundou a capacidade de articulação internacional do MD e em que se ampliou sua interação com o MRE, aumentava-se o papel dos militares na segurança pública, prejudicando a alocação de recursos em

objetivos da política externa (Barreto, 2016).

3. Política Externa e Política de Defesa na Colômbia

Na história colombiana, a centralidade do narcotráfico e da guerra civil interna fez com que tradicionalmente a segurança tivesse prioridade na agenda política. Essa prioridade da segurança, gerou impactos para as burocracias militar e diplomática. Ao invés de apoiarem-se mutuamente, como em teoria deveria ocorrer, na Colômbia os militares ganharam peso na política doméstica e mais recentemente na política externa, subordinando a agenda de política exterior à dimensão da defesa. Para que seja possível compreender esse processo é importante recorrer à história.

Entre os países latino-americanos, as Forças Armadas colombianas foram as que menos se envolveram diretamente em assuntos políticos nacionais. Desde 1900, os militares estiveram envolvidos em apenas um golpe de Estado, alçando o General Gustavo Rojas Pinilla (1953-1958) ao poder, em contexto de intensa violência e instabilidade no país. Contudo, apesar de pouco envolvimento no jogo político nacional, os militares tiveram importante papel nos governos civis, atuando na segurança interna (Hanratty e Meditz, 1988).

A respeito das Forças Armadas, é importante salientar que sua trajetória institucional favoreceu a pouca intervenção na política nacional. Diferente de outros países em que os militares possuíam prestígio e eram percebidos como a “salvação” em tempos de instabilidade política, na Colômbia o antimilitarismo se manifestou desde a independência, com elites políticas e econômicas buscando o monopólio do poder e concedendo pouca relevância à dimensão militar, o que contribuiu para a fragilidade das instituições castrenses (Moreno, 2014).

A maior profissionalização das Forças Armadas e principalmente a expansão do seu papel se deu devido à intensificação dos problemas domésticos relacionados às tensões políticas e sociais que impactaram o país no período conhecido como *La violencia* (1948-1966)⁴ e ao intenso combate ao narcotráfico implementado a partir dos anos 1970 (Dario, 2013). No contexto de instabilidade e após o golpe militar supracitado, foi criada a coalizão Frente

⁴ Este período é caracterizado pela intensificação da violência e perseguição política no país. O estopim para a violência foi o assassinato do líder político liberal, Jorge Eliécer Gaitán, em 1948. As ruas de Bogotá foram alvo de violentos conflitos entre manifestantes e polícia, em episódio conhecido como Bogotazo. A partir de então, a violência se disseminou pelo país, justificando um quase permanente Estado de sítio durante três décadas (Dario, 2013).

Nacional⁵, em 1958, e o Estado de sítio se tornou um instrumento recorrente na política, com os militares sendo demandados a combaterem grupos insurgentes.

A orientação ideológica anticomunista na Guerra Fria reforçou o não intervencionismo dos militares na política e ampliou a participação deste segmento na segurança interna em um período marcado por governos que apoiavam a Doutrina de Segurança Nacional aplicada em países vizinhos (Hanratty e Meditz, 1988). Ademais, no final da década de 1970, a participação militar na segurança nacional também foi ampliada em função da responsabilidade de combater o narcotráfico sendo designada aos militares (Dario, 2013).

Na década de 1990, em meio ao contexto de intensificação da violência – motivada pelos cartéis do narcotráfico e pela expansão da atividade dos grupos paramilitares, dos grupos guerrilheiros e dos crimes relacionados ao narcotráfico – os governos de Andrés Pastrana (1998-2002) e Álvaro Uribe (2002-2010) priorizaram a recuperação da segurança como tema na agenda nacional (Ramírez, 2012). Nesse período, a

estratégia de internacionalização do conflito colombiano⁶ dotou o MD de um grande protagonismo, sendo responsável por implementar a Política de Segurança Democrática (PSD), bandeira do presidente Uribe (Diamint, 2016).

O que se percebe é que com a intensificação do conflito armado, a participação dos militares foi ampliada, inclusive na agenda externa, visto a cooperação internacional militar ter se tornado um dos eixos do governo. Nesse contexto, um MRE com pouca capacidade de articulação e muito sujeito às decisões autônomas dos presidentes acabou perdendo poder decisório frente ao MD⁷. Assim, ao longo do Governo Uribe, a PSD propiciou que o MD adquirisse grande liderança e que a Chancelaria se limitasse a apoiar as decisões governamentais (Pastrana e Vera, 2012). Enquanto o MRE perdia espaço na política exterior, o MD se fortalecia, inclusive com mudanças institucionais, que buscaram melhorar a articulação com o MRE na execução da política externa e com as Forças

⁵ A Frente Nacional consistiu em um acordo entre os Partidos Liberal e Conservador, em que ambos concordavam em criar uma coalizão que se alternaria no poder (Dario, 2013).

⁶ A gestão Pastrana (1998-2002) tratou o narcotráfico como ameaça à segurança nacional e solicitou a cooperação de atores externos, sobretudo dos EUA, para o combate às guerrilhas e drogas. É neste contexto que há a internacionalização do conflito doméstico, inaugurando o período que Tickner (2007, p.91) denominou “*intervención por invitación*”.

⁷ Na Colômbia, a narrativa predominante é de que a política externa é personalista e extremamente concentrada nas decisões presidenciais (Tickner, 2001).

Armadas na definição das estratégias internacionais.

Esses ajustes institucionais buscaram fortalecer o MD no contexto de implementação da PSD que se baseava no diagnóstico de que a fraqueza do Estado colombiano gerou condições para que surgissem grupos armados e que era indispensável fortalecer a democracia e as instituições para controlar o território nacional. Essa política foi colocada em prática com apoio dos EUA por meio do Plano Colômbia⁸. Como resultado, a vinculação da situação doméstica com problemas transnacionais gerou competência internacional para o MD, propiciando o estabelecimento de uma ativa diplomacia em matéria de segurança e defesa (Tickner, 2007; Ramírez, 2012).

A característica do período foi, portanto, a sujeição da agenda política colombiana à militarização e à securitização das políticas antidrogas em âmbito doméstico e externo, reforçando o papel

central do MD. O Plano Colômbia foi acompanhado pela implementação do Plano Patriota, lançado em 2003 como a maior ofensiva militar já realizada contra grupos armados. Esse Plano contou com intensa presença estadunidense e resultou no aprofundamento da dependência dos EUA⁹. O país negociou um Tratado de Livre Comércio com a potência e apoiou a intervenção no Iraque, depondo contra a longa tradição colombiana de respeito ao direito internacional (Tickner, 2007), gerando tensões com a diplomacia.

Outros atritos gerados pela atuação do MD ocorreram na região, pelo apoio colombiano às políticas antiterrorismo estadunidenses e pelo combate às FARC em zonas fronteiriças, gerando situações delicadas com a Venezuela e com o Equador. Foi necessário grande empenho da Chancelaria para restabelecer as relações diplomáticas, o que ocorreu durante o Governo Santos.

As tensões com os vizinhos fomentaram atritos inter-burocráticos. O então Ministro da Defesa, Juan Manuel Santos,

⁸ O Plano Colômbia inseria-se no âmbito da PSD do governo Uribe, política que se baseava no diagnóstico de que a fraqueza do Estado colombiano gerou condições para que surgissem grupos armados e que era indispensável fortalecer a democracia e as instituições para controlar o território nacional. Apoiando-se na cooperação de atores externos, solicitada pelo governo desde a gestão de Andrés Pastrana (1998-2002) para o combate às guerrilhas e drogas, o governo Uribe colocou a política em prática com apoio dos EUA por meio do Plano Colômbia, que se baseava na assistência técnica, militar e financeira para o combate ao tráfico de drogas, e iniciativas conexas como o Plano Patriota (Tickner, 2007).

⁹ É interessante notar que estudiosos da política externa colombiana ressaltam que a característica dominante nas relações exteriores do país é seu alinhamento intencional, pragmático e subordinado aos EUA (Tickner, 2007), que tem suas origens no início do século XX e remontam ao que se convencionou denominar de doutrina *respice polum*, “olhar para a estrela do Norte”, ou seja, os EUA (Drekonja, 2011). Este alinhamento foi ainda mais aprofundado durante o período do governo Uribe, com a internacionalização do conflito colombiano e a ajuda militar estadunidense.

afirmou que a operação militar em território equatoriano era em legítima defesa e uma doutrina cada vez mais aceita no Direito Internacional. Essa declaração foi considerada abusiva pelo MRE, visto que envolvia assuntos de responsabilidade formal do Ministério (Torrijos, 2009).

Segundo Granda Heno (2015), durante o primeiro mandato (2002-2006) de Uribe houve por parte do MRE uma tentativa de exercer uma postura proativa e de diálogo com os vizinhos. Todavia, o mandatário definia as prioridades de política externa conforme as prioridades domésticas, voltadas à segurança e à defesa. Assim, o MRE teve um papel secundário, enquanto o MD assumia um papel de liderança. Isso se dá principalmente no seu segundo mandato (2006-2010), fase em que houve mudanças constantes de Ministros na instituição diplomática e em que Uribe e o MD assumiam a liderança das relações exteriores.

A chegada ao poder de Juan Manuel Santos (2010-2016), ressaltava a importância do cargo que ocupou ao longo de sete anos no MD. Todavia, Santos incentivou uma agenda de política externa mais diversificada e menos focada em segurança. A partir da chamada Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade (PISDP) se

reconhecia a necessidade de uma estratégia de diplomacia para a segurança que buscasse aumentar a efetividade na luta contra o crime transnacional e reduzir a possibilidade de uma crise regional. A necessidade de melhor articulação entre defesa e diplomacia se tornava clara em seu governo, refletindo-se também em uma mudança na estrutura do MD, que em busca de uma melhor coordenação com o MRE reestruturou-se (Ramírez, 2012).

Pastrana e Vera (2012) indicam que houve maior delegação da condução das relações exteriores para a Chancelaria neste período. Assim, o MRE teve maior capacidade propositiva e de atuação, conduzindo a política exterior em parceria com o presidente. O papel desempenhado por María Ángela Holguín como Ministra das RE também foi importante, pois ela trabalhou em prol do fortalecimento da corporação diplomática e de sua maior autonomia. Os componentes de segurança e defesa não deixaram de ser importantes nesse período, contudo a dimensão militar perdeu a centralidade anterior, sendo enfatizados novos eixos na política externa (Pastrana e Vera, 2012).

Ramírez (2012) destaca que o maior espaço para influência do MD nas relações internacionais se deu em temas relacionados à participação do país em

Operações de Paz, no CDS na Unasul e na oferta de cooperação em segurança. Assim, começou a se estabelecer uma melhor interação entre Ministérios e melhor articulação entre as políticas nesse período.

Outro fator que reforçou o enfraquecimento da dimensão militar na agenda colombiana foi o estabelecimento da busca para a paz como um objetivo do presidente colombiano (Diamint, 2016). Com efeito, os Diálogos de Paz¹⁰ estabelecidos com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) ajudaram a enfraquecer a prioridade da segurança na agenda externa, diante de um cenário em que o país buscava se projetar com uma nova identidade, caracterizada pela possibilidade de paz frente às negociações internas.

4. Conclusão: Brasil e Colômbia em comparação

¹⁰ Desde de 2012, o governo colombiano se engajou em um processo de negociação com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), maior grupo guerrilheiro do país. Para tanto, o governo colombiano buscou dotar o processo de legitimidade e garantir o apoio de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), países vizinhos e demais atores. As negociações com as FARC contaram com mediação de Cuba, Venezuela e Noruega. O acordo foi submetido à plebiscito popular, sendo rejeitado por 50,2% dos eleitores. O governo voltou à mesa de negociações com as FARC e o acordo revisado foi submetido à aprovação do Congresso, sendo aprovado em novembro de 2016. Sua implementação teve início em 1º de dezembro (Gonçalves, 2017).

Tanto no Brasil como na Colômbia, as burocracias da política externa e da política de defesa nem sempre estiveram articuladas, apresentando descompassos, tensões ou competição entre as corporações.

No caso brasileiro, as instituições se estabeleceram de forma insulada, o que teve um peso considerável para que tivessem maior dificuldade no estabelecimento de um diálogo efetivo. O histórico pacifista da política externa, a intervenção dos militares na política brasileira e a baixa percepção de ameaças em um entorno regional de pouca securitização também contribuíram para isso, além de relegarem a defesa a um segundo plano na escala das prioridades políticas. Assim, coube às Forças Armadas desempenharem um papel mais efetivo no que dizia respeito à manutenção da lei e da ordem, do que no campo externo, no que tange ao fortalecimento da capacidade dissuasória nacional. Desse modo, duas burocracias com preferências, poderes e informações distintas se estabeleceram, gerando pouca articulação entre as instituições.

No caso colombiano, a centralidade dos conflitos internos e do combate ao narcotráfico ampliou o papel desempenhado pelas Forças Armadas no âmbito da segurança pública e fez com

que a instituição fosse central para execução das políticas governamentais ao longo da história. Assim, mesmo não sendo uma corporação que tenha tradicionalmente participado diretamente na vida política nacional (como ocorreu no Brasil no período da ditadura), as Forças Armadas colombianas desenvolveram um papel significativo na política, ganhando força institucional com o passar dos anos. Conforme os assuntos de segurança ganharam maior relevância na agenda política doméstica e internacional do país, o MD ampliou sua participação na política externa colombiana, impactando a autonomia decisória do MRE neste campo, conforme discutido neste artigo.

No Brasil, a maior influência das Forças Armadas na definição da política externa aconteceu a partir do Governo Lula, acompanhando o objetivo de maior autonomia do Brasil em âmbito internacional, projeto que valorizava a dimensão da defesa. Com efeito, a forte liderança exercida pelos Ministros Jobim e Amorim frente ao MD ajudou a ampliar a interlocução entre diplomacia e defesa e o peso desta última na agenda política. Ademais, a END, o envolvimento mais ativo em Operações de Paz, a criação do CDS e a divulgação do Livro Branco foram essenciais para aprofundar as discussões sobre defesa no âmbito político e ampliar as interseções

entre as políticas, diminuindo os descompassos. Com isso, ampliou-se o espaço no processo decisório da política externa para o MD.

Assim, conclui-se que no âmbito da política externa brasileira, as Forças Armadas foram historicamente atores secundários, sendo a instituição diplomática a unidade de decisão mais forte. No entanto, os encaminhamentos dos últimos anos ampliaram a capacidade de poder do MD, que conseguiu agregar suas preferências à agenda externa e, a depender do tema, conforme *expertise* e informações, conduziu ações internacionais, ampliando o papel das Forças Armadas na política externa, como no CDS e nas Operações de Paz mencionadas.

Na Colômbia, percebe-se uma difícil articulação entre diplomacia e defesa, devido à hierarquia que se estabeleceu entre o MD e o MRE no governo Uribe como resultado da PSD. A condução da agenda externa foi liderada pelo Presidente e pelo MD, diminuindo a autonomia do MRE, instituição que historicamente carece de maior grau de profissionalismo e institucionalização na Colômbia (diferente do Brasil). Assim, devido ao conhecimento e informações que os militares possuíam e ao seu campo de atuação estar relacionado às prioridades da agenda colombiana tanto

no âmbito doméstico como externo, o MD e as Forças Armadas ampliaram o poder no processo de tomada de decisão, tendo grande capacidade de definir políticas e ações relacionadas à defesa e à política externa. Nesse contexto, o MD tornou-se uma das principais unidades de decisão do governo, possuindo um grande grau de autonomia.

O cenário passa a ser modificado com a mudança presidencial e implementação de uma nova estratégia no âmbito doméstico com a PISDP e com os Diálogos de Paz. Nesse contexto, o MRE, conduzido por uma liderança com força política, a Ministra Holguín, retomou capacidade de proposição e decisão na política exterior. O MD continua sendo um ator político de grande protagonismo, visto a *expertise*

que o permite influenciar o processo e o peso do tema da segurança na agenda colombiana. Mas, as novas diretrizes de política externa e o fortalecimento institucional da corporação diplomática, garantiram um maior equilíbrio no processo decisório da política exterior.

A partir do exposto, conclui-se que a articulação entre diplomacia e defesa é uma tarefa complexa, envolvendo inúmeros atores com distintas preferências e capacidades de influência no processo decisório. A definição de um objetivo claramente definido pelos Estados no âmbito internacional é de grande relevância para a condução eficaz da política externa e da política de defesa, mas a esses objetivos deve-se somar uma melhor articulação inter-burocrática, necessária para dar a coerência e legitimidade às políticas.

Referências Bibliográficas

Aberbach, J. D.; Rockman B. A.; Putnam R. D. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge & Londres: Harvard University Press.

Alsina Jr., J. P. (2003). “A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46(2), pp.53-86.

_____. (2009). *Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

Amorim, C. (2016). *A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. 1ª ed. Brasília: FUNAG, UNESP, pp.305-317.

Barrreto, L. (2016). *A dimensão da defesa na política externa dos Governos Lula (2003-2010) e Rousseff (2011-2014)*. Dissertação de Mestrado, Relações Internacionais/ UNESP/UNICAMP/PUC-SP.

Dario, D. (2013) *Human Security Policies in the Colombian Conflict during the Uribe Government*. Tese de Doutorado, Relações Internacionais/University of St Andrews.

Diamint, R. (2016). “¿Cooperación o competencia? Políticas exteriores y políticas de defensa”. *Relaciones Internacionales*, 30(1), pp.51-71.

Drekonja, G. (2011). “Formulando la política exterior colombiana”, in: Borda, S.; Tickner, A. *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales.

Gonçalves, F. C. N. I. (2017). ‘Uma nova Colômbia? Os desafios de uma paz em construção’. *Boletim OPSA*, n.1, jan/mar, pp.12-14.

Granda Henao, D. (2015). *Colômbia de Uribe a Santos: reposicionamentos da segurança na política externa colombiana a partir de 2010*. Dissertação de Mestrado, Relações Internacionais/UNB.

Hanratty, D; Meditz, S. (1998). *Colombia: a country study*. Federal Research Division Library of Congress, Washington.

Lima, M. R. S. (2010). “Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro”, in: Jobim, N.; Etchegoyen, S.; Alsina, J. P (eds). *Segurança Internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, pp.401-418.

_____. (2015). *A Articulação entre política externa e política de defesa no Brasil: uma grande estratégia inconclusa*. Dissertação de Mestrado, Relações Internacionais/ UNESP/UNICAMP/PUC-SP.

Milani, C. R. S. (2015). “Política externa é política pública?”. *Revista Insight Inteligência*, ano XVIII, n.69, pp.56-75.

Milner, Helen. (1997) *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. 1a ed. New Jersey: Princeton University Press.

Moreno, J. D. (2014). “Relaciones cívico-militares en Colombia: supremacía y control de los partidos políticos sobre la organización militar”. *Revista Científica General José María Córdova*, 12(13), pp.333-352.

Pastrana, E.; Vera, D. (2012). “Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria de Suramérica”, in: Pastrana, V.; Vera, D.; Flandes, D. *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?*. 1ª ed. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer, GIGA, Universidad San Buenaventura, pp. 187-236.

Ramírez, C. (2012). “Anatomía de un actor: el Ministerio de Defensa Nacional y la política exterior colombiana”, in: JOST, S (ed). *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Fundação Konrad Adenauer, pp.211-226.

Rocha, M. (2012). “A relação civil-militar no Brasil: uma análise do período de 1985 a 2006”. *Anais do XV Encontro Regional de História da ANPUH-Rio*. Rio de Janeiro, pp.1-15.

Saint-Pierre, H. L. (2010). “A Defesa na Política Externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro”. *Análise de Conjuntura OPISA*, n.8, pp.1-17.

Tickner, A. (2001). *Colombia: an ambiguous foreign policy*. Congress, Latin American Studies Association. Washington, pp. 1-34.

_____. (2007). “Intervención por Invitación: Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”. *Colombia Internacional*, 65(1), pp.90-111.

Torrijos, V. R. (2009). “El relevo ministerial en la política colombiana de seguridad y defensa: ¿nueva agenda?, ¿nuevas amenazas?”. *Real Instituto Elcano ARI*, 123(1), pp.1-7.