

# Perspectivas da estabilidade regional à luz da implementação dos acordos de paz na Colômbia e da crise Venezuelana

**Alcides Costa Vaz\***

## RESUMO

O artigo analisa as perspectivas da estabilidade no arco setentrional da América do Sul à luz dos desenvolvimentos recentes afetos ao processo de paz na Colômbia e à crise venezuelana e de seus respectivos reflexos no curto e médio prazo e seus respectivos desdobramentos nos planos da segurança e da defesa para o Brasil. Argumenta-se que, a despeito de um eventual desfecho positivo de ambos os processos, o País seguirá confrontando importantes desafios no que diz respeito ao panorama da conflitividade violenta naquele espaço em vista de fatores estruturais associados primordialmente à resiliência e adaptabilidade do narcotráfico e ao crime organizado às mudanças do ambiente político e social em cada caso e no plano regional.

**Palavras-chave:** estabilidade regional; processo de paz; Colômbia; crise venezuelana; ilícitos transnacionais.

## ABSTRACT

The text analyses the prospects for stability in South America's northern arch, considering recent developments on the Colombian peace process and Venezuela's crisis. The analysis will also focus on their respective short and midterm impacts on Brazilian security and defense concerns. The text argues that, despite a positive outcome in both processes, Brazil will confront important challenges regarding violent conflicts in that space. This is a result of structural factors associated to resilient and adaptable trafficking and organized crime structures to changes in the political and social domestic environment.

**Keywords:** regional stability; Colombian peace process; Venezuelan crisis; transnational illicit

\* Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (1982), mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (1987) e doutor em Sociologia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - USP (2001). Atualmente é professor da Universidade de Brasília e pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx).



## Apresentação

A estabilidade no entorno estratégico brasileiro é hoje fortemente caudatária das perspectivas do processo de paz na Colômbia e da grave crise política e econômica na Venezuela. São processos de natureza distinta e cujas trajetórias, nos curto e médio prazos, e eventuais desenlaces possuem alto potencial de determinação do panorama político e, de modo mais direto, das perspectivas da conflitividade e da violência armada no arco setentrional do continente sul-americano. Ademais da importância intrínseca de que se reveste cada processo pelo alcance e magnitude de seus impactos nos respectivos planos domésticos, os mesmos possuem importantes vetores de influência mútua que capazes de amplificar seus desdobramentos para a estabilidade regional e, por extensão, para o Brasil, o que é objeto particular de análise do presente artigo.

Assim, e a despeito de suas naturezas opostas (um acena a perspectiva de paz e outro a de escalada de violência) e respectivas singularidades quanto às suas origens e causalidades, temporalidade, contextualização e dinâmicas, é possível estabelecer certa analogia em torno de aspectos de grande relevância para a configuração do panorama da estabilidade no horizonte de curto e médio prazos. Trata-se, primeiramente, de dois processos cujos delineamentos se produziram, mediante o protagonismo de governos e atores domésticos, segunda uma lógica voltada, em última instância, para assegurar o controle político e o exercício das faculdades de governo. Em segundo lugar, está em questão, em ambos os casos, a plenitude do exercício de importantes prerrogativas da estatalidade, tais como o monopólio do recurso legal à aplicação de meios coercitivos, a proteção da população frente à violência, a faculdade da justiça e a disposição dos meios de representação e participação política, dentre outros. Ambos possuem como pano de fundo uma forte polarização política interna estabelecida em torno de concepções dificilmente conciliáveis particularmente no que diz respeito ao diagnóstico e ao

tratamento dos fatores de insegurança e da violência armada e às formas de se alcançar uma condição de estabilidade política e social internamente. E terceiro, são processos cuja dinâmica e eventuais desenlaces se comunicam diretamente com as perspectivas da violência, em suas variadas expressões, em particular a armada, do crime organizado, e, não menos relevante, das características e dos papéis das forças armadas e sua influência no cenário político. Tais semelhanças ou aproximações não implicam, em nenhum sentido, desconsiderar ou relativizar as diferenças entre ambos os processos. Elas apenas permitem identificar dimensões ou variáveis que, a partir de um e outro caso, definirão o ambiente político e as condições da própria estabilidade no arco norte da América do Sul.

Por esta mesma razão, alcançam repercussão internacional, sendo objetos de atenção, de modo mais imediato, por parte dos países vizinhos e do entorno regional imediato, qual seja a América Central e a bacia do Caribe, naturalmente mais expostos às externalidades, no plano da segurança, de um e de outro; o mesmo vale, para os Estados Unidos e a União Europeia, por um amplo espectro de considerações de ordem política, securitária e econômica; por fim, há organismos regionais como a Organização dos Estados Americanos (OEA), União Sul Americana de Nações (UNASUL) e Comunidade dos Estados Latino Americanos (CELAC) e países como Canadá, México, Cuba, Noruega, Rússia e China, que, movidos por interesses ou formas de envolvimento diversos, se mobiliza em torno de ambos os processos.

O presente artigo tem por objetivo analisar as perspectivas da estabilidade regional à luz dos desenvolvimentos recentes afetos ao processo de paz na Colômbia e à crise venezuelana e de seus respectivos reflexos no curto e médio prazos. Objetiva também inferir seus respectivos desdobramentos no plano da segurança para o Brasil. Para tanto, aborda-se, em sua primeira seção, a recente trajetória do processo de paz na Colômbia considerando o recente estágio

da implementação do acordo de paz alcançado com as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC) e das negociações em curso com o Exército de Libertação Nacional (ELN). A segunda seção é dedicada à análise da crise venezuelana e à discussão das perspectivas de seu encaminhamento à luz do fortalecimento das forças de oposição ao governo de Nicolas Maduro, da perda de apoio popular deste, da deterioração das condições de governabilidade e dos elevados níveis de violência que assolam aquele país. Encerra-se o artigo com a apresentação de cenários alternativos para o panorama da estabilidade regional e de suas implicações para os interesses brasileiros nos campos da segurança e da defesa.

## **1. As perspectivas da paz na Colômbia à luz da implementação do Acordo com as FARC e das negociações com o ELN**

A implementação do Acordo de Paz celebrado em 09 de maio de 2016 pelo governo do Presidente Juan Manuel Santos e pelas Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC) se assenta em três pilares básicos: (i) o cessar fogo e a deposição de armas; (ii) a materialização das instancias territoriais; e (iii) a aprovação de dispositivos legislativos pertinentes aos compromissos assumidos.

No tocante ao cessar fogo e à suspensão de hostilidades, observa-se não ter havido nenhum tipo de enfrentamento entre as Partes e nenhum registro de vitimização no seio das Forças Armadas, das FARC ou da sociedade civil desde a assinatura do Acordo. Ao mesmo tempo, foram identificadas e registradas 100% das armas das FARC encontradas em seus acampamentos; de um total de sete mil, mil foram entregues em um primeiro momento, sendo que as demais deverão ser entregues até 20 de junho.

No tocante ao segundo pilar, foi acordada a constituição das chamadas *Zonas Veredales Transitorias de Normalización* e os *Puntos transitórios de Normalización* que conformam vinte e seis espaços territoriais

dispersos pelo país nos quais os contingentes das FARC, estimados em cerca de sete mil homens, se concentraram para dar curso à entrega de armas. São também os espaços onde se daria início ao processo de preparação para a reincorporação das estruturas das FARC à vida civil. Quando da assinatura do Acordo de Paz, previu-se que estes espaços funcionariam por cento e oitenta dias, o que demandava a construção, em ritmo acelerado, de infraestrutura para a provisão de serviços básicos (obras de saneamento, água, eletricidade, alojamentos, banheiros, refeitórios e espaços de convivência, dentre outras) aos milhares de integrantes das FARC que a eles acorreram. No entanto, o Governo enfrentou dificuldades e imprevistos na execução das obras, o que gerou forte descontentamento por parte das FARC e obrigou o adiamento, por vinte dias, do prazo originalmente previsto (29 de maio de 2017) para a completa deposição e entrega das armas. Face a isso, o Governo também prorrogou por mais noventa dias o período de funcionamento das *Zonas Veredales* e dos *Pontos Transitórios de Normalización* (Decreto 901 de 29.05.2017) tanto para consumir a entrega de armas como para dar seguimento ao processo de incorporação dos ex-guerrilheiros à vida civil. Por seu lado, as FARC entregaram ao Alto Comissariado para a Paz uma lista de todos os seus membros que ingressaram nas *Zonas Veredales* de Transição e Normalização, exceção feita aos dissidentes, os quais deixaram de ser considerados membros das FARC. Oitenta e seis menores de idade foram devolvidos após o ingresso dos membros das FARC nas *Zonas Veredales*. Assim, e de modo geral, a despeito do atraso na construção da infraestrutura das *Zonas Veredales* e da prorrogação do prazo para deposição completa das armas, é possível considerar que os compromissos relativos ao primeiro pilar da implementação do Acordo de Paz estarão integralmente cumpridos no horizonte de curto prazo.

No tocante ao trabalho legislativo, o terceiro pilar do processo de implementação do Acordo de Paz, foram já aprovados alguns dos atos legislativos mais importantes para a cabal implementação dos compromissos assumidos. Em 28 de dezembro, foi aprovada

a Lei de Anistia Geral, e em 28 de março último, a Câmara dos Deputados aprovou a criação da Jurisdição Especial para a Paz (JEP), considerada a coluna vertebral do processo de paz. Em seguida, em 04 de abril de 2017, o Congresso aprovou dispositivo legal que blinda os compromissos do Acordo de Paz pelas próximas três presidências, o que foi seguido de ato da Corte Constitucional que impede que o Congresso altere projetos de lei relacionados à implementação do Acordo. No dia seguinte, 05 de abril, aprovou-se o Estatuto da Oposição que oferece garantias eleitorais e políticas aos partidos que não fazem parte da coligação de governo. Foram aprovados pelo Senado o dispositivo legislativo que trata da reincorporação política das FARC e o projeto que permite a atuação de representantes do movimento Vozes da Paz em nome das FARC no Congresso até que estas tenham criado um movimento político com personalidade jurídica, o que, por sua vez, somente poderá ocorrer após a total entrega das armas.

Apesar do importante avanço do trabalho legislativo, tal como acima descrito, estão ainda pendentes de aprovação matérias de crucial importância, como a Lei de Terras que trata da reforma rural e regulará a entrega de terras e a formalização de prédios. Apesar de o projeto de lei estar já preparado, o mesmo não foi ainda enviado pelo Governo ao Congresso. A criação da Justiça Especial para a Paz foi aprovada, mas está ainda pendente de regulamentação, o que impede a escolha dos magistrados que a integrarão. A expectativa do Governo é conseguir a aprovação desta e das demais matérias pendentes bem como a regulamentação daquelas aprovadas até o fim de 2017, tendo em vista o propósito de evitar que as tratativas das mesmas coincidam com o ciclo eleitoral em 2018. Nesse sentido, o segundo pilar é aquele que ainda resguarda entraves potenciais capazes de impor dificuldades maiores ao processo de implementação do Acordo de Paz em horizonte imediato, sobretudo em razão da sensibilidade política e do sentido emblemático para a política colombiana como a questão fundiária e a justiça transicional. Por outro lado, o fato de terem sido aprovados os dispositivos legais

que asseguram a implementação de compromissos nos termos originalmente acordados e dos que tratam da representação política das FARC conferem bases de confiança igualmente importantes para a continuidade de todo o processo em face do ambiente político polarizado e cada vez mais suscetível às injunções do processo eleitoral que se avizinha.

Este último aspecto é relevante quando se considera a perspectiva de crescente fragilização do governo de Juan Manuel Santos por conta de três fatores: (i) a ainda forte oposição ao processo de paz no campo político liderada pelo Centro Democrático, partido do ex-Presidente Álvaro Uribe; (ii) o fraco desempenho da economia e de seus reflexos no campo social e (iii) das acusações de corrupção vinculadas ao recebimento de recursos ilegais em sua campanha de reeleição em 2014. Tais fatores terminam antecipando tanto o debate quanto a mobilização política em torno das eleições gerais de maio de 2018 e suscitam um contexto adverso à implementação do acordo de paz com as FARC e às negociações com o ELN. Nesse sentido, o esforço de blindagem do acordo por meios legais se torna necessário na medida em que almeja salvaguardar o processo de paz das incertezas sobre o futuro político colombiano e da polarização política, a qual tende a se acentuar no curto prazo, em razão das eleições gerais que se avizinham. Ainda assim, mesmo os dispositivos políticos de blindagem do acordo de paz não estão imunes à volatilidade que cerca o processo de paz e o panorama político colombiano como um todo.

Cumprindo agora considerar, ainda que brevemente, também as perspectivas das negociações entre o governo colombiano e o Exército de Libertação Nacional. As mesmas foram anunciadas em março de 2016, mas tiveram início quase um ano depois, em fevereiro de 2017, o que é revelador das dificuldades que as cercam. A agenda é semelhante, embora mais resumida que aquela mantida com as FARC<sup>1</sup>. Importante destacar

<sup>1</sup> a- Democracia para a paz: engloba questões relacionadas ao tratamento a ser dispensado aos movimentos sociais e respectivas lideranças que se

que à diferença das negociações com as FARC que transcorreram, em grande medida, sob o um regime de cesse de fogo e de hostilidades, o ELN se mantém ativo perpetrando sequestros, atos de violência e ataques contra a infraestrutura, mesmo já tendo transcorrido duas rodadas de negociação até o presente, o que, somado à já aludida crescente fragilidade política do governo de Juan Manuel Santos, alimenta diretamente o forte ceticismo da população para com as perspectivas de um acordo com o ELN. O cessar fogo bilateral e o compromisso de cessar também hostilidades representam importantes objetivos para a continuidade das mesmas e que têm ademais, no presente, o tratamento das questões humanitárias, como outro ponto relevante de dificuldade. A aproximação do ciclo eleitoral de 2018 é um importante fator de pressão sobre os negociadores por tornar desejável a conclusão de um eventual acordo ainda no ano de 2017, o que só será viável se alcançada a suspensão das hostilidades e o cessar fogo o mais brevemente possível. E mesmo que tal venha a ser alcançado, a assinatura de um acordo e sua ratificação pelo Congresso e pela população transcorrerão já sob um ambiente político marcado pela contenda eleitoral, o que representa, por sua vez, um aspecto altamente desfavorável, dada a forte polarização política e a fragilidade do governo de Santos. Sem um acordo com o ELN, o processo de paz na Colômbia em seu conjunto terá um poderoso e adicional fator de

---

vincularam à guerrilha e que enfrentam processos judiciais.

b- Transformação para a paz: envolve um conjunto de propostas de políticas e ações sociais voltados, dentre outros, para a superação da pobreza e da exclusão social, a promoção do desenvolvimento equitativo e sustentado e ao combate à corrupção;

c- Vítimas do conflito: ponto em tudo semelhante ao negociado com as FARC e referido ao reconhecimento das vítimas do conflito e de seus direitos, segundo os princípios de verdade, justiça, reparação, não repetição e não esquecimento;

d- Fim do conflito armado: tratará da situação jurídica dos ex- guerrilheiros, da condição de segurança dos mesmos, da incorporação do ELN à política e do futuro dos seus membros que se encontram aprisionados; envolve ainda o cessar fogo e o fim das hostilidades e a definição dos marcos para a entrega de armas, todos temas que deverão compor um eventual acordo final.

fragilização que será a persistência da luta armada da segunda mais importante facção guerrilheira do país.

Considerado o panorama geral da implementação do acordo de paz com as FARC em suas três vertentes, as perspectivas das negociações com o ELN e o contexto político interno, é possível afirmar que as ameaças à estabilidade devem ser consideradas nos seguintes níveis: a- desenvolvimentos afetos a déficits de implementação do próprio acordo gerados e/ou acentuados pelas adversidades políticas e econômicas do governo e por eventuais resistências que suscite junto às FARC e ao ELN; b- perda de impulso e de apoio político ao processo de paz no marco da fragilização do governo de Santos e de crescente volatilidade e polarização política ao longo do processo eleitoral e para além dele; c- o externalidades do próprio Acordo de Paz com as FARC e de um eventual acordo com o ELN quanto à dinâmica da criminalidade e da delinquência, ou seja, o eventual recrudescimento de espirais de violência associada à criminalidade organizada no território colombiano como parte do reposicionamento interno e no plano regional das estruturas do tráfico de drogas e de armas desde o território colombiano e sua adaptação ao contexto decorrente da implementação do acordo de paz.

Em relação aos aspectos endógenos à implementação do processo de paz, observa-se que nenhum deles se mostra capaz de, por si mesmos, comprometer irremediavelmente o processo de paz, mas podem torná-lo mais difícil e moroso, nutrindo assim argumentos dos seus opositores e se associando a um contexto de dificuldades políticas no qual se movimentam e do qual eventualmente se beneficiam as estruturas do crime organizado. Nesse sentido, é importante atentar para a eventual perda de impulso do processo de paz que a fragilização do governo suscita. Por um lado, a proximidade crescente do fim do mandato de Juan Manoel Santos insta a aceleração do processo de implementação, mas, por outro, evidencia as limitações do próprio governo em sua condução, abrindo brechas para questionamentos de parte das

FARC e do ELN sobre a real vontade política do governo em relação a questões que lhes parecem centrais e cujos avanços são avaliados como insuficientes, como a Lei de Terras, e fortalecendo, sobretudo, os setores que sustentam forte oposição ao processo de paz.

Finalmente, há o risco de persistência de formas tradicionais de violência durante e após a implementação do Acordo de Paz, embora não mais perpetradas pelas FARC, mas em razão de uma possível reconfiguração das alianças entre facções criminosas, dissidentes das FARC ou novos grupos de delinquência, ou ainda por conta de disputas entre grupos criminosos pelo controle dos espaços liberados pelas FARC e dos ativos presentes naqueles mesmos espaços (a mineração ilegal já sendo um exemplo concreto); não deve desconsiderar, nesse mesmo sentido, o revigoramento do paramilitarismo, fenômeno ainda não extirpado do território colombiano e ainda objeto de dificuldades particularmente para as negociações entre o governo e o Exército de Libertação Nacional (ELN) que acusa aquele de não enfrentar de modo efetivo o paramilitarismo de direita e de, assim, por em risco o processo de paz como um todo. Por fim, a implementação do acordo de paz tende a desenhar uma nova geografia política do crime organizado e do narcotráfico em particular, com reflexos importantes interna e regionalmente acentuados pelas dificuldades políticas e econômicas que enfrenta o país nesse contexto.

Em síntese, os fatores que potencialmente podem vir a comprometer as perspectivas da paz na Colômbia estão já delineados, sendo mais relevantes, em cenários de médio e longo prazos, aqueles de natureza estrutural, quais sejam, os que apontam para a adaptação das estruturas do crime organizado ao que denominamos uma nova geografia política dos ilícitos com reflexos no entorno vicinal colombiano que merecem ser igualmente dimensionados, na medida em que comportam a possibilidade de adensamento, no território colombiano, de estruturas de produção e tráfico em razão das disputas pelo comando em territórios antes dominados

sobretudo pelas FARC, o que traz consigo, como já observado no contexto centro-americano e no México, uma aproximação do crime organizado com grupos delinquentes e uma esteira de violência difusa. Este padrão de violência que se instaurou no isto centro-americano e no México, e no qual se mesclam as ações do crime organizado e a delinquência comum, acompanhou a estratégia de esfacelamento das grandes estruturas do narcotráfico colombiano durante a forte repressão à guerrilha promovida pelo governo de Álvaro Uribe e coadjuvada pela política antinarcóticos dos Estados Unidos. Tendência semelhante, embora motivada por razões diferenciadas, se observa em diversos países sul-americanos, Colômbia e Brasil inclusive, e deve se reforçar no caso colombiano em razão direta da dinâmica impingida pelo Acordo de Paz às estruturas do tráfico, o que conduz a um cenário em que o fim do conflito colombiano comporta a persistência de significativos níveis de violência internamente.

## 2. A evolução recente da crise na Venezuela

A crise política e econômica na Venezuela segue o compasso da crescente deterioração do regime chavista que se acentuou desde a morte de Hugo Chávez em março de 2013 e a eleição de Nicolás Maduro no mês seguinte. No ano seguinte, grandes manifestações de estudantes e opositores foram violentamente reprimidas e inauguraram uma fase de escalada de tensões entre governo e oposição que atingiu seu ápice no primeiro semestre de 2015, com a iniciativa parlamentar dar início ao processo de coleta de assinaturas para convocar um referendo revocatório, mecanismo previsto constitucionalmente, com vistas a destituir o Presidente Maduro do poder, e com a decretação de estado de emergência econômica pelo governo. Durante este período, o governo também adotou medidas restringindo em outubro de 2016, foi decretada pelo Conselho Nacional Eleitoral a nulidade do pedido de convocação do referendo revocatório. Por outro lado, a perda de maioria pelo governo no Parlamento se fez

acompanhar do esvaziamento do mesmo e de interferências também em instâncias do Judiciário no esforço de preservar espaços de poder. Ao mesmo tempo, a profunda recessão econômica, elevados índices de inflação e de desemprego, acentuada deterioração da segurança pública, escassez de alimentos e outros gêneros básicos e precárias condições de oferta de serviços públicos alimentavam crescente insatisfação popular com o governo, embora este ainda mantivesse suficiente apoio, especialmente das forças armadas e de grupos de militância, para sustentar o embate político com uma oposição crescente, mas pouco coesa e sem uma liderança incontestada.

Mediante a crescente polarização interna, o governo e oposição, esta aglutinada na Mesa de Unidade Democrática (MUD) instalaram, em outubro de 2016 e com apoio dos países vizinhos e o respaldo de organismos regionais como a UNASUL e a OEA, uma mesa de diálogo com vistas a estabelecer um marco mínimo de estabilidade política. Contudo, o fortalecimento da oposição, que culminou, no período com a obtenção de maioria no parlamento, teve como contrapartida a suspensão das eleições municipais previstas para fins daquele ano e o contínuo cerceamento, pelo governo de Maduro, dos demais poderes e das liberdades civis, o que produziu uma escalada de mobilizações populares, tanto de oposição quanto de partidários do governo, com recorrentes episódios de violência, retirando assim as condições para a continuidade das negociações que terminaram sendo suspensas em dezembro daquele ano.

A suspensão do diálogo se somou à deterioração das instituições políticas e aos sucessivos conflitos entre elas<sup>2</sup>, confirmando a precarização das condições de governabilidade no país. Exemplo recente disso foi a assinatura, em maio de 2017, pelo Presidente Maduro, de ato convocando a instalação de uma Assembleia Constituinte, com o intuito de enfraquecer o Congresso controlado pela oposição. Isso acirrou ainda

<sup>2</sup> Exemplifica tais conflitos a relação entre o Tribunal Superior de Justiça e o Parlamento, tendo aquele decretado a nulidade de decisões deste e retirado prerrogativas de seus representantes.

mais a polarização interna e gerou novas manifestações contra o governo e novo ciclo de repressão.

Frente a isso, a Organização dos Estados Americanos convocou reunião de seu Conselho de Ministros para discutir a crise venezuelana, o que foi considerado pelo governo uma forma de intervenção externa, o que levou à decisão de retirar-se da OEA. Contudo, a saída da Venezuela deve demorar ao menos dois anos para se consumir, haja vista a dívida de cerca de dez milhões de dólares que o país tem para com aquele organismo regional. Nesse ínterim, em 31 de maio de 2017, os Chanceleres dos países membros da OEA voltaram a se reunir para propor soluções à crise venezuelana, mas, uma vez mais, não lograram aprovar um plano conjunto dos países do continente americanos com aquele sentido. Naquela ocasião, recusaram proposta defendida pelo Brasil de aplicar sanções ao governo venezuelano. Cumpre assinalar que a Venezuela já havia sido suspensa do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em dezembro de 2015 em virtude do descumprimento de obrigações previstas no Protocolo de Adesão. À luz disso, o tratamento da crise venezuelana no âmbito regional se encontra desprovida de mecanismos de aglutinação, haja vista a suspensão da Venezuela do MERCOSUL, sua retirada da OEA e as limitações da própria UNASUL de cumprir um papel efetivo em tal contexto.

A pouca presença e efetividade particularmente dos organismos sul-americanos em relação à crise venezuelana priva o Brasil de um espaço favorável à sua movimentação política e diplomática que se vale, normalmente, dos espaços e oportunidades propiciados pelos organismos regionais para avançar suas posições e propostas. A via bilateral é passível de ser acionada, muito embora haja dificuldades dada a postura abertamente crítica ao regime venezuelano assumida pelo governo brasileiro desde a chegada de Michel Temer ao poder, quando as relações diplomáticas foram suspensas.

Soma-se à crise política o aprofundamento da crise econômica marcada

pela acentuada queda da produção e da exportação de petróleo, pelo desabastecimento de produtos elementares de alimentação, de higiene e de saúde, o mais elevado índice de inflação em todo o mundo e de forte alta do desemprego, o que já havia justificado a decretação de Estado de Exceção e de Emergência Econômica em maio de 2016. Conjugada à profunda crise econômica, esta a deterioração também das já precárias condições de segurança em todas as partes do país. Estes fatores em conjunto geram também um crescente isolamento do governo de Nicolas Maduro, este cada vez mais dependente do respaldo das forças de segurança e de uma militância organizada e armada por Hugo Chávez em torno dos Círculos Bolivarianos sob o argumento da necessidade de resistência a uma eventual guerra assimétrica com os Estados Unidos, esta convertida oficialmente em principal ameaça à segurança do país desde então. Esta dependência do governo para com as forças de segurança e a militância armada fomenta apreensões interna e externamente quanto à possibilidade de a crise atingir seu ápice com um quadro de guerra civil.

Dadas as precárias condições políticas, econômicas e de segurança, intensificaram-se os fluxos de imigrantes em direção principalmente à Colômbia e ao Brasil<sup>3</sup>, à procura de atendimento de necessidades imediatas de alimentação e de trabalho, muito embora haja registros de aumento da migração de cidadãos venezuelanos nos demais países da América do Sul<sup>4</sup>. Pela via dos deslocamentos internos e

<sup>3</sup> Estima-se que cerca de 12 mil venezuelanos ingressaram no Brasil nos últimos dois anos em razão da crise, estabelecendo-se, em sua maioria, no estado de Roraima e, em menor número, no Amazonas. Apenas entre 2016 e 2017, aumentou cinco vezes o número de pedidos de refúgio, segundo o Ministério da Justiça.

<sup>4</sup> Outros países sul-americanos têm registrado aumento significativo de imigrantes da Venezuela. Na Argentina, o número de concessões de residência temporária para venezuelanos aumentou de 1.777, em 2014, para 4.707, em 2015. No Chile, foram concedidos 1.463 vistos em 2013 e 8.381 em 2015. No Peru, foram registrados 180 venezuelanos em 2013, 1.445 em 2015 e 1.543 em 2016.

MELLO, Daniel. Levantamento aponta entrada de 12 mil.... **Agência** Brasil. Disponível em:

dos fluxos migratórios diretamente relacionados à crise, esta assume também uma dimensão humanitária com claras perspectivas de aumento, com consequências diretas para o Brasil.

A partir desse panorama, cumpre analisar os prognósticos correntes sobre a evolução da crise venezuelana. O levantamento dos prognósticos atuais elaborados nos últimos meses por analistas políticos venezuelanos, organismos não governamentais venezuelanos e estrangeiros e veículos de imprensa internacionais, embora adotando premissas e critérios distintos entre si, convergem para um conjunto de quatro possibilidades ou cenários e que tomam em consideração os seguintes fatores como preponderantes: a- a disposição do Presidente Nicolas Maduro de se manter no poder e de sustentar a convocação de uma assembleia constituinte, mesmo que à custa da perda de apoio popular que o recurso à repressão acarreta; b- a continuidade ou não do respaldo militar ao governo enquanto variável crítica para o desenlace da crise; c- a opção que venham a os segmentos sociais que apóiam o governo e que envolve a defecção, aceitar a negociação ou radicalizar no enfrentamento à oposição; d- o grau de coesão da oposição e a influência de correntes moderadas no seio da mesma.

Para a discussão dos prognósticos da crise venezuelana, foram selecionados dois conjuntos de cenários que se pautam nos fatores acima elencados e que, apesar de diferenças em sua formulação, são bastante próximos e representativos das possibilidades também apontadas no conjunto maior dos quais foram discriminados. O primeiro foi desenvolvido pela *Fundación Centro Gumilla*, organização não governamental e contempla as seguintes possibilidades:

- a- Negociação: neste cenário, os militares atuam como um poder moderador ao retirar o apoio ao governo, negociando as condições para a saída de Maduro, mas se contrapondo simultaneamente, à uma

<<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-04/entrada-de-venezuelanos-impacta-sistema-de-saude-de-roraima-aponta>>. Acesso em: 10 dez 2017.

insurreição oposicionista; afiançam um governo de transição aceitável para ambos os lados do espectro político e com vistas restabelecer um patamar de normalidade que assegure a realização de eleições e de reformas políticas, consumando uma transição pacífica.

b- Novas alianças: As dissensões no campo chavista abrem possibilidades de negociação com a oposição, podendo resultar tanto em sobrevida do regime, condicionado a reformas que assegurem condições equânimes de disputa eleitoral ou no fortalecimento da oposição da Assembleia Nacional, levando a saída de Maduro e instalação de um governo transitório.

c- Colapso: o governo reprime e desmobiliza os protestos, com a tolerância dos militares, avança-se na convocação da Assembleia Constituinte e o chavismo se fortalece em torno da figura do Presidente Maduro, apesar da persistência da crise econômica.

d- Transição sem transição: fortalece-se a mobilização popular, os militares retiram o apoio ao governo, aliando-se à oposição, o que leva à queda do regime chavista e à convocação de eleições.

O segundo conjunto de cenários foi formulado pela BBC de Londres, a partir da consulta a cientistas políticos venezuelanos e contempla as seguintes possibilidades:

a- Mais confrontação: prevê o aumento da violência política a partir do fortalecimento da mobilização popular massiva e organizada, gerando um quadro de ingovernabilidade e de mudanças políticas que podem resultar, inclusive, de um conflito violento.

b- Manutenção da instabilidade: prevê o prolongamento indefinido da crise e do quadro de instabilidade vigente, mantendo-se a violência política, porém mais focalizada.

c- Restabelecimento de pactos e do diálogo: o governo opta por reduzir tensões, convocando a oposição ao diálogo, acena com eleições presidenciais em 2018 e promove reformas políticas que lhe assegurem disputar o pleito condição favorável.

d- Queda de Maduro por renúncia ou golpe: considera que, em ambas as possibilidades e, a despeito das pressões populares, a perda de apoio dos militares é fator determinante da queda do Presidente.

Os cenários acima apresentados não permitem depreender com clareza, a preponderância de qualquer tendência, seja de sobrevivência do regime chavista, seja de sua queda por um processo consentido pelos militares e pactuado com a oposição, de sua destituição por pressão popular ou, no limite, no contexto de um conflito violento. Assim mesmo, é chamativo o fato de que a maior parte das possibilidades contempladas se afasta dos desfechos extremos (golpe de estado, renúncia ou conflito civil), contrariamente às percepções prevaletentes no seio da população<sup>5</sup>. Ao mesmo tempo, o regime implantado por Hugo Chávez tem dado mostra de grande resiliência, não somente por ainda manter base de apoio popular suficiente para sustentar a confrontação com uma oposição cada vez mais forte, porém fragmentada, e também por conseguir, pelo controle que logra exercer sobre as instituições do Estado, dar encaminhamento procedimental, como é o caso no presente da convocação de uma Assembleia Constituinte a iniciativas que lhe colocam a temporalidade a favor da manutenção do *status quo* de poder e, assim, dar continuidade ao seu projeto político, porém em condições de crescente precarização.

Mas é relevante depreender dos cenários expostos a propensão ao incremento da violência política e, em última instância, a um quadro de um conflito violento

<sup>5</sup> PARDO, Daniel. ¿Hacia dónde va Venezuela? **BBC** Mundo. Disponível em: <<http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39715114>> . Acesso em: 10 dez. 2017.

amplamente disseminado, por seu significado para o delineamento das perspectivas da estabilidade regional. Nesse sentido, observa-se que dois dos quatro cenários (cenários a e b) e possivelmente um terceiro (d) contemplam a persistência da violência política e ambos decorrem da resiliência do atual regime em um quadro de incremento da confrontação (cenário a) ou exercida dentro dos atuais níveis e formas de tratamento da crise como observado desde a condução de Nicolas Maduro ao poder (cenário b).

Naturalmente, o cenário de maior impacto sobre o a estabilidade regional é aquele que contempla a possibilidade de escalada do conflito interno e seu eventual transbordamento (cenário a), e, secundariamente, aquele que aponta a persistência das externalidades já em curso e relacionadas, sobretudo à pressão migratória, à maior permeabilidade às dinâmicas dos ilícitos transnacionais, ao aumento da delinquência, do crime organizado e das interfaces entre estas (cenário b).

São também estes os que demandam maior atenção por conta de seus reflexos potenciais para o Brasil que, em ambos os casos, se verá instado a responder simultaneamente a desafios de natureza humanitária, mediante a intensificação de fluxos migratórios, e de incrementar a vigilância nos espaços fronteiriços visando melhor acompanhar os movimentos das organizações do crime organizado naqueles espaços e seus enlaces com aquelas atuantes no território brasileiro. O Brasil deve atentar também o Brasil as formas de engajamento de terceiros países e de organismos internacionais em um contexto de escalada da violência e de um eventual conflito civil no país vizinho, pois, se de um lado tal engajamento poderá eventualmente oferecer possibilidade de concertação de esforços em favor da restauração de uma condição de normalidade e em cuja condução o País deva exercer um papel proativo nos planos políticos e da segurança, de outro há igualmente a possibilidade de que a iniciativa de terceiros países se produza sem maior abertura ao protagonismo brasileiro ou de outros países do entorno vicinal, tendo em

vista, sobretudo, a contraposição de interesses de grandes potências, tal como projetos em direção à Venezuela, como é o caso dos Estados Unidos, da China e da Rússia.

## Conclusões

Os reflexos de cada um dos processos analisados sobre o panorama da estabilidade regional são diferenciados e provêm igualmente de fatores que não são assemelhados, se percebidos ambos os casos em consideração. No caso colombiano, mas também, embora em menor medida, da crise venezuelana, encerram aspectos e dinâmicas de caráter mais estrutural, particularmente quando considerados seus impactos sobre a geografia política do crime organizado na Colômbia e na América do Sul, notadamente em seu flanco setentrional. Aspectos de ordem conjuntural, tanto no campo político quanto no econômico, não são favoráveis à consecução dos objetivos e dos compromissos firmados no Acordo de Paz celebrado entre o governo colombiano e as FARC, mas podem ter seus efeitos negativos mitigados pela blindagem jurídica dos acordos e dos compromissos neles consubstanciados e pela disposição política das partes de resguardá-los durante e após o ciclo eleitoral que se aproxima. No caso venezuelano, os fatores contextuais possuem impacto mais direto e determinante sobre o curso da crise sobre o delineamento das perspectivas da estabilidade interna e, por extensão, no plano regional. Isso porque o elevado grau de precarização política, econômica e securitária e a forte polarização no seio da classe política, e da sociedade em geral, acerca do processo de paz conferem aos fatores conjunturais fortes carga de sensibilidade e de incidência no curso geral da crise.

Por essa razão, se considerados de modo paralelo, o processo de paz na Colômbia ora fortemente caudatário da implementação de compromissos acordados, tende a gerar impactos mais significativos e duradouros sobre a condição da estabilidade regional do que o curso ou desenlace da crise na Venezuela, mesmo em seu pior cenário. A eventual eclosão de uma guerra civil na

Venezuela é, naturalmente, um poderoso fator de instabilidade em termos regionais e pode arregimentar solidariedade e, conseqüentemente, engajamento de atores provindos de países vizinhos e mesmo de atores extrarregionais em uma crise aguda de maior duração.

Contudo, o conjunto dos agentes e forças regionais e extra regionais que potencialmente se mobilizariam para conter e superar o processo de escalada do conflito e para, ultimamente, dirimi-lo são capazes de configurar uma nova ambiência política mais inclinada à estabilidade interna e regionalmente com mais celeridade do que pode ocorrer nos casos de um eventual retrocesso ou de fracasso do processo de paz na Colômbia ou do reposicionamento das estruturas do narcotráfico em uma ambiente política e economicamente reconfigurado em razão das externalidades do processo de paz exitoso. A paz também traz oportunidades para os agentes e estruturas do crime organizado, sobretudo se o Estado colombiano não estiver preparado para responder de modo minimamente eficaz aos desafios que a implementação dos acordos de paz lhe reserva.

As perspectivas da estabilidade regional percebidas desde o prisma do processo de paz na Colômbia e da crise venezuelana devem ser descortinadas a partir do cruzamento das possibilidades de encaminhamento de cada um, e que, para efeitos de uma síntese conclusiva, estão aglutinadas em três cenários gerais apresentados a seguir:

Cenário 1: Comprometimento imediato da estabilidade: supõe o agravamento concomitante da situação doméstica na Colômbia e na Venezuela, em razão do estancamento do processo de paz com as FARC e de não se alcançar um acordo com o ELN, somado ao revigoramento de estruturas paramilitares e à deterioração da segurança pública em razão de disputas no seio do crime organizado por espaços e ativos que vinham sendo controlados e explorados pelas FARC; do lado Venezuelano, o Governo de Nicolas Maduros perde o apoio popular e das Forças Armadas. A polarização

política alimentada pelas posturas cada vez mais rígidas resulta em forte escalada da violência nos moldes de um conflito civil. Observa-se a exposição do Brasil a fluxos migratórios e a pedidos de refúgio concentrados nos estados federados situados no arco norte da Fronteira brasileira e à articulação de contatos entre grupos criminosos e de delinquentes nos Estados de Roraima, Amapá, Amazonas e Pará com estruturas do crime organizado colombiano e da Venezuela, valendo-se estes últimos, da porosidade das fronteiras e dos fluxos de migrantes em direção ao território brasileiro, inicialmente concentrados em Roraima e no Amazonas. O Exército Brasileiro é mobilizado para atuar na vigilância das fronteiras e para prestar assistência no apoio oferecido aos migrantes venezuelanos e colombianos.

Cenário 2: Comprometimento da estabilidade no médio e longo prazos. Acordos de paz implementados de modo satisfatório na Colômbia, mas com persistência da violência decorrente da acomodação das estruturas do crime organizado internamente e das disputas entre elas pela liderança em espaços e sobre ativos em espaços controlados pelas FARC com reflexos nas regiões fronteiriças e naquelas que abrigam rotas de escoamento da produção de cocaína; Situação na Venezuela, mesmo não evoluindo para uma guerra civil, se sustenta em condição de forte polarização interna e de divisão também na órbita das instituições que apoiam o governo de Maduro, abrindo assim espaços para disputas abertas pelo controle do Estado com recorrentes episódios de violência e com forte aumento da insegurança interna; persistência do quadro de instabilidade política e social favorece o incremento das interfaces entre a delinquência, o crime organizado e o adensamento de seus vínculos com os países vizinhos. Neste cenário, o Brasil segue confrontando desafios de segurança nos espaços fronteiriços tanto por conta das pressões migratórias quanto da passagem e da presença de agentes e estruturas do crime organizado naqueles espaços.

Cenário 3: persistência do padrão atual de estabilidade: o processo de paz avança e se consolida na Colômbia, com desfecho positivo das negociações com o ELN e melhora das condições de implementação do acordo com as FARC que se integram à vida política do país; persistem dificuldades para o enfrentamento do paramilitarismo que fortalece seus vínculos com os ilícitos; na Venezuela, há a saída de Nicolas Maduro do poder abrindo espaço para a reorganização dos campos político e econômico, mas perdurando um panorama de insegurança internamente em razão da dificuldade de estancar a delinquência e frear a criminalidade organizada que não encontra obstáculos à sua crescente internacionalização. Embora se observem melhoras dos indicadores de criminalidade e de violência em ambos os países após uma etapa de reposicionamento e adaptação do crime organizado, sobretudo na Colômbia, em nenhum dos dois países se alcançam condições favoráveis a um enfrentamento que se traduza em alteração perceptível do panorama da segurança regional.

Observa-se que, em qualquer dos três cenários, o Brasil se vê instado a seguir confrontando o crime organizado transnacional, em particular aquele vinculado ao tráfico de drogas e de armas, minimamente nas formas e patamares atuais, haja vista que, mesmo no melhor cenário, não se descortinam alterações significativas quanto ao panorama da segurança regional, isso porque muito embora se reconheça que um quadro de maior estabilidade interna nos dois países vizinhos oferece melhor condição para o enfrentamento da ameaça representada pelo narcotráfico e pelo crime organizado, e por suas interfaces com a delinquência, a variável determinante para tanto termina residindo na capacidade dos Estados e das respectivas sociedades de se mobilizarem internamente e de articularem externamente para tanto, o que

remete o desafio a outras ordens de consideração que se beneficiam certamente de uma condição de maior estabilidade interna, mas que dependem de outros fatores para além desta.

Em outras palavras, o País deve atentar para as possibilidades contempladas nos dois primeiros cenários, pois implicam a necessidade de maior comprometimento de seu aparato de segurança e de defesa tanto para conter os fluxos e dinâmicas gerados por um quadro de violência disseminada na Venezuela quanto pelo reposicionamento também no plano regional das organizações do narcotráfico por força das mudanças impingidas pelo processo de paz na Colômbia. Ambos os cenários suscitam desafios tanto no plano da segurança, tendo em vista serem o tráfico de drogas e o crime organizado e a penetração dos mesmos no território nacional a partir dos espaços fronteiriços as preocupações prioritárias no contexto ora considerado. Ao mesmo tempo, são também desafios em relação aos quais as Forças Armadas brasileiras possuem responsabilidades importantes e singulares em razão das competências que lhes cabe no território da Faixa de Fronteira e no plano mais amplo da cooperação e coordenação com as demais instâncias da segurança nacional. Ao mesmo tempo, colocam também desafios em planos diversos, da proteção das fronteiras à organização da assistência a imigrantes e refugiados em um contexto no qual mesmo a paz e a almejada estabilidade política e social nos países vizinhos não necessariamente suplantam a violência perpetrada não mais no marco de conflitos de natureza eminentemente política como observado em ambos os casos. Podem, paradoxalmente, conviver até mesmo com maiores níveis de violência decorrente do reposicionamento das estruturas do narcotráfico e do crime organizado em novas ambiências políticas.