

Crime organizado transnacional, terrorismo e insurgência armada no arco noroeste da América do Sul: tendências recentes e implicações para a segurança e a ação do Exército Brasileiro

Transnational organized crime, terrorism and armed insurgence in Northwestern South America: recent trends and security implications for Brazilian Army's action.

Alcides Costa Vaz*

RESUMO:

O artigo apresenta o panorama segurança na América do Sul, com ênfase em seu arco noroeste, considerando o conjunto das tendências recentes do crime organizado transnacional, do terrorismo e da insurgência armada com o propósito de identificar e analisar as principais implicações da ação de atores não estatais para os interesses e iniciativas brasileiras voltadas para a promoção da segurança e da estabilidade no âmbito doméstico e no entorno regional do País e, em última instância, para os papéis que o Exército Brasileiro possa cumprir com aquele mesmo propósito. Destacam-se a proeminência do crime organizado transnacional, o significativo peso de condicionantes e fatores domésticos no delineamento das possibilidades de ação dos atores não estatais e as dificuldades enfrentadas pelos países internamente e no âmbito regional para responder de modo coordenado à crescente insegurança impingida por atores não estatais. Tais aspectos suscitam desafios e aprofundam dilemas para o Exército Brasileiro enquanto instrumento de defesa crescentemente instado a atuar em questões de segurança, no marco de suas atribuições constitucionais.

Palavras-chave: Crime organizado, terrorismo, insurgência armada, atores não estatais, América do Sul, Exército Brasileiro.

ABSTRACT

The article presents the security panorama in South America, with an emphasis on its northwest arc, considering recent trends in transnational organized crime, terrorism and armed insurgency with the purpose of identifying and analyzing the main implications of the action of non-actors in those issues for Brazilian interests and initiatives aimed at promoting security and stability in the domestic sphere and in the regional environment and, ultimately, for the roles that the Brazilian Army can fulfill with that same purpose. The article highlights the prominence of transnational organized crime, the significant weight of domestic trends and actors in outlining the possibilities for action by non-state actors and the difficulties faced by countries internally and regionally to respond in a coordinated manner to the growing insecurity imposed by non-state actors. Such aspects pose important challenges and deepen dilemmas for the Brazilian Army as a defense instrument increasingly urged to act on security issues in accordance with its constitutional attributions.

Keywords: Organized crime, terrorism, armed insurgence, non-state actors, South America, Brazilian Army.

* Doutor em Ciências Sociais (USP 2001), Mestre e Bacharel em Relações Internacionais (UnB, 1987, 1982). Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx) e Presidente da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED).

Sumário Executivo

O presente texto aborda as principais tendências associadas à ação de atores não estatais no âmbito do crime organizado, do terrorismo e da insurgência armada no contexto da América do Sul, fenômenos que conformam parcela substantiva do panorama da (in)segurança na região. Presta-se ênfase ao arco noroeste do subcontinente, o qual é integrado por Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa. Considera-se que, neste espaço, movimenta-se um diverso conjunto de atores em torno daqueles fenômenos e cujos objetivos, capacidades, estratégias e padrões de interação mútua – ora de corte mais sinérgico, ora mais competitivo e conflituoso - definem tanto aspectos estruturais quanto tendenciais do panorama da segurança em todo o subcontinente; definem e condicionam também os vínculos destes mesmos atores com espaços e atores extra regionais e moldam, por fim, as avaliações e posicionamento dos atores governamentais incumbidos da formulação e execução de políticas e de ações voltadas para o resguardo da segurança nos planos nacional e regional.

Com efeito, e em que pesem a abrangência e o alcance transnacional das diversas modalidades e redes de ilícitos que operam em toda a América do Sul, é forçoso reconhecer que, dadas as circunstâncias políticas domésticas nos diferentes países, as imensas desigualdades econômicas e sociais e a criminalidade e violência que as acompanham, o arco noroeste do subcontinente, como acima definido, representa espaço privilegiado para a ação de grupos do crime organizado, de insurgência armada e, em menor escala, para o terrorismo. Mesmo tomando em conta essa delimitação espacial, não se desconsideram atores e dinâmicas presentes em outras partes do subcontinente e que sejam relevantes para o objetivo de identificar e analisar as implicações da ação de atores não estatais para os interesses e iniciativas brasileiras voltadas para a promoção da segurança e da estabilidade no âmbito doméstico e no entorno regional do País e, em última instância, para os papéis que o Exército Brasileiro possa cumprir com aquele mesmo propósito.

A presente análise tem por referência os elementos empíricos, as tendências e as conclusões presentes em três artigos anteriores dedicados à caracterização e análise do crime organizado transnacional, do terrorismo e da insurgência armada, respectivamente, dentro do mesmo marco espacial acima referido. Nesse sentido, não se pretende aqui oferecer uma síntese daqueles trabalhos. Almeja-se, antes e com base nos seus elementos analíticos e conclusivos, oferecer visão articulada dos principais desafios e implicações daqueles fenômenos para a salvaguarda e promoção dos interesses de segurança do Brasil no que concerne ao espaço regional e, particularmente, ao planejamento estratégico e à ação do Exército Brasileiro nesta parte de seu entorno estratégico.

O texto está assim estruturado: a primeira seção contempla os principais aspectos revelados nas análises precedentes em relação a cada um dos três fenômenos em tela, descrevendo-os, de modo a identificar e discutir, na segunda seção, suas implicações para a segurança, desde a perspectiva do Exército Brasileiro; na terceira e última seção, apresentam-se recomendações voltadas para o planejamento estratégico do próprio Exército Brasileiro e, eventualmente, para a formulação de políticas na órbita da Defesa. Dada a natureza politicamente orientada deste texto e o fato de as fontes e referências bibliográficas e conceituais terem sido apresentadas nos estudos precedentes, prescinde-se aqui de sua reapresentação.

1. A ação dos atores não estatais no Arco Noroeste da América do Sul: apreciação geral

a. O crime organizado transnacional

O panorama da (in)segurança na América da Sul, no que tange aos atores e ameaças não estatais, está fortemente marcado pela centralidade do crime organizado e aos diferentes tipos de tráfico, com destaque ao de drogas ilícitas e seus delitos conexos. Em consonância com tendências observadas no plano global, o crime organizado segue fortalecido e em expansão em toda a região, beneficiando-se diretamente de fatores estruturais, tais como a crescente desigualdade econômica e social, as limitações quanto a recursos financeiros, materiais, humanos e tecnológicos que acometem os governos nacionais, sem exceção, impedindo um eficaz enfrentamento ao mesmo. Beneficia-se também, de fatores conjunturais recorrentes como a volatilidade política observada recentemente no Equador, Bolívia, Peru e Chile, e, de modo particular, aquela derivada da crise venezuelana e das externalidades e dificuldades do processo de paz na Colômbia. Às adversidades existentes em diferentes planos nacionais se somam a dissolução dos espaços e mecanismos regionais de diálogo político e de cooperação regional face ao tema, como também as graves consequências humanas, sociais e econômicas da pandemia do COVID 19, as quais se traduzem em limitações ainda maiores, em termos da oferta de recursos para ações de segurança e para o enfrentamento aos ilícitos transnacionais.

Esse contexto de crescentes adversidades potencializa as tendências apontadas quanto ao crime organizado e ao tráfico de drogas, tanto no plano global como regional. Dentre elas, o aumento concomitante da produção, do tráfico e do consumo de drogas, tanto naturais como sintéticas, a diversificação de mercados, o maior enraizamento local dos grupos de crime organizado e, ao mesmo tempo, a maior projeção e presença de grupos de crime organizado nacionais em terceiros países, inclusive para além da própria região. Fenômenos simultâneos, o fortalecimento, a

diversificação e maior penetração da estrutura do crime organizado no Brasil e sua internacionalização, e, agora, a crise do COVID 19, potencializam a exposição e a vulnerabilidade do País face ao crime organizado transnacional e às injunções políticas e securitárias de países vizinhos.

Os fatores capazes de contrarrestar ou, ao menos, mitigar tais tendências no horizonte imediato estão associados basicamente a esforços de contenção da oferta por meio da repressão ao cultivo de interdição do tráfico, os quais se mostram limitados em sua efetividade, tendo em vista que tanto a produção quanto o tráfico tem aumentado ininterruptamente. Nesse contexto, ganharam relevo, nos últimos anos, as iniciativas voltadas para o monitoramento e a interdição do crime organizado e, em particular, do tráfico de drogas nos espaços fronteiriços. Percebidos como áreas de elevada sensibilidade no que toca ao enfrentamento às diferentes modalidades de tráfico. Neles se aglutinam estruturas, pessoas e recursos, tornando-se, por isso, espaços privilegiados para o estabelecimento e de rotas, ainda que mutantes. Assim, os espaços fronteiriços têm sido distinguidos como prioritários no delineamento de políticas voltadas para a repressão ao tráfico de drogas, o que acarreta o envolvimento de todo espectro de forças de segurança, inclusive e sobretudo, as Forças Armadas. A preocupação com a interdição do tráfico nas fronteiras suscita forte controvérsia entre especialistas e estudiosos quanto à sua eficácia e, com efeito, as iniciativas nesse sentido têm se mostrado insuficientes para diminuir e, mais ainda, para conter os fluxos ilícitos e a criminalidade que os acompanha.

Na outra ponta estão os esforços de contenção da demanda. Estes seguem largamente concentrados na descriminalização e regulação do consumo da maconha, a droga mais consumida na região. As iniciativas neste campo, no entanto, têm produzido efeitos contraproducentes expressos no aumento concomitante do tráfico e do consumo que almejavam reduzir nos países onde foram implantadas recentemente. Ao mesmo tempo, a tendência de aproximação dos grupos de crime organizado com a delinquência fomenta o aumento da

criminalidade violenta e torna ainda mais dificultosa a ação preventiva das forças de segurança, em particular as polícias, especialmente nos espaços onde é inexistente ou escassa a presença do Estado, ou onde esta é enfrentada. A isso se soma, por fim, o espraiamento também da insegurança que decorre dos fluxos migratórios que tornam expostas um enorme contingente de pessoas, por definição social e economicamente vulneráveis, ao crime organizado, como revelam análises recentes sobre a dinâmica deste nos espaços que concentram o fluxo migratório provindo da Venezuela no Brasil e, mais ainda, na Colômbia.

Este já grave panorama de crescente insegurança tem muitos de seus componentes potencializados, agora, pelos impactos da pandemia do Covid 19. A despeito de análises preliminares dando conta da maleabilidade e mesmo do fortalecimento dos grupos de crime organizado atuantes nos espaços de escassa ou inexistente presença do Estado, já são perceptíveis o impacto das medidas de distanciamento social sobre as estruturas do crime organizado, sobretudo nas periferias dos grandes centros urbanos em toda a região. No entanto, a retração da atividade econômica, o aumento do desemprego, a desestruturação social decorrentes, somam as crescentes dificuldades econômicas dos Estados em lidar com os efeitos imediatos da pandemia e, mais ainda, à médio e longo prazo, geram condições mais favoráveis à maior penetração e à ação do crime organizado de modo generalizado. Naturalmente, que a redução dos fluxos de pessoas, bens e recursos financeiros que decorre das medidas de isolamento e distanciamento social amplamente praticadas parece desfavorecer, inicial e circunstancialmente, o *modus operandis* do crime organizado que, tradicionalmente, que se beneficia da escala e do alcance desses mesmos fluxos para operar nacional e internacionalmente. Mas este impacto adverso tende a ser conjuntural, devendo ser gradualmente suplantado à medida em que as estruturas do tráfico reajam adaptativamente, valendo-se, sobretudo, do apontado enraizamento local para se revigorar e para forjar bases de legitimidade junto a

populações desprovidas de serviços públicos essenciais que terminam sendo supridos pelos próprios grupos de crime organizado. Nesse sentido, nem mesmo as contingências impostas pela necessidade de conter a disseminação do Covid 19 não se mostram suficientes para alterar e, menos ainda, deter as atuais tendências do crime organizado na América do Sul e em seu arco noroeste, de modo particular. Ao contrário, desenvolvimentos recentes nos planos político, econômico e social e, agora, a pandemia, as potencializam.

b. Panorama geral e perspectivas do terrorismo

Diferentemente do que preconiza o senso comum, certamente ainda marcado pelo impacto político e social e pela ampla cobertura midiática dos grandes atentados da primeira década dos anos 2000, o terrorismo tem apresentado tendência sustentada de declínio, em termos globais, nos últimos cinco anos. Tal tendência se expressa no número de atentados e de vítimas, de organizações ativas, no custo global impingido pelos ataques e, finalmente, está também consignado nas avaliações de risco de ocorrência de novos atentados. Com efeito, os três primeiros lustros do presente século foram marcados pela intensificação do terrorismo fomentado por um grande ciclo de atentados que se seguiu aos ataques de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos. Este ciclo compreendeu ações perpetradas no Iraque na esteira da ocupação militar daquele país pelos mesmos Estados Unidos, os atentados cometidos em diferentes países e regiões por grupos vinculados à Al Qaeda, os ocorridos no Afeganistão e no Paquistão, os que se seguiram ao fracasso da Primavera Árabe e, mais recentemente, o recrudescimento das ações por parte do Boko Haram na Nigéria, e os relacionados à ascensão do Estado Islâmico e à guerra civil na Síria.

Como dito acima, este grande ciclo ainda molda percepções de que o terrorismo não arrefeceu e de que deve continuar a merecer prioridade nas agendas de segurança pelo forte sentimento de insegurança que

alimenta pelo caráter cada vez mais indiscriminado de seus alvos. Em larga medida, tal percepção se deve à repercussão midiática que o fenômeno alcança bem como ao fato de que, a exemplo do que ocorre com o crime organizado, o terrorismo tem se dispersado, o que fez aumentar, nos últimos anos, o número de países que foram alvos ou palco de ações terroristas, bem como o número de novos grupos, particularmente no sul e sudeste da Ásia. No entanto, mesmo que o terrorismo se mostre mais abrangente espacialmente e mais fragmentado quanto aos seus agentes, prevalecem os indicadores que dão conta do seu arrefecimento no plano global.

Porém, a partir deste pano de fundo e também nos anos recentes, despontam duas ordens de preocupações frequentemente associadas e que se manifestam sobretudo nos Estados Unidos e na Europa, em particular: em primeiro lugar, a ascensão de grupos de extrema direita que advogam a supremacia branca, tendo por alvos privilegiados de suas ações pessoas não brancas, não cristãs e, sobretudo, migrantes muçulmanos; em segundo lugar, os ataques dos chamados lobos solitários que mesmo prescindindo do suporte de grupos constituídos para planejarem e executarem atentados logram grande repercussão e impacto midiático e psicológico no tecido social em diversos países. No entanto, a despeito dessas preocupações recentes com ataques de grupos e indivíduos de extrema direita, o extremismo islâmico segue respondendo por parcela significativamente maior do terrorismo internacional. As análises recentes sobre tendências globais do terrorismo também destacam a importância da mediação de plataformas sociais na propagação e amplificação dos efeitos dos atentados terroristas e na consequente disseminação de sentimento de insegurança que o mesmo infunde. Destacam também os desafios representados pela assim denominada hibridização do terrorismo e o mundo cibernético, o que comporta a possibilidade de atentados de natureza diversa dos tradicionais, como o são os atos de sabotagem a infraestruturas críticas usualmente

perpetrados pela infringência de danos materiais às mesmas e que podem agora ser perpetrados pela disruptura dos sistemas e plataformas cibernéticas que orientam e processam seu funcionamento. Cabe recordar que sabotagem a infraestruturas diversas corresponde a uma das formas mais recorrentes de atentados terroristas na região.

Na América do Sul o terrorismo não é fenômeno proeminente e nem regular e, muito embora possa guardar vínculos com grupos internacionais em certos casos, não se caracteriza por estar originariamente integrado a agendas, atores e dinâmicas internacionais de modo direto e constitutivo. Isso remete sua análise a considerar, como elementos característicos e de grande importância do terrorismo na América do Sul contextos e fenômenos eminentemente domésticos onde também comparece como caudatário de outros desafios de segurança, com destaque aos poucos movimentos de insurgência armada remanescentes, como no caso do Sendero Luminoso no Peru e das FARC-EP e do ELN na Colômbia, os quais serão abordados na subseção seguinte. Se associa também – e principalmente – a grupos de crime organizado que recorrem a ações terroristas como demonstração de poder e para pressionar e intimidar autoridades públicas e difundir sentimento de insegurança nas sociedades em que operam. Nesse sentido, o terrorismo na América do Sul não decorre diretamente do extremismo religioso e ideológico, principais expressões do mesmo no plano global; está vinculado mais aos grupos de insurgência armada, a qual vem declinando acentuadamente na região, e também aos grupos de crime organizado que recorrem, eventualmente, ao terror; contrariamente à insurgência armada, o crime organizado se expande e se fortalece em toda a região.

Porém, a proeminência dos vínculos do terrorismo com grupos de insurgência armada e do crime organizado não implica que a região esteja imune à exacerbação da polarização político-ideológica que nutre extremismos de cunho ideológico e, eventualmente, de cunho religioso, por parte de indivíduos (os lobos solitários) e de grupos

nacionais e/ou estrangeiros que se façam presentes ou que passem ter os países da região como palco, primeiramente, e eventualmente como alvo de suas ações.

Nesse sentido, a condição de relativo distanciamento da região das principais linhas de tensão e de conflitos no plano global, pode ser alterada. Isso tende a ocorrer na medida em que os países da região promovam interesses em países e regiões politicamente conturbados onde o recurso ao terrorismo seja parte efetiva do repertório das ações de atores politicamente motivados. Alternativamente, podem ser converter, eles próprios, em espaços de projeção de contendas políticas exógenas em suas origens por parte de atores não estatais de índole extremista que neles encontrem contexto e condições favoráveis ao seu estabelecimento e atuação.

Mesmo assim, o registro do terrorismo na região dá conta de que o mesmo não é fenômeno regular, à exceção da Colômbia anteriormente ao processo de paz, o que, ao lado das ações perpetradas por grupos de crime organizado, contribuiu para que na América do Sul fosse registrado, nos últimos anos, ligeiro incremento do terrorismo, em discrepância com a tendência de redução que vem sendo observada globalmente. Esse aumento, contudo, não implica o recrudescimento do mesmo como ameaça no conjunto da região pelos fatores idiossincráticos e de índole preponderantemente doméstica que o explicam.

c. A trajetória e tendências da insurgência armada

O panorama geral da ação dos grupos não estatais na América do Sul ora oferecido se completa com os movimentos de insurgência armada. Estes tiveram grande protagonismo ao longo das últimas seis décadas, com seu auge no ciclo autoritário que a região vivenciou nos anos sessenta e setenta. A insurgência armada experimentou forte retração a partir dos anos oitenta, quando se restabeleceu, em diferentes momentos daquela década, a vigência da democracia em toda a região, processo que se consumou com a saída de Augusto Pinochet do poder no

Chile em 1990. Os movimentos insurgentes remanescentes foram, desde aquele período, alvos de vigoroso enfrentamento que os debilitaram profundamente, embora sem extingui-los, como foi no caso do Sendero Luminoso, no Peru; em outra via, provocou o recrudescimento do conflito civil, como no caso colombiano. Em nenhum dos casos, desde os anos noventa, contudo, se logrou extinguir por completo os grupos insurgentes pela via do enfrentamento armado.

Esse é um aspecto determinante do atual panorama da insurgência armada na região, o qual é marcado pela presença do Sendero Luminoso, embora com dimensão e capacidade operacional muito aquém da que deteve em seu apogeu nos anos setenta e oitenta, das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia -EP, dissensão recente das ex-FARC e do Exército de Libertação Nacional (ELN) na Colômbia. Estes dois anunciaram o retorno à luta armada, em manifesta oposição ao processo de paz iniciado e implementado por Juan Manuel Santos. Fora do arco andino, cabe referir-se ao Exército Popular Paraguaio (EPP), movimento concentrado nos departamentos próximos às fronteiras com o Brasil, mas de pequena envergadura e capacidade operacional, mas resiliente e ativo.

Todos os três movimentos ativos na região no presente enfrentam fortes restrições quanto à mobilização de contingentes, à obtenção de recursos financeiros que lhes permitam ampliar suas capacidades militares e à sua capacidade de penetração popular, além de ter em seus respectivos espaços de atuação a presença de grupos de crime organizado, estes sim, de maior envergadura e com maior capacidade de mobilização de recursos e maior penetração social.

Em tal contexto, altera-se a lógica simbiótica que marcou as relações entre os movimentos insurgentes e os grupos de crime organizado até um passado recente. A retração da insurgência armada abriu oportunidades aos grupos de crime organizado, como se observa na Colômbia nos tempos atuais, onde disputam entre si oportunidades deixadas pela desmobilização das FARC. Empenham-se, portanto, no controle sobre territórios e recursos para o que os vínculos com movimentos insurgentes

debilitados não se mostram atrativos por não propiciarem tais movimentos a necessária segurança para a operação dos fluxos de ilícitos diversos e, em particular, o tráfico de drogas. Ao contrário, os movimentos insurgentes também têm sido considerados competidores e não sócios potenciais propriamente.

No sentido oposto, contudo, os vínculos com o crime organizado representam para os movimentos insurgentes a opção mais viável de acesso a recursos financeiros que lhes permitam restabelecer e ampliar suas respectivas capacidades operacionais ora fortemente limitadas no que respeita aos seus contingentes, armamentos e estrutura de apoio logístico. Isto tem instado os movimentos de insurgência armada remanescentes (ELN, FARC-EP, EPP e Sendero Luminoso) a buscarem, quando possível, vínculos com grupos de crime organizado nacionalmente, o que não tem se mostrado um empreendimento de fácil realização, como apontado acima. Ao contrário, no caso colombiano em particular, prevalece a lógica do enfrentamento do ELN, enquanto principal grupo insurgente, com grupos do crime organizado em torno do controle do tráfico de drogas. Nesse sentido, reforça-se a perspectiva de que o efetivo retorno à luta armada se mantha afastada do horizonte imediato e de curto prazo, para o que passou a concorrer também a pandemia da Covid 19. Na Colômbia, o ELN declarou, ao final de março passado, cessar fogo unilateral, no contexto do enfrentamento à pandemia. Por outro lado, e apesar do cessar fogo, recrudescer a violência perpetrada contra lideranças sociais e aquela associada aos enfrentamentos entre o ELN, forças paramilitares e grupos de crime organizado pelo controle do tráfico de drogas e outros ilícitos como a mineração ilegal, o tráfico de armas e o contrabando em diferentes partes do país. Disso decorre o paradoxo colombiano, ou seja, quase total arrefecimento do conflito armado e recrudescimento da violência.

Nesse sentido, possibilidade de fortalecimento da insurgência armada no arco noroeste da América do Sul, em particular, se

vincula, de modo mais direto a um eventual conflito armado na Venezuela e ao seu transbordamento para a Colômbia, o que tenderia a favorecer ou mesmo precipitar a retomada da luta armada naquele país. Se vincula também à confirmação fática da disposição das FARC-EP e, principalmente, do ELN, que dispõe de maiores efetivos e capacidade operacional, de empreenderem a luta direta contra as forças armadas colombianas. Essa perspectiva se mostra distante em face da enorme disparidade entre as respectivas capacidades militares e da circunstância gerada pela pandemia da Covid 19, mas deixa espaço para ações como extorsões, sequestros, assassinatos, sabotagens e atentados a bomba, como observado no passado recente. No Peru, realidade semelhante e ainda mais grave acomete o Sendero Luminoso cuja ação se concentra sobretudo na extorsão, o que dá conta de sua imperiosa necessidade de obter recursos financeiros minimamente suficientes para sustentar seu limitado status quo. O mesmo se aplica ao EPP no Paraguai, que não logra gerar condições favoráveis ao aumento de seus quadros e de sua capacidade de força, empreendendo ações de extorsão e assassinatos seletivos, sem confrontar diretamente as forças armadas paraguaias.

d. Síntese do panorama oferecido

As análises precedentes e a síntese atualizada das mesmas apresentada nos itens anteriores revelam a centralidade do crime organizado na configuração do panorama da segurança na América do Sul, e principalmente em seu arco noroeste, no que tange à ação de atores não estatais. A proeminência de que hoje usufruem os grupos de crime organizado em relação aos movimentos terroristas e de insurgência armada, os habilita a prescindir da relação simbiótica que sustentaram com aqueles durante largo período, dando lugar ora a vínculos limitados em seu escopo e alcance, como observado no Peru e no Paraguai, ora a confrontos, como ocorre na Colômbia. Isso se deve não somente ao constatado fortalecimento do crime organizado

transnacional na região e à retração que acomete o terrorismo e, de forma bem mais pronunciada, a insurgência armada. Reflete também a maior penetração social e enraizamento local dos grupos de crime organizado que se afiguram como opção sobretudo para aqueles que não logram acesso a oportunidades de trabalho, educação, saúde e ascensão social. Como sabido, substratos mais jovens em condição de vulnerabilidade econômica e social conformam universo privilegiado para integrarem-se aos grupos de crime organizado, tanto para auferir renda como para responder a necessidades de auto afirmação e reconhecimento. Finalmente, a projeção transnacional do crime organizado propicia tanto condições de escala como margem de flexibilidade necessária para se adaptarem a novas realidades e contingências de ordem política e econômica bem como àquelas relacionadas a diferentes desafios de segurança em planos distintos, como o exemplificam recentes desenvolvimentos no campo cibernético e atual pandemia da Covid 19. Movimentos terroristas e de insurgência armada não dispõem das mesmas condições adaptativas que lhes permitam extrair benefícios mais imediatos e tangíveis das novas realidades e circunstâncias como as que moldam o panorama da segurança regional no presente.

Outro aspecto a ser ressaltado no panorama regional tal como caracterizado nas análises anteriores é o significativo peso de condicionantes e fatores domésticos no delineamento das possibilidades de ação dos atores não estatais, mesmo no caso do crime organizado que, à despeito de sua projeção e natureza transnacional, exhibe tendência de fortalecimento de suas bases locais. Para o terrorismo se aplica a mesma lógica: suas tendências recentes na região apontam mais para fatores de ordem doméstica em sua definição, o que inclui necessariamente, tanto a violência politicamente motivada no contexto de crescente polarização política e ideológica e consequente intolerância de mesma natureza, como também, mas em plano diverso, o recurso ao terror por parte de organizações criminosas; ressaltam também uma ainda significativa resiliência a dinâmicas e injunções extra regionais, traço

este passível de alteração à medida que aumente a exposição dos países sul-americanos a dinâmicas políticas e à eventual internalização de conflitos que comportem extremismos político-ideológicos e/ou religiosos, podendo tornar-se, por essa via, palco ou alvos de atentados terroristas. São também de ordem preponderantemente interna os fatores que têm motivado a retração da insurgência armada e de suas perspectivas, mesmo nas circunstâncias onde houve significativo apoio externo, como no contexto da Guerra Fria, ou no pós-guerra fria, notoriamente no caso colombiano.

Finalmente, merecem destaque as limitações dos Estados quanto às respectivas capacidades de fazerem frente ao crime organizado, em sua proeminência como ameaça de natureza não estatal e ao terrorismo, embora, no caso deste, em escala significativamente menor, enquanto perde sua configuração ditada predominantemente por fatores domésticos. A resiliência de poucos movimentos de insurreição armada exemplifica a dificuldade e a complexidade de demovê-los ou derrotá-los seja pela falta de condições objetivas para tanto, como no caso da Colômbia, seja por desinteresse ou negligência, como nos casos do Sendero Luminoso e do EPP no Paraguai. Essa sorte de limitação por parte dos Estados se estende também à capacidade de promover cooperação e coordenação entre as próprias forças de segurança (forças armadas, policiais e inteligência) e com as instâncias jurídicas internamente e, por extensão, no plano regional, o que faz prevalecer um quadro de forte desarticulação e fragmentação nas esferas institucionais e nos poucos espaços intergovernamentais propícios a abrigar o diálogo político e possíveis linhas de cooperação e coordenação regional, o que termina beneficiando sobretudo os ilícitos e ameaças de natureza transnacional.

2. Implicações para o Exército Brasileiro

A ação de atores não estatais no campo dos ilícitos possui significativos impactos diretos e indiretos nos níveis de violência na região, disseminando crescente sentimento de insegurança e expondo as limitações dos

Estados e respectivos governos de mobilizarem vontade política, capacidades e recursos suficientes para a efetiva contenção e redução da violência quer por meio de ações preventivas, quer de natureza repressiva. Nesse sentido, o engajamento das Forças Armadas no enfrentamento a ameaças securitárias impingidas por atores não estatais, na medida em que se justifique, impõe demandas não necessariamente condizentes com as atuais prioridades e necessidades de Defesa. Suscitam questionamentos não apenas sobre a desejabilidade e pertinência do emprego das FFAA, mas também sobre a adequação do conjunto do aparato de segurança do Estado para fazer frente a novas ameaças, em particular as impingidas por atores não estatais tanto desde o plano interno quanto internacional. É sobre esse pano de fundo que são apontadas, a seguir, as principais implicações, para o Exército Brasileiro, da ação de atores não estatais no campo dos ilícitos na América do Sul. Antes, porém, é mister refletir brevemente sobre o desafio que o envolvimento do com questões de segurança afetas à ação de atores não estatais no entorno sul-americano representa para o Exército Brasileiro como força de defesa.

A proeminência do crime organizado transnacional face à insurgência armada e ao terrorismo no plano regional reafirma e aprofunda de dilemas de ordem teleológica para o Exército Brasileiro ao expô-lo à crescente demanda por atenção e envolvimento a fenômenos que, mesmo alcançados por sua missão de “contribuir para a garantia da soberania nacional, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem”, não correspondem àqueles para cujo enfrentamento está precipuamente voltado, organizado e equipado, como o enfrentamento ao crime organizado e ao tráfico de drogas. Esse descompasso traz à tona questões afetas não apenas ao Exército Brasileiro, mas ao conjunto das instituições de segurança e de defesa do país. São exemplos destas questões as diferentes estruturas de presença e protagonismo no território nacional, as assimetrias quanto às capacidades e recursos disponíveis para operarem segundo suas

respectivas missões, as culturas institucionais ainda infensas à coordenação e à cooperação interagências, dentre outras.

Acentua-se, assim, o dilema que acomete o Exército Brasileiro quanto ao seu perfil no futuro, o que envolve a opção de orientar seu planejamento estratégico a afirmar-se prioritária e inequivocamente como força de defesa, nos termos previstos na Política e na Estratégia Nacional de Defesa, isto é, uma força voltada para ameaças de ordem preponderantemente externas e para o desenvolvimento de capacidade dissuasória e também, como previsto naqueles documentos, para responder, inclusive, aos desafios de segurança impostos por atores não estatais como o narcotráfico, mormente nas fronteiras, e o terrorismo. Isso, porém, de forma subsidiária, circunstancial, em cooperação com as demais forças armadas e as de segurança em diferentes níveis federativos e adstrita às competências definidas constitucionalmente e às capacidades e recursos passíveis de terem seu emprego adaptado às necessidades e contingências de cada situação ou demanda, delimitando e minimizando, ademais, os desdobramentos estratégicos, organizacionais e doutrinários.

Alternativamente, o Exército Brasileiro pode optar por priorizar sua missão como força de defesa, nos termos acima expostos, mas assumindo como regular o protagonismo na órbita da segurança pública, priorizando a Faixa de Fronteira, onde está investido da faculdade de exercer papel de polícia, fazendo-o em colaboração com as demais forças armadas e com as forças policiais nos diferentes planos federativos, podendo assumir papel proeminente face àquelas, naquele espaço; quanto aos demais espaços, essa opção implica a necessidade de atuar junto à instância de decisão política maior no sentido de favorecer condições para reduzir as operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) mediante o robustecimento dos sistemas e aparatos de segurança pública nas esferas federal, estaduais e municipais e da própria Força Nacional de Segurança Pública. Nesse caso, reconhece-se pragmaticamente a inevitabilidade do envolvimento com o enfrentamento ao crime organizado e ao

terrorismo, mas procura-se delimitar melhor os espaços e as circunstâncias para tanto.

Como terceira opção, o Exército Brasileiro abraçaria o desígnio de converter-se e organizar-se como força multidimensional apta a cumprir missões nos planos da segurança, inclusive na esfera doméstica, e da defesa, desenvolvendo as capacidades requeridas para fazê-lo, bem como os elementos de formação, doutrina, planejamento, estrutura organizacional e logística, superando assim a clássica antinomia entre segurança e defesa, articulando-as. Isso implica procurar estar apto a responder, quando demandado, a desafios de segurança derivados de crises em campos diversos como ambiental, energético, saúde pública, climático, alimentar, cibernético, dentre outros, além daqueles próprios da órbita da defesa, inclusive aqueles tidos como de vanguarda no nas aplicações da cibernética, inteligência artificial, 5D e de tecnologias disruptivas). Naturalmente, essa opção demanda condições que extrapolam a órbita do próprio Exército e encontraria viabilidade em um contexto de reconfiguração profunda da própria defesa nacional. Embora não factível no curto prazo, tal opção não pode ser liminarmente descartada por apontar a desafios já presentes e tangíveis no atual panorama estratégico global e que se impõem aos países regional e nacionalmente.

Uma primeira e imediata implicação do panorama de segurança regional visto desde a perspectiva da ação de atores não estatais no campo dos ilícitos é a necessidade de fortalecimento da capacidade de monitoramento de dinâmicas de (in)segurança nos países limítrofes em coordenação com demais instâncias de segurança do Estado nas esferas federal e estaduais, com ênfase nos estados fronteiriços e naqueles onde seja destacada a ação do crime organizado tanto por sua penetração social como por seus vínculos com ilícitos transnacionais. Isso aponta para a necessidade de robustecer as instâncias dedicadas à análise estratégica e ao acompanhamento de cenários no marco do Estado Maior - em particular o Centro de Estudos Estratégicos do Exército Brasileiro - e a dimensão da inteligência enquanto

instrumento precípuo para lidar com os desafios representados particularmente pelo terrorismo e pelo crime organizado transnacional.

Tal propósito não implica necessariamente a capacidade de produção de conhecimentos de per si sobre estes temas por parte da inteligência militar, mas sim o incremento, em bases regulares, das interações, em proximidade também maior, com a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e com os órgãos de inteligência nas esferas policial, judicial e aduaneira. A pouca efetividade do Sistema Brasileiro de Inteligência enquanto moldura organizacional e fonte indutora de tal sorte de interação, torna necessárias a iniciativas voluntárias para ativar o diálogo e a cooperação interinstitucional nesse campo. Ênfase deve ser prestada a esforços preventivos mediante aprimoramento das capacidades de monitoramento e compartilhamento de informações acerca do terrorismo e do crime organizado transnacional nos cenários global e regional.

Nesse sentido, apresenta-se como premente o seguimento das tendências e ações de grupos do crime organizado, de grupos terroristas e dos potenciais efeitos de transbordamento de conflitos e da violência associados à insurgência armada. No Paraguai, a persistência, embora de alcance limitado, do EPP em espaços fronteiriços ao Brasil e sua declarada hostilidade aos sojicultores brasileiros merece atenção e parte dos órgãos de inteligência e policiais brasileiros e, subsidiariamente, por parte do Exército Brasileiro por sua presença e atuação na Faixa de Fronteira. O mesmo é válido com respeito ao Sendero Luminoso no Peru e para com o processo de paz na Colômbia em seus avanços e revezes em virtude dos impactos significativos que suscitam para o crime organizado e para o terrorismo. Particular ênfase merece a crise venezuelana e o espectro sempre presente de incremento da violência política e de uma guerra civil que teria reflexos graves nas regiões fronteiriças ao Brasil e à Colômbia já fortemente tensionadas pela diáspora venezuelana. Finalmente, o crescente desafio analítico representado pela

internacionalização dos principais grupos de crime organizado brasileiros e sua crescente influência em importantes países vizinhos como o Paraguai, Perú, Colômbia e Venezuela requer também investimento institucional para ampliar a capacidade de análise em diferentes instâncias do próprio Exército Brasileiro de modo a facilitar maior diálogo e a cooperação com outras instâncias de segurança interna e externamente.

O panorama da segurança regional à luz da ação de atores não estatais traz como segunda e importante implicação para o Exército Brasileiro a necessidade de aprofundar e otimizar a coordenação com outras instâncias da Defesa e demais instâncias de segurança do Estado nos campos policial, judicial e de inteligência. Nesse sentido, as experiências aduzidas por ocasião dos grandes eventos desportivos no passado recente colocam o EB em condição privilegiada para atuar como elemento indutor de uma cultura institucional voltada para a coordenação de esforços, visto que, a despeito dos avanços observados nesse sentido nos anos recentes, o Estado e, em particular o Poder Executivo brasileiro ainda carece de espaços e mecanismos de coordenação interinstitucionais, como se percebe ainda nos campos da própria defesa e da segurança. . Nesse sentido, e como apontado, o crescente enraizamento local dos grupos de crime organizado e a tendência ao estabelecimento de vínculos e de presença dos mesmos no plano externo ampliam significativamente o universo de ação dos mesmos e, por conseguinte, o espaço a ser coberto pelo estudo e monitoramento por parte dos órgãos de segurança, aumentando assim a necessidade de maior e mais efetiva coordenação de ações interinstitucionais internas e com parceiros externos por parte dos órgãos do Estado direta e indiretamente envolvidos com o enfrentamento àqueles grupos assim como também ao terrorismo, que igualmente tende a se tornar mais disperso.

Esse esforço de promover coordenação e cooperação no âmbito da defesa e desta com os órgãos de segurança em geral aponta também para a necessidade de fazê-lo junto

aos países vizinhos. O caráter transnacional e o alcance transfronteiriço dos fluxos de ilícitos que ocorrem recomendam o estreitamento de vínculos seletivos com países vizinhos nas áreas militar, de inteligência e policial, sobretudo nos arco central e norte das fronteiras brasileiras onde o crime organizado, o terrorismo e os movimentos de insurgência armada encontram espaços propícios à sua atuação afetando, por conseguinte, a condição de segurança, para o Brasil, naqueles espaços.

Do ponto de vista regional, observa-se claramente haver espaço para a expansão e aprofundamento da cooperação em defesa, no sentido geral, mas também em torno de temas específicos, como os que estão em tela. Porém, há fatores de ordem eminentemente política (divergências ideológicas e desconfianças) que obstam, no presente, o diálogo e a plena concertação política nos planos bilateral e, em particular, multilateral no plano sul-americano, sobre temas militares e sobre questões de segurança como o crime organizado, o terrorismo, o espectro de conflitos armados, dentre outros.

Além disso, a cooperação e coordenação de esforços no plano regional se vêem fortemente limitadas pela fragmentação presente na maior parte dos países particularmente no que tange ao enfrentamento ao crime organizado e, em bem menor medida, ao terrorismo. A fragmentação de esforços nacionalmente e a baixa capacidade de concertação e coordenação no plano internacional têm sido recorrentemente apontadas como limitadores importantes da cooperação internacional frente a fenômenos de natureza essencialmente transnacional. Nesse sentido, as possibilidades de ampliar o engajamento das Forças Armadas no enfrentamento ao crime organizado transnacional deve considerar também tal déficit de coordenação interna e externamente, sob risco de se tornar ineficaz, ou em um cenário pior, contraproducente.

3. Recomendações

-Intensificar estudos e debates sobre o perfil e eventuais ações do EB face a desafios

decorrentes do/da (i) proeminência de grupos de crime organizado, seu maior enraizamento local, crescente projeção e presença na região e para além da mesma de parte das principais facções criminosas do país; (ii) eventual aumento dos vínculos do terrorismo na América do Sul com extremismos ideológicos e religiosos de origem extra regional; (iii) transbordamento de conflitos impingidos por grupos de insurgência armada em regiões fronteiriças, sobretudo no arco norte das fronteiras brasileiras.

- Concentrar esforços nos espaços fronteiriços mais suscetíveis à ação de grupos do crime organizado e de insurgência armada. A maior densidade dos fluxos políticos, econômicos e sociais particularmente no arco central das fronteiras brasileiras e nas regiões de atuação do EPP requer esforço desdobrado de maior presença e cooperação com as demais forças de segurança brasileira.

- Intensificar interação do Centro de Inteligência do Exército com órgãos congêneres na órbita da Defesa e, sobretudo, das polícias e nas esferas policial, judiciária e com a ABIN. Atenção especial do Exército Brasileiro deve recair em ações de natureza preventiva voltadas para a proteção de infraestruturas críticas, uma vez que, na América Latina como um todo e na América do Sul, de modo específico, estas se afiguram como alvos privilegiados.

- Buscar maior aproximação do CEEEx e dos setores pertinentes do Estado Maior do Exército (EME) com instâncias governamentais e não governamentais de estudo e acompanhamento de dinâmicas associadas ao crime organizado transnacional - com foco precípua no tráfico de drogas - ao terrorismo internacional e a grupos de insurgência armada nos países vizinhos e de seus eventuais reflexos para a segurança brasileira.

- Incentivar iniciativas que ensejem expansão qualitativa dos recursos humanos e dos mecanismos de interação e cooperação com outras instâncias governamentais domésticas e nos países vizinhos.