

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

Alcides Costa Vaz*

RESUMO

O texto analisa os impactos de médio e longo prazo derivados da implementação do acordo de paz entre o governo colombiano e as FARC e da crise política venezuelana sobre o panorama da estabilidade no arco setentrional da América do Sul. Argumenta-se que os reflexos de cada um dos processos analisados sobre o panorama da estabilidade regional são diferenciados. No primeiro caso, destaca-se a conformação de uma geografia política dos ilícitos transnacionais a partir do território colombiano e seus reflexos em seu entorno vicinal como importante fator de instabilidade. No segundo caso, aponta-se a escalada de tensões e a eventual eclosão de uma guerra civil como poderoso fator de instabilidade.

Palavras-chave: Colômbia; Venezuela; América do Sul; instabilidade regional.

ABSTRACT

The text analyzes the medium and long term impacts on the regional stability of South America resulting from the peace agreement between the Colombian government and the FARC, as well as the Venezuelan political crisis. I argue that each process effect on regional stability is different. In the first case, one can highlight the conformation of a new political geography of transnational crime as an important instability factor, moving from within the Colombian territory and its reflections on its neighboring environments. In the second case, one highlights an escalation of tensions and the eventual outbreak of a civil war as another powerful instability factor.

Keywords: Colombia; Venezuela; South America; regional instability.

*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).

Introdução

A estabilidade no entorno estratégico brasileiro é hoje fortemente caudatária de dois processos de natureza aparentemente distinta, mas cujas trajetórias no curto e médio prazos e desenlaces incidirão, de modo determinante, no alcance e formas de conflitividade e violência armada no arco setentrional do continente sul-americano. São eles o processo de paz na Colômbia – ora assentado na implementação do Acordo de Paz firmado pelo governo daquele país e as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC) e, secundariamente, nas negociações em curso com o Exército de Libertação Nacional (ELN) – e a prolongada crise política que assola o governo e a sociedade venezuelana.

A presente análise está, portanto, voltada para o dimensionamento do impacto de ambos os processos sobre a estabilidade primordialmente no arco setentrional da América do Sul, haja vista que seus respectivos desdobramentos no plano da segurança tendem a se expressarem nesse espaço de modo mais imediato. Para isso, apresenta-se uma visão sucinta e em separado dos desenvolvimentos recentes do processo de paz na Colômbia, e da evolução recente da crise política venezuelana. Na apresentação de cada processo são identificados e analisados os fatores de maior incidência sobre as perspectivas da estabilidade doméstica e no plano vicinal para, em seguida, extraírem-se as conclusões gerais.

Trajetória recente e pilares da implementação do acordo de paz na Colômbia

A implementação do Acordo de Paz pelo governo do Presidente Juan Manuel Santos e as Forças Armadas Revolucionárias

Colombianas (FARC) se assenta em três pilares básicos: (i) o cessar fogo e a deposição de armas; (ii) a materialização das instâncias territoriais; e (iii) a aprovação de dispositivos legislativos pertinentes aos compromissos assumidos. Nos parágrafos seguintes, abordar-se-ão os principais desenvolvimentos de cada um destes pilares, de modo a oferecer uma visão geral do estágio atual de implementação do acordo de paz.

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 que possa ser imputado às partes. Ao mesmo tempo, no que tange à deposição e à entrega de armas, foram identificadas e registradas 100% das armas das FARC encontradas em seus acampamentos; haverá um processo de entrega escalonada que culmina a entrega total das mesmas até 20 de junho.

No segundo pilar, foi acordada a constituição das chamadas *Zonas Verdales 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, já se concentraram para dar curso à entrega de armas. São também os espaços onde se dará 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, eletricidade, alojamentos, banheiros, refeitórios e espaços de convivência, dentre outros) 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 Verdales* 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 Verdales Transitorias de Normalización*, exceção feita aos dissidentes, os quais deixaram de ser considerados membros das FARC. Assim, e de modo geral, a despeito do atraso na construção da infraestrutura 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 o cabal cumprimento 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 pelos próximos três mandatos presidenciais, 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 de edificações. Apesar de o projeto de lei estar já preparado, o governo ainda não o submeteu 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.

Portanto, 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 fornece bases de confiança igualmente importantes para a continuidade de todo o processo, sobretudo em face do ambiente político polarizado e cada vez mais suscetível às injunções do processo eleitoral que se avizinha. Nesse sentido, o esforço de blindagem jurídica do Acordo se faz 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.

Outro aspecto de extrema relevância para a análise das perspectivas do processo de paz e de seus reflexos para a estabilidade regional diz respeito à concepção e implantação dos programas de inclusão econômica e social dos ex-guerrilheiros. A falta de perspectiva econômica e de amparo social pode gerar frustrações e alimentar dissidências, ampliando sobremaneira a possibilidade de cooptação de um número significativo de pessoas treinadas e com experiência de combate por grupos criminosos. É muito preocupante o fato de os programas de inclusão econômica e social não terem tido sua concepção concluída, estando já ultrapassados e prorrogados os prazos para a entrega de armas e de implantação e pleno funcionamento das vinte e seis *zonas verdes*. Experiências anteriores, como no caso de El Salvador e também de inúmeras operações de paz da ONU, demonstram que a falta de estratégias e condições apropriadas para reinserção econômica e social alimenta a informalidade e a delinquência, nutrindo o crime organizado, e gera, em curto espaço de tempo, o retorno da violência armada.

Considerado o panorama geral da implementação do acordo de paz em suas três vertentes e à luz do contexto político interno, é possível afirmar que as ameaças à

estabilidade a ele associados 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 resistências que suscita 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; e (c) externalidades do próprio Acordo de Paz 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 das estruturas do tráfico de drogas e de armas a partir do território colombiano e sua adaptação ao contexto doméstico e regional 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, comprometê-lo irremediavelmente, mas podem torná-la mais difícil e morosa, nutrindo assim argumentos dos seus opositores e se associando a um contexto de dificuldades políticas no qual se movimentam e do qual 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. Há ainda 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 da guerrilha 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 se deve desconsiderar, nesse mesmo sentido, o revigoramento do paramilitarismo, fenômeno ainda não extirpado do território colombiano e fonte recorrente de violência. 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 podem vir a comprometer as perspectivas da paz na Colômbia em cenários de médio e longo prazos são 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 e, em certa medida também na América do Sul, uma aproximação do crime organizado com grupos delinquentes e uma esteira de violência difusa. Este padrão de violência 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. Face a isso, descortina-se um cenário em que o fim do conflito colombiano comportará a persistência de significativos níveis de violência internamente.

Evolução recente da crise venezuelana

A derrota do governo de Nicolas Maduro nas eleições parlamentares de dezembro de 2015 representou um marco no processo de deterioração das já difíceis condições de governabilidade interna. Sintoma eloquente de tal deterioração é o pronunciado enfraquecimento das instituições políticas venezuelanas e os recorrentes conflitos entre elas. Exemplo disso é a conturbada relação entre o Tribunal Superior de Justiça (TSJ) e o Parlamento venezuelano. Em 2016, o TSJ procurou reduzir o poder da oposição ao tornar nulas decisões tomadas pelo parlamento onde esta dispõe de ampla maioria. A decisão do TSJ deflagrou intensos protestos em todo o país e a suspensão do diálogo entre governo e oposição, o qual veio a ser retomado após mediação do Vaticano. Em março de 2017 houve nova investida do TSJ sobre o Parlamento venezuelano, tendo aquele Tribunal assumido prerrogativas do Parlamento e suspenso as imunidades dos Deputados, tornando-os passíveis de processamento judicial. No mesmo contexto, a Controladoria da União caçou os direitos políticos da principal liderança da oposição e ex-postulante à Presidência do país, Henrique Capriles. Contudo, em razão da forte reação popular que tal medida ensejou, foi forçada aquela Controladoria a rever a decisão tomada. Ainda assim, fortaleceram-se as demandas dos militantes opositoristas pela destituição dos juízes do Tribunal Superior de Justiça, pela independência do Legislativo e pela realização imediata de eleições gerais.

Em resposta, o Presidente Nicolas Maduro assinou em 01 de maio de 2017, decreto convocando uma Assembleia Constituinte incumbida de redigir um novo texto constitucional e de, por essa mesma via, reformar o Estado. Tal iniciativa ensejou uma

nova onda de protestos e de violência em todo o País, o que levou a Organização dos Estados Americanos (OEA) a convocar reunião de seu Conselho de Ministros para discutir a crise venezuelana. Nesse mesmo contexto, o governo de Nicolas Maduro anunciou a decisão de retirar o país daquele organismo regional por considerar que a ação do Conselho de Ministros representava uma clara iniciativa de caráter intervencionista e um exemplo de ingerência indevida em assuntos internos.

Contudo, a saída da Venezuela da OEA deve demorar ao menos dois anos para se consumar, 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 da OEA voltaram a se reunir para propor soluções à crise venezuelana, mas, uma vez mais, não lograram aprovar um pano conjunto dos países do continente americanos com aquele sentido. Foi também recusada proposta defendida pelo Brasil de aplicação de 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. A centralização e concentração do poder no Executivo, as expensas do Parlamento reforçou a invocação da Cláusula Democrática do Mercosul.

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 e elevadíssimo índice de 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, observa-se 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 e fomentam apreensões quando a um cada vez mais esperado desenlace violento da crise venezuelana. Nesse contexto, mantêm-se as pressões sobre as fronteiras da Venezuela com a Colômbia, o Brasil e a República Corporativa da Guiana exercidas pelo grande número de migrantes venezuelanos à procura de atendimento de suas necessidades imediatas de alimentação e de trabalho. Em síntese, a situação política e econômica da Venezuela não demonstra nenhum sinal de arrefecimento; ao contrário, fortalece-se a probabilidade de um desenlace mediante processos violentos, não se descartando a hipótese de guerra civil.

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, encerram aspectos e dinâmicas de caráter mais estrutural, particularmente quando considerados os impactos do acordo de paz sobre a geografia política do crime organizado na Colômbia e na América do Sul, notadamente em seu flanco setentrional.

No caso colombiano, os 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 seus impactos negativos podem ser parcialmente mitigados pela blindagem jurídica dos acordos e dos compromissos neles consubstanciados assim como pela eventual

disposição política do Governo e das FARC 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 e, por conseguinte, sobre o delineamento das perspectivas da estabilidade interna e no plano vicinal. Isso porque o elevado grau de precarização política, econômica e securitária, bem como a forte polarização no seio da classe política e da sociedade em geral sujeita o governo, a oposição e os atores sociais a sucessivos movimentos táticos normalmente conduzidos em um ambiente de elevada carga de volatilidade e suscetibilidade política. Nesse sentido, diferentemente do processo de paz na Colômbia, os desdobramentos no plano da segurança doméstica e no plano vicinal tendem a ser mais diretamente definidos por dinâmicas conjunturais do que por aquelas vinculadas a forças mais estruturais.

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 extrarregionais que potencialmente se mobilizariam para conter e superar o processo de escalada do conflito e para, ultimamente, dirimi-lo, são

capazes de restabelecer uma nova ambiência política mais tendente à estabilidade interna e regionalmente e com maior celeridade do que pode ocorrer no caso colombiano. Neste a natureza da ameaça representada pelo crime organizado transnacional e seu alcance regional e global não permitem entrever, no horizonte de médio prazo, qualquer desenlace favorável aos interesses dos Estados e das sociedades em seu embate com as estruturas e organizações do crime organizado, mesmo em um contexto favorável à adequada implementação do acordo de paz com as FARC e com o ELN.

Desse modo, afigura-se um cenário geral no qual o flanco setentrional da América do Sul estará exposto a formas de conflitividade e de violência armada diferenciadas: no que tange às externalidades do processo de paz na Colômbia, descortina-se a perspectiva de incremento gradual das formas de conflitividade e de violência resultante do reposicionamento das estruturas do crime organizado e de seus enlaces com a delinquência no território do país e de suas conexões aquelas dos países vizinhos. No caso venezuelano, sobressai a perspectiva de incremento eventualmente súbito da violência política nas formas já manifestas e, em última instância, em um cenário extremo, mas não improvável, aquelas próprias de uma guerra civil, com reflexos imediatos nos espaços fronteiriços de maior adensamento demográfico e econômico e no campo humanitário em razão do deslocamento de populações que tal tipo de conflito gera inevitavelmente.

Referências

8 PERGUNTAS PARA ENTENDER a crise na Venezuela e a convocação da Assembleia Constituinte. **BBC Brasil**. Disponível em: <www.bbc.com/portuguese/internacional-39716719>. Acesso em: 15 jun. 2017.

ASÍ VA EL CUMPLIMIENTO de los 10 acuerdos más importantes entre FARC y Gobierno. **RCN Radio**. 30 maio 2017. Disponível em: <rcnradio.com/nacional/asi-va-cumplimiento-los-10-acuerdos-mas-importantes-farc-gobierno/>. Acesso em: 03 jun. 2017.

COLÔMBIA. Alto Comisionado para la Paz. **Solución al problema de las drogas ilícitas**. Acesso em: 04 jun. 2017. Disponível em: <www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/solucion-al-problema-de-las-drogas-ilicitas.html>. Acesso em 04.06.2017.

COLOMBIA: LOS CAMINOS RECORRIDOS después del acuerdo de paz. **Telesur**. 27 maio 2017. Disponível em: <www.telesurtv.net/news/Cronologia-Dialogos-de-Paz--20150407-0030.html>. Acesso em: 04 jun. 2017.

ENTENDA A CRISE POLÍTICA e econômica na Venezuela em cinco episódios. **Folha Online**. 19 abr. 2017. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/04/1876866-entenda-a-crise-politica-e-economica-na-venezuela-em-cinco-episodios.shtml>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ENTENDA O QUE A VENEZUELA pretende com sua saída da OEA. **Isto É. Mundo**. 27 abr. 2017. Disponível em: <www.istoe.com.br/entenda-o-que-a-venezuela-pretende-com-sua-saida-da-oea-conheca-as-implicacoes-da-saida-da-venezuela-da-oea/>. Acesso em: 10 jun. 2017.

FARC ACUSAM GOVERNO colombiano de trair acordo de paz. **G1. Mundo**. 21 maio 2017. Disponível em: <g1.globo.com/mundo/noticia/farc-acusam-governo-colombiano-de-trair-acordo-de-paz.ghtml>. Acesso em: 03 jun. 2017.

GUERREIRO, Isaac. Como está o acordo de paz na Colômbia? **Portal Amazônia. Internacional**. 30 maio 2017. Disponível em: <www.portalamazonia.com/noticias/como-esta-o-acordo-de-paz-na-colombia>. Acesso em: 03 jun. 2017.

SEM CONSENSO SOBRE CRISE Venezuela, OEA pede recesso em reunião. **Veja.com. Mundo**. 31 maio 2017. Disponível em: <www.veja.abril.com.br/mundo/sem-consenso-sobre-crise-venezuelana-oea-pede-recesso-em-reuniao/>. Acesso em: 15 jun. 2017.