

DOSSIÊ: FORÇAS ARMADAS E SEGURANÇA PÚBLICA NA AMÉRICA LATINA

UMA ANOMALIA COMUM: A FRONTEIRA ENTRE DEFESA E SEGURANÇA PÚBLICA NA COLÔMBIA E O CIRCUITO HEMISFÉRICO DE SABERES MILITARES

MANUELA TRINDADE VIANA

Professora no Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), no qual ela também coordena o Programa de Graduação em Relações Internacionais. Possui doutorado em Política Internacional (2017) pelo IRI da PUC-Rio. Manuela é também research fellow do Centre for Military Studies (CEMIS), Stellenbosch, África do Sul. Este artigo resulta de uma pesquisa parcialmente financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Brasil (Código de Financiamento 001).

RESUMO

Neste artigo, exploro a fronteira que tradicionalmente separa “defesa” de “segurança pública”, confrontando as premissas que dão sustentação a essa diferenciação. Para tal, tomo como ponto de partida o caso da Colômbia, frequentemente considerada uma anomalia no que diz respeito à referida fronteira. Primeiramente, discuto como a contrainsurgência foi alçada a uma posição privilegiada na doutrina militar colombiana na segunda metade do século XX. Em seguida, inscrevo a dinâmica envolvendo Estados Unidos e Colômbia em um escopo mais amplo de circulação de saberes militares: as Américas. Com isso, mostro que, para compreender como os limites espaciais e funcionais da defesa vieram a ser historicamente constituídos na Colômbia, é preciso rastrear as pegadas transnacionais que vieram a constituir práticas de defesa nesse país. Assim, sustento que uma perspectiva focada na circulação de saberes militares revela não apenas que os domínios da segurança pública e da defesa são indissociáveis entre si, mas também transnacionalmente constituídos. Por fim, analiso as principais implicações teórico-conceituais dessa abordagem para as premissas subjacentes à afirmação de uma fronteira entre defesa e segurança pública – as mesmas que levam ao enquadramento da Colômbia como uma anomalia.

Palavras-chave: defesa; segurança pública; Colômbia; transnacional; contrainsurgência.

ABSTRACT

NOT SO UNUSUAL AFTER ALL: THE TRANSNATIONAL MAKING OF THE BOUNDARY BETWEEN “DEFENSE” AND “PUBLIC SECURITY” IN COLOMBIA

This article argues that the translation of counterinsurgency operations into public order practices in the context of “post-conflict” in Colombia has allowed for the military to diffuse their “expertise” to countries allegedly far from an “internal war” condition. By its turn, this dynamic has nurtured the expansion of the circuit of military savours in the South-South axis. The argument unfolds into three main parts. Firstly, I trace the historical footprints of the crystallization of counterinsurgency in Colombia, by inscribing the production of the “military professional” in this country into a broader circuit of military savours. In a second analytical move, I analyze how discourses of national security doctrine in Colombia have been historically entangled with counterinsurgency practices. More

than this: they found in the latter their center of gravity. Finally, the article faces the re-articulations of the role of the military in Colombia in the context of "post-conflict". It claims that the penetration of military savoirs into modes of public ordering constitutes the condition not only for claims to peace in Colombia, but also for the re-positioning of Colombia as a reference in public order in the South-South circuit of military savoirs.

Keywords: armed forces; public safety; Colombia; transnational.

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n1.1021

Data de recebimento: 20/10/2018 – Data de aprovação: 11/04/2019

Em março de 2015, em uma entrevista¹ conduzida na Escola Superior de Guerra na Colômbia (Esdegue), foi dito que, devido ao conflito armado, defesa e segurança pública vieram a ser organizados como esferas indissociáveis naquele país. "Sem condições internas básicas de segurança, não é possível voltar nossa atenção a temas tradicionais de defesa, pois a integridade do território colombiano tem sido por décadas ameaçada". A conexão feita pelo entrevistado entre defesa e segurança pública coloca esta última como uma condição para a primeira – ou seja, a violência do conflito armado impede que as forças militares colombianas atuem nos "temas tradicionais de defesa". Ao mesmo tempo, essa condição define os termos dentro dos quais os militares seriam capazes de desempenhar seu "papel tradicional": em um cenário pós-conflito, quando não houver mais ameaças ao território e à população da Colômbia, não mais será necessário um engajamento dos militares com o domínio da segurança pública.

O depoimento do entrevistado convida a interpretá-lo como um esforço em justificar uma anomalia dentro do que se entende por "defesa" e "segurança pública" – anomalia esta que emerge de uma alegada falha na divisão do trabalho entre as forças policiais e militares na Colômbia. Em torno desse dever-ser que caracteriza a produção da fronteira entre "defesa" e "segurança pública", orbitam referências àquele país como uma anomalia, seguidas de reivindicações por uma fronteira mais marcadamente "moderna" entre o trabalho do militar e aquele do policial.

Aqui, ofereço uma interpretação distinta. Ao invés de ler a fronteira entre defesa e segurança pública na Colômbia como um desvio da norma, utilizo-a como ponto de partida para uma provocação feita ao recorrente enquadramento desse país como uma anomalia no que toca à divisão do trabalho entre policiais e militares (ROUQUIÉ, 1984; PIZARRO L., 1987a, 1987b; ATEHORTÚA C.; VÉLEZ R., 1994; VARGAS V., 2003; VELÁSQUEZ R., 2015, para mencionar alguns dos principais casos). Cabe destacar que meu objetivo não é justificar e defender o envolvimento de militares com "questões de segurança pública" na Colômbia. Argumento que a construção da Colômbia como uma anomalia perde de vista a discussão fundamental sobre as premissas que constituem as disputas quanto à sua anomalia/normalidade.

Desse modo, este artigo mobiliza a Colômbia como um ponto de entrada para analisar os processos históricos por meio dos quais a fronteira que distingue defesa de segurança pública veio a ser produzida.

¹ A entrevista foi realizada na Esdegue, em 9 de março de 2015. Conforme solicitado pelo entrevistado, seus detalhes pessoais não são públicos. Para mais informações sobre o conteúdo da entrevista, contatar a autora: m.trindadeviana@gmail.com. A entrevista inscreve-se em uma pesquisa sobre as transformações e reminiscências históricas do profissional militar na Colômbia, no contexto do "pós-conflito". Mais precisamente, busquei compreender como as regras de uso da violência transmitidas nas escolas e nos centros de treinamento do Exército da Colômbia foram rearticuladas, por meio do discurso do pós-conflito. Conduzida de 2013 a 2017, a pesquisa realizou 15 entrevistas semiestruturadas com profissionais militares ligados a esses centros de profissionalização, buscando identificar principalmente as transformações nos currículos, programas de treinamento, perfis e fluxos de alunos colombianos e estrangeiros, bem como nos perfis e fluxos de professores e instrutores.

Sustento que uma perspectiva focada na circulação de saberes militares² revela não apenas que os domínios da segurança pública e da defesa são indissociáveis entre si, mas também transnacionalmente constituídos. Em outras palavras, longe de configurar uma idiosincrasia colombiana, o entrelaçamento de segurança pública e defesa deve ser entendido como uma prática articulada transnacionalmente por meio da circulação de saberes militares.

O leitor pode afirmar que a mobilização do caso colombiano para argumentar que a fronteira entre defesa e segurança pública é inevitavelmente confusa constitui uma tarefa fácil, pois não se pode esperar nada diferente de um país onde as forças militares têm sido, por décadas, engajadas em temas de “ordem pública” (PIZARRO L., 1987a). Meu argumento, entretanto, é que compreender como os limites espaciais e funcionais da defesa vieram a ser historicamente constituídos na Colômbia exige inscrever esse país em uma dinâmica mais ampla de circulação de saberes militares no hemisfério – o que chamo de circuito de saberes militares (VIANA, 2017). Nesse sentido, mostro como essa dinâmica é chave para que seja possível capturar os termos dentro dos quais o papel dos profissionais militares colombianos no domínio da segurança pública foi definido *como* uma questão de defesa.

O argumento é estruturado em duas partes. Na primeira, discuto como a contrainsurgência foi alçada a uma posição privilegiada na doutrina militar colombiana na segunda metade do século XX. Concentro-me no Exército da Colômbia³, por constituir o braço das forças militares que ocupou posição protagonista na destilação de saberes militares ao longo desse período. Nesse processo, exponho a posição central dos Estados Unidos na confecção de uma doutrina de segurança nacional que veio a compor a coluna vertebral da política de defesa na Colômbia – e, por conseguinte, também da política de segurança pública. A segunda parte do argumento inscreve a dinâmica envolvendo Estados Unidos e Colômbia em um escopo mais amplo de circulação de saberes militares: as Américas. Diante desse quadro, identifico os principais mecanismos com que essa circulação ocorre e mostro como a Colômbia veio a se reposicionar nesse circuito no período recente. Com isso, argumento que confinar na Colômbia a leitura de uma anômala divisão do trabalho entre policiais e militares perde de vista as pegadas transnacionais que vieram a constituir práticas de defesa nesse país. Por fim, analiso as principais implicações teórico-conceituais deste artigo para as premissas subjacentes à afirmação de uma fronteira entre defesa e segurança pública – as mesmas que levam ao enquadramento da Colômbia como uma anomalia.

UMA CONTRAINSURGÊNCIA A LA COLOMBIANA À IMAGEM DOS ESTADOS UNIDOS

A literatura especializada sobre profissionalização dos militares na Colômbia associa o papel protagonista do Exército na segurança pública com a interação de militares colombianos e estadunidenses na segunda metade do século XX (ROUQUIÉ, 1984; PIZARRO L., 1987b; ATEHORTÚA C.; VÉLEZ R., 1994; LEAL B., 2002; RODRÍGUEZ H., 2006; VARGAS V., 2014). Para que possamos compreender as principais características dessa profissionalização e identificar os mecanismos com que essa articulação entre Colômbia e Estados Unidos foi tornada concreta, cabe voltar nossa atenção para a década de 1950. Trata-se do período em que uma então incipiente interação com o Exército dos Estados Unidos na Guerra da Coreia começou a

² Saberes militares são aqui definidos como conhecimentos técnicos cuja autoridade deriva da experiência extraída de um domínio profissional específico. Mais adiante, retomarei a importância desse entendimento para a análise avançada neste artigo.

³ As Forças Armadas da Colômbia são formadas pelas Forças Militares (Exército, Força Aérea e a Força Naval, chamada “Armada”) e a Polícia Nacional.

ser cristalizada em programas de assistência, materiais de instrução e programas de treinamento. Aqui, interessa-me explorar como oficiais militares capitalizaram a experiência com a referida Guerra como uma oportunidade para a intensificação da profissionalização do Exército segundo as “linhas dos Estados Unidos” (ATEHORTÚA C., 2008, p. 67-70).

Com efeito, os oficiais colombianos desempenharam um papel chave na tradução dessa experiência em aprimoramentos “técnicos” no Exército (PIZARRO L., 1987b, p. 32; LEAL B., 2002, p. 20; RODRÍGUEZ H., 2006). O general Alberto Ruiz Novoa é exemplo emblemático disso: após participar da Guerra da Coreia de 1952 a 1953, registrou o que considerava as principais contribuições dessa experiência⁴. No nível tático, os aspectos destacados pelo general estão relacionados à guerra de guerrilha e ao uso da propaganda, entendido como útil para a desmoralização das guerrilhas comunistas na Colômbia (RODRÍGUEZ H., 2006, p. 64-66).

Tais elementos tiveram seus traços reforçados com a criação do Plano Lazo, conjunto de operações militares lançado em 1962, quando o general Ruiz Novoa ocupava a pasta de ministro da Guerra. A racionalidade com que operava o Plano se baseava na ideia de “‘remover a água do peixe’, ou seja, remover o apoio dos camponeses à guerrilha” (RUIZ N., 1992 apud LEAL B., 2002, p. 44) por meio de políticas sociais e econômicas empreendidas lado a lado com os combates militares.

As forças militares que participaram das operações sob o Plano Lazo foram treinadas na Escola de Lanceiros, criada em 1955 como uma unidade de infantaria especializada em guerra irregular. Meses antes do estabelecimento da Escola, uma comissão formada por cinco oficiais de alta patente do Exército colombiano visitou as instalações do Forte Benning, nos Estados Unidos, para realizar um “curso de *ranger*” (LEAL B., 2002, p. 44; RODRÍGUEZ H., 2006, p. 77). Formalizados em 1951 como um departamento dentro da Escola de Infantaria do Exército dos Estados Unidos, os *rangers* são soldados ágeis e flexíveis, que atuam em pequenas unidades de combate irregular. Sua formação é estruturada em cursos de curta duração, pautados em uma doutrina de contraguerrilha, instruções focadas em emboscadas e infiltração e exercícios de preparação física (RODRÍGUEZ H., 2006, p. 77). Com a assistência do capitão do Exército dos Estados Unidos, Ralph Puckett, a Escola de Lanceiros foi construída à imagem e semelhança da Escola de *Rangers*.

Em um artigo publicado em 1959 na revista oficial da Escola de Infantaria do Exército dos Estados Unidos (*Infantry Review*) e posteriormente na colombiana *Revista Militar*, os capitães Ralph Puckett e John Galván destacaram que o interesse do Exército colombiano no “curso de *ranger*” derivava da presença massiva de guerrilhas e bandoleiros no país. Para eles,

Esses grupos irregulares têm sido, por muito tempo, uma contínua ameaça à paz e à segurança do povo colombiano; sendo especialistas nos caminhos das montanhas e da floresta, são muito difíceis de encontrar e derrotar, e o Exército não tem sido exitoso em dominá-los. Para superar essa dificuldade, [...] era necessário que oficiais e suboficiais selecionados fossem treinados para que combatessem o inimigo em seu próprio terreno, e com seus próprios métodos. Essa era a missão da Escola de Lanceiros (PUCKETT; GALVÁN, 1959, p. 94 apud RODRÍGUEZ H., 2006, p. 78).

Como mostra o trecho anterior, a criação da Escola de Lanceiros era considerada uma resposta concreta a uma necessidade de segurança, dada a “contínua ameaça à paz e à segurança do povo colombiano”.

4 Os títulos desses trabalhos são: El Batallón Colombia en Korea: 1951-1954 (publicado em 1956); Enseñanzas militares de la campaña de Corea aplicables al Ejército de Colombia (1956); e El Gran Desafío (1965).

Essa versão da doutrina de segurança nacional tornou-se o eixo principal em torno do qual práticas de defesa foram empreendidas na Colômbia. Como sustenta o capitão Puckett, a Escola de Lanceiros tinha por missão combater “o inimigo em seu próprio terreno, e com seus próprios métodos”, oferecendo não apenas a ágil mobilidade exigida pela guerra irregular, mas também um saber especializado nos terrenos em que guerrilhas e bandoleiros eram especialistas: a montanha e a floresta. De acordo com um manual de campanha de 1944, traduzido e adaptado pela missão dos Estados Unidos para as forças militares colombianas, “Na guerra na floresta, o soldado combate dois diferentes inimigos: homem e natureza. Entre eles, a natureza é com frequência o mais impressionante” (ESTADO MAYOR GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES, 1944, p. 5). Tal declaração possui duas implicações principais.

Em primeiro lugar, a dependência em relação à “população nativa”. Para familiarizar os soldados com as condições hostis da floresta, o manual instruía as tropas a contar com “guias locais cuidadosamente selecionados, cuja lealdade e integridade sejam inquestionáveis” (ESTADO MAYOR GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES, 1944, p. 50). Ou seja, ao mesmo tempo em que é necessária para que os militares se sintam seguros em um terreno com o qual não estão familiarizados, a “população nativa” coloca um perigo potencial, pois inimigos podem estar infiltrados na tropa. Mais do que isso, segundo o manual, “O uso de tropas nativas organizadas [...] não apenas ajudará a dissipar qualquer oposição à presença de nossas tropas, mas também estimular a solidariedade contra um inimigo comum” (ESTADO MAYOR GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES, 1944, p. 51). A população circunscreve, assim, o inimigo a ser derrotado e o ativo a ser explorado para que a operação seja exitosa – constituindo, neste último caso, uma fonte de legitimidade, inteligência e conhecimento sobre o terreno.

A segunda implicação do combate onde e como os grupos insurgentes lutam diz respeito ao programa de treinamento. Com a assistência da missão estadunidense, a Escola de Lanceiros dedicou parte significativa de seu programa de treinamento à familiarização dos soldados com as condições hostis da floresta e com as operações psicológicas. Os primeiros grupos formados na Escola de Lanceiros foram mobilizados em regiões “infestadas com guerrilhas”, nas palavras de dois oficiais militares colombianos, em artigo publicado em 1960 (VÁSQUEZ; NEGRET V., 1960, p. 60 apud RODRÍGUEZ H., 2006, p. 81). Anos depois, essa especialização da infantaria já correspondia à coluna vertebral do Plano Lazo.

Os traços constitutivos do Plano correspondem aos eixos estruturantes do que viemos a conhecer como contrainsurgência⁵: i) ênfase na tática; ii) abordagem centrada na população; e iii) ênfase na inteligência. Desse modo, a análise até aqui desenvolvida expõe como o Plano Lazo foi central para a emergência da contrainsurgência a uma posição privilegiada na doutrina militar colombiana, bem como para uma interação mais sistemática com os Estados Unidos no que diz respeito à estruturação do programa de profissionalização do Exército colombiano na segunda metade do século XX.

Outra peça fundamental no quebra-cabeças é o Plano Colômbia. Por um lado, as análises produzidas sobre o Plano não raro ofuscam a importância da Guerra da Coreia e do Plano Lazo na consolidação das características mencionadas anteriormente. Se entendido como um ponto de inflexão dentro de uma trajetória mais ampla, entretanto, o Plano Colômbia de fato constitui tema incontornável quando se trata das implicações da produção do profissional militar para a fronteira entre defesa e segurança pública na Colômbia. Isso porque eleva a outra escala não apenas a profissionalização do Exército colombiano na área de contrainsurgência, como também as relações com os Estados Unidos.

5 Para uma análise sobre as transformações históricas da contrainsurgência de finais do século XIX até meados do século XX, ver Porch (2013).

Entre 2000 e 2006, a assistência estadunidense para a Colômbia somou US\$ 4,7 bilhões, 80% dos quais se concentraram no treinamento militar e policial, em equipamentos, armas e veículos (ISACSON, 2006), fazendo da Colômbia a principal destinatária da ajuda militar dos Estados Unidos na América Latina, e a terceira no mundo, depois de Israel e Egito. Além disso, se é verdade que o Plano Lazo já havia resultado na especialização das forças de combate dentro do Exército colombiano, o Plano Colômbia marca o aprofundamento desse processo. Isso ocorreu com a criação de unidades especializadas em características geográficas do território colombiano, a exemplo dos Batalhões de Alta Montanha; em habilidades táticas específicas, como no caso das Brigadas Móveis e a Força de Desdobramento Rápido (Fudra, sigla em espanhol); e em categorias de ameaça, a exemplo das Brigadas Contranarcóticos (BACN).

Entre essas forças especializadas, as BACN ilustram com clareza como os Estados Unidos se engajaram com o treinamento de forças militares sob o Plano Colômbia. Criados em 1999, os Batalhões Contranarcóticos que compõem as BACN foram treinados pelas Forças Especiais dos Estados Unidos, no Forte Tolemaida. O programa de treinamento combinava o foco na preparação física com a familiarização dos soldados com a floresta e a montanha, expondo a persistente relevância dos *rangers* como uma forma irregular de guerra na Colômbia. O que é específico ao Plano Colômbia, todavia, é a explícita incorporação das operações antinarcóticos ao domínio de *expertise* militar⁶.

Nesse sentido, o Plano promove a rearticulação da contrainsurgência na Colômbia, de modo a contemplar táticas antiterrorismo e antinarcóticos de forma mais sistemática⁷. Como exposto, o histórico engajamento das forças militares em operações de segurança pública é indissociável da afirmação de um problema crônico de violência no país – inicialmente entendido em termos de comunismo e, desde a década de 1990, como narcoterrorismo. O intenso projeto de modernização do Exército colombiano sob o Plano Colômbia e de sua sucessora, a Política de Defesa e Segurança Democrática (MINISTERIO DE DEFENSA, 2003), está na base do discurso de que o país logrou superar seus principais problemas de segurança interna em meados dos anos 2000 (DeSHAZO *et al.*, 2007; ISACSON, 2010; TICKNER, 2014).

Oras, se os problemas de segurança constituíam o principal entrave ao desempenho de “funções tradicionais de defesa” por parte dos militares colombianos, conforme destacado na entrevista que inaugurou o presente artigo, seria de esperar que a afirmação de um “pós-conflito” implicasse a rearticulação do papel historicamente desempenhado pelas forças militares no país. Assim, é curioso observar que o chamado “pós-conflito” na Colômbia – e as políticas de segurança elaboradas em seu seio (MINISTERIO DE DEFENSA, 2011, 2019) – mantém as prerrogativas de atuação das forças militares na área de segurança pública.

Identificando a persistente ameaça de grupos armados à margem da lei, financiados com recursos do narcotráfico, a Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade (PISDP), aprovada em 2011 pela administração de Juan Manuel Santos (2010-2018), preservou uma posição privilegiada das forças militares na manutenção da ordem pública. Com efeito, a *expertise* acumulada pelo Exército desde o início dos anos 2000 em operações antinarcóticos era entendida como central no combate àqueles grupos, embora a PISDP enfatizasse a importância de que tais esforços fossem empreendidos conjuntamente com as forças policiais colombianas (MINISTERIO DE DEFENSA, 2011).

6 De finais da década de 1970 até finais da década de 1990, as operações antinarcóticos figuravam exclusivamente na expertise da Polícia Nacional da Colômbia (VARGAS V., 2012).

7 Como veremos mais adiante, são esses os domínios pelos quais a Colômbia passou a circular na América Latina como uma referência em saberes militares.

Para pensarmos quais as implicações disso para o enquadramento da Colômbia como uma anomalia quanto à fronteira entre defesa e segurança pública, a próxima seção inscreve os processos aqui analisados em uma dinâmica mais ampla de circulação de saberes militares no âmbito hemisférico.

O LUGAR DA COLÔMBIA NA CIRCULAÇÃO HEMISFÉRICA DE SABERES MILITARES

Ao mapear os principais eixos que constituem as práticas de defesa no Exército colombiano na segunda metade do século XX, a seção anterior revelou um aspecto fundamental desse processo histórico: uma menção inevitável ao Exército dos Estados Unidos como a referência para sua contraparte colombiana na estruturação, organização e execução daqueles programas de profissionalização. Nesta seção, argumento que esse entrelaçamento é uma expressão específica de uma circulação mais ampla de saberes militares na América Latina⁸ – um circuito que também é caracterizado pela posição dos Estados Unidos como um *hub* difusor e pela valorização da contrainsurgência como um saber militar referencial em programas de profissionalização.

O tecido institucional que constitui o circuito hemisférico de saberes militares começou a ganhar contornos nos anos 1940, no contexto da Guerra Fria, e contribuiu para a criação de sinergias entre as forças militares nas Américas. Para ser mais precisa, a organização de reuniões e competições regulares e a criação de comissões permanentes sobre tópicos específicos permitiu o intercâmbio de materiais de doutrina e instrução, a comparação das forças, o desenho de mecanismos de cooperação, a articulação de agendas comuns, bem como a criação de redes entre esses profissionais. As interações proporcionadas através desse tecido institucional têm como um de seus principais efeitos a harmonização – apesar da preservação de particularidades – dos saberes militares no hemisfério.

Para ilustrar esse ponto, cabe lançar um olhar mais atento para a Escola das Américas (SOA, sigla em inglês), criada em 1946 pelo Exército dos Estados Unidos no Panamá, com o objetivo de operar como um *hub* difusor de saberes militares na América Latina. Na SOA, a Colômbia só passa a apresentar uma população mais expressiva de alunos a partir da década de 1970. Entre 1970 e 1979, Bolívia, Chile, Colômbia, Honduras, Panamá e Peru enviaram entre 1.100 e 1.800 alunos cada, respondendo por 63% do fluxo total de alunos na Escola (GILL, 2004, p. 78). Já na década de 1980, apenas México, El Salvador e Colômbia respondiam por 72% da população total dos alunos (GILL, 2004, p. 83). Ao retornarem da SOA, os oficiais latino-americanos não raro traziam o material dos cursos para que pudesse ser utilizado nos programas de profissionalização em seus respectivos países de origem (GILL, 2004, p. 99).

Com o passar das décadas, a rearticulação daquilo que se considera uma ameaça teve efeitos expressivos sobre o repertório de cursos da SOA. De fato, a cristalização do tráfico de drogas como uma das principais ameaças à segurança hemisférica a partir de meados da década de 1980 fez com que a Agência para o Controle das Drogas (DEA, sigla em inglês) e o Departamento Federal de Investigação (FBI, sigla em inglês) viessem a deslocar – mas não substituir – o papel de profissionais da Agência Central de Inteligência (CIA, sigla em inglês) e da Escola de Operações Especiais do Exército estadunidense na condução dos cursos oferecidos na SOA.

⁸ Também seria possível tratar de tais dinâmicas como parte de um fenômeno global. Porch (2013), por exemplo, mostra como profissionais militares da França e do Reino Unido viajaram aos Estados Unidos nos anos 1960 para discutir como suas respectivas experiências na Argélia, de um lado, e na Índia e Irlanda do Norte, de outro, poderiam ser mobilizadas em táticas contrainsurgentes que os Estados Unidos empreendem à época no Sudeste Asiático. Por sua vez, em um livro editado por Arielli e Collins (2012), os autores chamam a atenção para o fato de que a circulação de profissionais militares não é uma dinâmica confinada a uma geografia específica, tampouco ao período contemporâneo.

O banco de dados da SOA Watch⁹ ilustra essa “ascensão e queda” dos cursos oferecidos pela Escola. Por exemplo, o curso “Operações de Patrulha”, que contou com 129 oficiais militares de baixa patente (subtenente a major) e suboficiais da Colômbia durante os anos 1980, desapareceu do rol de cursos da SOA nos anos seguintes. Alguns dos cursos eram criados especialmente para atender às particularidades de alguns países. Por um lado, os cursos com maiores índices de comparecimento em determinado contexto podem sugerir uma transformação dos saberes militares ao longo da segunda metade do século XX. Contudo, todos os cursos mencionados anteriormente estão inscritos naquilo que se conhece por contrainsurgência – de modo que parece mais apropriado ler essa transformação como uma série de refinamentos nas táticas contrainsurgentes, derivados de diferentes interpretações de ameaça em contextos históricos específicos.

Embora os Estados Unidos desfrutem de uma posição de autoridade na difusão da contrainsurgência para outros países do hemisfério, os refinamentos e ajustes táticos nessa ampla categoria de saber militar apontam para a agência dos profissionais militares da América Latina nesse processo. Como já mencionado, a oferta de cursos é também guiada pela demanda – ou seja, uma resposta da SOA àquilo que as forças militares na região consideram uma prioridade em termos de aprimoramento tático. Com efeito, a circulação de oficiais latino-americanos nessas escolas é, antes de tudo, condição para a existência dessa rede hemisférica de profissionais militares, bem como para a legitimação do discurso sobre o escopo regional das ameaças enfrentadas – discurso este subjacente ao tecido hemisférico das instituições militares.

A fotografia desse circuito de saberes militares está em processo de transformação no período recente, com a Colômbia operando como um *hub* de difusão de saberes militares na região. Somente no Forte Tolemaida, entre 2009 e 2013, o Exército e a Polícia Nacional da Colômbia treinaram 10.310 profissionais da força pública do México; 3.026 do Panamá; 2.609 de Honduras; 1.732 da Guatemala; 1.132 do Equador; 510 do Peru; 465 de El Salvador; e 377 da Costa Rica (TICKNER, 2014, p. 3). Em abril de 2013, a Escola de Lanceiros, uma das nove escolas de treinamento no Forte Tolemaida, concluiu seu 367º curso, resultando no treinamento não apenas de militares colombianos, mas também de 582 alunos internacionais, de 19 países – entre eles, Brasil, Canadá, Equador, El Salvador, Estados Unidos, França e Peru¹⁰.

Esses números revelam que outros países, principalmente os da América Latina, vieram a tomar a Colômbia como uma referência para o treinamento de unidades militares e policiais. Essa posição privilegiada da Colômbia no circuito de saberes militares encontra seu centro de gravidade no Forte Tolemaida, uma instalação cuja modernização e transformação em um centro de excelência no que toca a treinamento militar dependeu de parcelas significativas dos recursos do Plano Colômbia, originários dos Estados Unidos.

A circulação de profissionais militares no período recente está inscrita em um discurso segundo o qual a Colômbia, tendo superado os problemas de insurgência em seu território, agora está em posição de ensinar domínios específicos de sua *expertise* a outros países. Nas palavras do ministro da Defesa (2011-2015) da Colômbia à época, Juan Carlos Pinzón (2015, p. 8):

Devido ao progresso sustentado desde a virada do século, e a seu *expertise* e experiência excepcionais, as Forças Armadas da Colômbia estão bem posicionadas para desenvolver uma

9 Acessado pela última vez em fevereiro de 2017 (no link <<http://soaw.org/about-the-soawhinsec/13-soawhinsec-graduates/4281-soa-grads-database-online-ur>>), o banco de dados da SOA Watch não mais está disponível.

10 Ver: <<http://www.cenae.mil.co/?idcategoria=344179>>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

liderança regional em treinamento e educação e para ativamente participar de operações de paz internacionais, assistência humanitária e de missões de socorro em situações de catástrofe no mundo. A experiência exitosa da Colômbia no combate a grupos insurgentes, facilitadores ilícitos, organizações criminosas transnacionais e organizações de tráfico de drogas faz com que seja extremamente capaz e qualificada para auxiliar outras nações que hoje, ou um dia, podem enfrentar ameaças similares.

Para aqueles dispostos a concordar com os termos com que a fronteira entre defesa e segurança pública veio a governar a divisão do trabalho entre forças policiais e militares, o reposicionamento da Colômbia coloca problemas analíticos fundamentais. A seção anterior revelou que o engajamento do Exército com a ordem pública foi preservado mesmo diante da afirmação do pós-conflito como um contexto de superação do problema da insurgência na Colômbia. Diante desse quadro, como explicar o intenso trânsito, nesse “país anômalo”, de profissionais militares do Chile, França e Reino Unido, para citar apenas alguns casos, em busca do aperfeiçoamento de seus profissionais militares? Dentro desses termos, a inscrição da Colômbia em um circuito mais amplo de saberes militares parece apontar para a necessidade de projetar o discurso da “anomalia” para todo o circuito hemisférico – e não exclusivamente para a Colômbia.

Contudo, a análise aqui desenvolvida nos permite confrontar as premissas que sustentam, simultaneamente, o enquadramento da Colômbia como uma anomalia e a reivindicação da fronteira entre defesa e segurança pública como a forma moderna de organização dos trabalhos entre policiais e militares. Na próxima seção, recupero os movimentos analíticos desenvolvidos neste artigo para discutir suas implicações para o repertório teórico-conceitual com que a fronteira entre defesa e segurança pública é tradicionalmente pensada.

A PRODUÇÃO TRANSNACIONAL DA FRONTEIRA ENTRE DEFESA E SEGURANÇA PÚBLICA

A fronteira entre defesa e segurança pública remete àquilo que é comumente entendido como “ser moderno”, na medida em que está ancorada em uma divisão funcional e espacial entre o trabalho do policial e aquele do militar no que diz respeito à organização da violência no Estado moderno¹¹. Sob esse discurso, cabe ao policial a autoridade sobre a condução de políticas de segurança pública, isto é, o controle das condutas sociais internas por meio da aplicação da lei e da ordem (SAINT-PIERRE, 2011, p. 425). Ao militar, cabe a proteção das fronteiras do Estado em relação a ameaças externas, por meio da guerra, mesmo que apenas potencialmente (SAINT-PIERRE, 2011, p. 425).

Diante desses pilares constitutivos do discurso moderno sobre a organização da violência no Estado, uma série de análises produzidas de finais da década de 1990 até os dias atuais aponta para um recente processo de confusão dessa fronteira entre o militar e o policial (KALDOR, 2007) – seja pela ênfase em uma crescente semelhança da guerra com o combate ao crime (ANDREAS; PRICE, 2001, p. 31) ou em uma crescente militarização da segurança pública (BIGO, 2000). O pós-Guerra Fria é recorrentemente mobilizado como um marco temporal relevante nesse campo de estudos. Para Andreas e Price (2001, p. 32), “uma das mais importantes confusões de fronteiras tradicionais observada na era do pós-Guerra Fria é aquela entre uma polícia doméstica orientada para dentro e uma esfera militar orientada para fora”.

11 Em outro trabalho, desenvolvo em maior profundidade essa análise, por meio de uma leitura cruzada de *O processo civilizador*, de Norbert Elias, e *A Política como Vocaçào*, de Max Weber. Ver: Viana (2017) – em especial o intervalo entre as páginas 109 e 134.

Saint-Pierre (2011) localiza na “segurança multidimensional” o ponto nevrálgico do problema da confusão na fronteira entre defesa e segurança pública. Para ele, a emergência desse conceito no pós-Guerra Fria possui o efeito político de revestir, com uma agenda ampliada de novas ameaças à segurança (como migrações, energia e pobreza), as disfunções de determinados Estados na provisão de condições econômicas e sociais capazes de garantir a segurança de seus cidadãos (SAINT-PIERRE, 2011, p. 408-409). Reivindicando a importância da fronteira entre defesa e segurança pública para a democracia, Saint-Pierre argumenta que a “cristalização jurídica dessa relação de forças constitui o ‘direito internacional’, que define e normatiza sobre a guerra e a paz, o conflito e a cooperação, cerne da política internacional” (SAINT-PIERRE, 2011, p. 424-425).

Em contraste com os termos colocados anteriormente, a análise desenvolvida neste artigo permite deslocar as categorias pretensamente estáveis do discurso da modernidade que confere sustentação à fronteira entre defesa e segurança pública. São três os principais eixos desse deslocamento. Em primeiro lugar, a mobilização da história feita nas duas seções anteriores deste artigo confronta a narrativa do pós-Guerra Fria como um divisor de águas da confusão do trabalho do policial com o do militar. Com efeito, em toda a trajetória aqui percorrida, da segunda metade do século XX a inícios do XXI, a profissionalização do Exército da Colômbia foi ancorada em práticas de ordenamento no âmbito interno. Nesse sentido, mobilizar a história tendo como perspectiva a socialização de oficiais militares na destilação de programas de profissionalização do Exército colombiano permite identificar mais continuidades que rupturas nessa trajetória. O papel do militar no contexto de uma confusa fronteira entre defesa e segurança pública não constitui, portanto, uma especificidade do pós-Guerra Fria, tampouco do período marcado pela emergência de regimes militares na América Latina, entre as décadas de 1960 e 1980. O percurso histórico aqui analisado poderia apontar para o reforço dos traços “anômalos” com que a Colômbia passou a ser caracterizada, tendo em vista o histórico e sistemático engajamento do Exército colombiano com a manutenção da ordem pública nesse país.

Contudo, este artigo também avançou um deslocamento dos pilares espaciais em que se sustenta a fronteira entre defesa e segurança pública, ao sublinhar a necessidade de contemplar a ativa participação do Exército dos Estados Unidos na emergência da contrainsurgência como o principal saber militar que guia o engajamento do Exército colombiano com a segurança pública. Ou seja, é impossível compreender o que o Exército colombiano veio a praticar como defesa sem trazer os Estados Unidos para o terreno analítico. Ademais, argumentei que é preciso inscrever essa interação em um circuito hemisférico de saberes militares. As pegadas transnacionais que vieram a constituir a prática da defesa *como* segurança pública na Colômbia indicam os limites do confinamento da “anomalia” a determinado contêiner territorial. Afinal, a confusão entre esses dois domínios é produzida na relação entre profissionais militares estadunidenses e colombianos – dinâmica esta que, por sua vez, está inscrita em um circuito mais amplo de saberes militares.

Peça central desse esforço é justamente a costura da análise com base em saberes militares rotinizados, e não em função da ascensão e queda de grandes eventos que definiram a prática da defesa como política de segurança pública. Entendidos como conhecimentos técnicos cuja autoridade deriva da experiência extraída de um domínio profissional específico, os saberes militares constituem uma versão do que Huysmans (2006) chamou de conhecimento tecnocrático dos profissionais da segurança. Para o autor, o enquadramento de determinado fenômeno como um problema de segurança não pode ser dissociado da incrustação de saberes técnicos em rotinas burocráticas de profissionais da segurança (HUYSMANS, 2006, p. 2-6). Nos termos da análise aqui desenvolvida, a definição de uma ameaça não é externa a um conjunto de pressupostos, formas e postulados que vieram a caracterizar os saberes dos quais os profissionais militares derivam sua autoridade para falar sobre o tema.

Como busquei argumentar, esses saberes militares circulam transnacionalmente –por meio do trânsito de profissionais militares, pela tradução de manuais comuns, pela publicação de artigos em periódicos oficiais ou pela harmonização de programas de profissionalização, para citar alguns dos principais mecanismos com que se dá essa circulação. “Transnacional” é, portanto, utilizado para qualificar um fenômeno que não apenas extrapola as fronteiras nacionais, mas que o faz de modo ancorado em nichos tecnocráticos (BIGO, 2016). Isso porque a circulação dos profissionais militares tem como condição o fato de que, por serem socializados de modo semelhante, esses profissionais se enxergam como parte de uma mesma comunidade. Por sua vez, essa circulação torna possível uma harmonização cada vez maior em termos de jargão, rotinas e rituais.

Um terceiro deslocamento promovido por esta análise diz respeito às categorias funcionais em que repousa a diferenciação entre o trabalho do militar e aquele do policial. As duas seções anteriores expuseram a posição privilegiada da contrainsurgência na produção das práticas de defesa como segurança pública na Colômbia, bem como no edifício hemisférico de saberes militares. As múltiplas apropriações que diferentes tempos e países revelaram acerca da contrainsurgência compartilharam, todas, um elemento constitutivo: a população no centro das preocupações táticas. É justamente esse aspecto que faz da contrainsurgência um saber militar com afinidades eletivas com o saber policial – se este for entendido como um conjunto de técnicas de ordenamento social. Afinal, as condições para a mobilização de modalidades de guerra em práticas de ordenamento público estão no anseio por domesticar determinada população, tarefa empreendida por meio da combinação do imperativo de “conquistar corações e mentes” com táticas ágeis de asfixia de focos insurgentes.

É para esse aspecto que devem atentar aqueles investidos no debate sobre a “militarização” da segurança pública na América Latina e no mundo. A análise aqui desenvolvida convida a uma investigação sobre como circulam os saberes policiais no âmbito hemisférico, de modo que possamos identificar como os programas de profissionalização na polícia articularam mecanismos de controle da população. Talvez uma empreitada como essa resulte no esvaziamento da reivindicação da “militarização” da segurança pública como um fenômeno marcante do período recente. Isso porque a emergência da polícia como um grupo tecnocrático cuja autoridade deriva de um conhecimento sobre práticas de ordenamento social já coloque, como sua própria condição de emergência, o sonho de projeção, para o corpo social, o “mecanismo do exército perfeito, da massa disciplinada, da tropa dócil e útil” (FOUCAULT, 1997, p. 162).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que premissas repousa a fronteira que desenhamos entre defesa e segurança pública? Este artigo engajou com essa pergunta por meio da mobilização da Colômbia como um ponto de entrada analítico. O que torna esse país relevante como um estudo de caso é justamente o recorrente enquadramento da Colômbia como uma anomalia, fundamentado pelo persistente engajamento das forças militares com a segurança pública nesse país.

A análise desdobrou-se em dois movimentos analíticos principais. No primeiro, sustentei que esse engajamento dos militares passa, inequivocamente, pelo envolvimento de oficiais estadunidenses em programas de profissionalização do Exército na Colômbia. Em um segundo momento, mostrei como essa dinâmica constitui uma expressão particular de fluxos mais abrangentes de circulação de saberes militares no âmbito hemisférico. Com isso, discuti os deslocamentos temporais, espaciais e funcionais que a análise desenvolvida permite avançar em relação a categorias centrais ao discurso da modernidade.

Assim, ao oferecer uma análise sociológica sobre a circulação de saberes militares no hemisfério, este artigo confronta o discurso da Colômbia como uma anomalia em matéria de diferenciação entre defesa e segurança pública. E isso precisamente porque implode as premissas segundo as quais viemos a organizar nossos imaginários de “interno” e “externo”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREAS, Peter; PRICE, Richard. From war fighting to crime fighting: transforming the American National Security State. **International Studies Review**, vol. 3., n. 3, p. 31-52, 2001.

ARIELLI, Nir; COLLINS, Bruce (eds.). **Transnational soldiers: Foreign Military Enlistment in the Modern Era**. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

ATEHORTÚA CRUZ, Adolfo León. Colombia en la Guerra de Corea. **Folios**, n. 27, p. 63-76, jan.-jun, 2008.

ATEHORTÚA CRUZ, Adolfo León; VÉLEZ RAMÍREZ, Humberto. **Estado y Fuerzas Armadas en Colombia**. Cali: TM, 1994.

BIGO, Didier. Sociology of Transnational Guilds. **International Political Sociology**, vol. 10, n. 4, p. 398-416, 2016.

BIGO, Didier. When two become one: internal and external securitisations in Europe. In: KELSTRUP, M. W. **International Relations Theory and the Politics of European Integration**. Power, Security and Community. London: Routledge, 2000. p. 171-204.

DeSHAZO, Peter; PRIMIANI, Tanya; McLEAN, Phillip. **Back from the Brink**. Evaluating Progress in Colombia, 1999–2007. Washington, DC: CIS, 2007.

ESTADO MAYOR GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES. REPÚBLICA DE COLOMBIA. **La Guerra en La Selva**. Manual de Campaña. Bogota, DC: Sección Imprenta y Publicaciones, 1944.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. Petrópolis: Vozes, 1997.

GILL, Lesley. **The School of the Americas: Military Training and Political Violence in the Americas**. Durham and London: Duke University, 2004.

HUYSMANS, Jef. **The politics of insecurity: fear, migration and asylum in the EU**. New York: Routledge, 2006.

ISACSON, Adam. **Don't call it a model**. On Plan Colombia's tenth anniversary, claims of “success” don't stand up to scrutiny. Washington, DC: WOLA, July 14, 2010.

ISACSON, Adam. Plan Colombia – six years later: report of a CIP staff visit to Putumayo and Medellín, Colombia. **International Policy Report**. Center for International Policy, nov. 2006.

KALDOR, Mary. **New and old wars: organized violence in a global era**. 2nd ed. Stanford: Stanford, 2007.

LEAL BUITRAGO, Francisco. **La Seguridad Nacional a La Deriva**. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría. Mexico, DC: Alfaomega, 2002.

MINISTERIO DE DEFENSA DE COLOMBIA. **Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad**. Presidencia de la República de Colombia: Mindefensa, 2019. Disponível em: <<https://www.insightcrime.org/wp-content/uploads/2019/02/Poli%CC%81tica-de-Defensa-y-Seguridad-%E2%80%93-PDS.pdf>>. Acesso em: 1º jun. 2019.

MINISTERIO DE DEFENSA DE COLOMBIA. **Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad**. Presidencia de la República de Colombia: Mindefensa, 2011. Disponível em: <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/pispd.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2019.

MINISTERIO DE DEFENSA DE COLOMBIA. **Política de Defensa y Seguridad Democrática**. Presidencia de la República de Colombia: Mindefensa, 2003. Disponível em: <<https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>>. Acesso em: 1º jun. 2019.

PINZÓN, Juan Carlos. Colombia Back from the Brink: From Failed State to Exporter of Security. **Prism**, vol. 5, n. 4, p. 2-9, 2015.

PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo. La Profesionalización Militar en Colombia (1907-1944). **Análisis Político**, n. 1, May/Aug. 1987a.

PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo. La Profesionalización Militar en Colombia (II): El Periodo de La Violencia. **Análisis Político**, n. 2, Sep./Dic. 1987b.

PORCH, Douglas. **Counterinsurgency: Exposing the Myths of the New Way of War**. Cambridge: Cambridge University, 2013.

RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, Saúl Mauricio. **La influencia de los Estados Unidos en el Ejército colombiano, 1951-1959**. Medellín: La Carreta, 2006.

ROUQUIÉ, Alain. **El Estado Militar en América Latina**. Buenos Aires: Emecé, 1984.

SAINT-PIERRE, Hector. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**, vol. 33, n. 2, p. 407-433, jul.-dez. 2011.

TICKNER, Arlene B. **Colombia, the United States, and Security Cooperation by Proxy**. Washington, DC: WOLA, Mar. 2014. Disponível em: <<http://www.wola.org/files/140318ti.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2018.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. The profile of the Colombian Armed Forces: A Result of the Struggle against Guerrillas, Drug Trafficking and Terrorism. In: MARES, David E.; MARTÍNEZ, Rafael (eds.). **Debating Civil-Military Relations in Latin America**. Brighton: Sussex Academic Press, 2014. p. 130-154.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. **Las fuerzas armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas**. Medellín: La Carreta, 2012.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. Los militares en el Postconflicto. **El Tiempo**, jan. 2003. Available at: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-968820>>. Acesso em: 24 set. 2018.

VELÁSQUEZ, Carlos Alfonso. **La fuerza pública que requiere el postconflicto**. . Bogotá: Fundación Ideas para la Paz, mayo 2015. Working Papers n. 13.

VIANA, Manuela Trindade. **Preparing for War, Preparing for Peace: the Colombian “success story” and the transformation of the military professional**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais da PUC Rio. Rio de Janeiro, 2017.

