

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DESIRÉE KOERICH

**COLÔMBIA E O TRÁFICO INTERNACIONAL DE DROGAS: A SECURITIZAÇÃO
DO TEMA NOS GOVERNOS DE ÁLVARO URIBE E MANUEL SANTOS**

FLORIANÓPOLIS

2015

DESIRÉE KOERICH

**COLÔMBIA E O TRÁFICO INTERNACIONAL DE DROGAS: A SECURITIZAÇÃO
DO TEMA NOS GOVERNOS DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ E JUAN MANUEL
SANTOS**

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Profa. Dra. Graciela de Conti Pagliari

FLORIANÓPOLIS

2015

DESIRÉE KOERICH

**COLÔMBIA E O TRÁFICO INTERNACIONAL DE DROGAS: A SECURITIZAÇÃO
DO TEMA NOS GOVERNOS DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ E JUAN MANUEL
SANTOS**

Esta monografia foi apresentada como Trabalho de Conclusão do Curso Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, obtendo a nota média de 10,0, atribuída pela banca constituída pelo orientador e membros abaixo relacionados.

Florianópolis, 03 de dezembro de 2015.

Banca examinadora:

Profa. Dra. Graciela de Conti Pagliari – Orientadora

Prof. Dr. Lucas Pereira Rezende

Prof. Dra. Marília Bortoluzzi Severo

RESUMO

O estudo visa analisar a postura do governo Santos (2010-2014) em relação ao narcotráfico como tema da agenda de segurança internacional, utilizando conceitos da Escola de Copenhague. A análise é feita pela contextualização do narcotráfico na Colômbia, e da análise das políticas antidrogas no governo Uribe (2002-2010) e no governo Santos (2010-2014). Também se observa a influência norte-americana nas políticas de combate ao narcotráfico e as relações da Colômbia com os países vizinhos em relação ao tema. No governo Uribe, percebe-se a securitização do narcoterrorismo, alinhado com as ideias norte-americanas, por meio de políticas enérgicas de militarização, fortalecimento da Força Pública, erradicação dos cultivos por aspersão aérea, e desrespeito aos direitos humanos. No governo Santos, o tráfico de drogas continuou securitizado, entretanto, pode-se notar o distensionamento da forma como é tratado, com adoção de iniciativas mais brandas.

Palavras-chave: Securitização; Dessecuritização; Narcotráfico; Narcoterrorismo; Colômbia; Juan Manuel Santos; Álvaro Uribe Vélez.

RESUMEN

El estudio tiene como objetivo examinar la postura del gobierno de Santos (2010-2014) con relación con el tráfico de drogas como tema de la agenda de seguridad internacional, utilizando conceptos de la Escuela de Copenhague. El análisis se realiza por la contextualización del narcotráfico en Colombia, y el análisis de las políticas antidrogas en el gobierno de Uribe (2002-2010) y en el gobierno de Santos (2010-2014). También toma nota de la influencia de Estados Unidos sobre las políticas de lucha contra el tráfico de drogas y las relaciones de Colombia con los países vecinos en este sentido. En el gobierno de Uribe, observase la securitización del narcoterrorismo, en línea con las ideas de Estados Unidos, a través de las políticas enérgicas de militarización, el fortalecimiento de la Fuerza Pública, la erradicación de los cultivos mediante la fumigación aérea y abusos contra los derechos humanos. En el gobierno de Santos, el tráfico de drogas continuó securitizado, sin embargo, cabe señalar el distensionamiento de la forma en que se lo trata, con la adopción de iniciativas más leves.

Palabras clave: Securitización; Desecuritización; Narcotráfico; Narcoterrorismo; Colombia; Juan Manuel Santos; Álvaro Uribe Vélez.

LISTA DE IMAGENS

Imagem 01 – Diamante na indústria ilegal de drogas	18
Imagem 02 – Esquema de funcionamento da PISDP por zonas	65
Imagem 03 – Situação da segurança e defesa nacional (2004-2010)	66

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Subversão, Paramilitares e Cultivos de coca (1990-2001)	38
Gráfico 02 - Componentes dos recursos destinados ao Plano Colômbia (2000-2007)	43
Gráfico 03 - Efetivos da Força Pública (2002-jun/2010)	51
Gráfico 04 - Atos terroristas (2002-junho/2010)	52
Gráfico 05 - Ações de grupos armados ilegais (2002-junho/2010)	53
Gráfico 06 - Aspersão aérea e erradicação manual do cultivo de coca por hectares (2002-2009)	53
Gráfico 07 - Cultivo de Coca na Região Andina por hectares (1998-2009)	54
Gráfico 08 - Número de pessoas deslocadas (2002-jun/2010)	59
Gráfico 09 - Recursos do U.S. AID para a Colômbia	68
Gráfico 10 - Cultivo de coca por hectares e áreas de fumigação e erradicação manual (2001-2014)	77
Gráfico 11 - Área de intervenção de Desenvolvimento Alternativo (2003-2014)	78
Gráfico 12 - Investimento externo em milhões de US\$ (2002-jul/2010)	95
Gráfico 13 - Homicídio Comum (2002-junho/2010)	96
Gráfico 14 - Homicídio Coletivo, quatro ou mais pessoas (2002-junho/2010)	97
Gráfico 15 - Sequestro Total (2002-junho/2010)	98
Gráfico 16 - Membros de grupos armados ilegais neutralizados (2002-jun/2010)	99
Gráfico 17 - Laboratórios de substâncias ilícitas destruídos (2002-jun/2010)	100
Gráfico 18 - Prevalência anual e o número de usuários de drogas ilícitas no nível global (fim da década de 1990 -2010)	101
Gráfico 19 - Prevalência anual e número de usuários de cocaína a nível mundial (fim da década de 1990 a 2010)	102
Gráfico 20 - Imagem de Santos (2010 a 2013)	105

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Componentes de securitização do narcotráfico pelos EUA	34
Tabela 02 – Índice de Estados fracassados (Colômbia)	49
Tabela 03 – Componentes de securitização do narcoterrorismo pela Colômbia	50
Tabela 04 – Conquistas da PSD, ameaças e desafios internos da PISDP	65
Tabela 05 – Comparação das Políticas de Segurança de Uribe e Santos	75
Tabela 06 – Média em quilos de pasta básica de cocaína e base de cocaína obtidos de uma tonelada métrica de folha de coca na região Pacífico (2005, 2009 e 2014)	77
Tabela 07 – Cultivo latino-americano de amapola em hectares (2002-2014)	78
Tabela 08 – Civis Assassinados pelos grupos terroristas colombianos (1997-2002)	93
Tabela 09 – Elementos Índice de Estados fracassados (Colômbia)	94
Tabela 10 – U.S. AID para Colômbia (2002-2014)	103
Tabela 11 – Gasto militar Colômbia (2002-2014)	104

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 CRIMINALIZAÇÃO DAS DROGAS E COMBATE AO NARCOTRÁFICO	13
1.1 CRIMINALIZAÇÃO DAS DROGAS	13
1.2 NARCOTRÁFICO NA COLÔMBIA E CONTEXTO POLÍTICO-SOCIAL	16
1.3 ESTUDOS ABRANGENTES DE SEGURANÇA INTERNACIONAL	23
1.4 A SECURITIZAÇÃO DO NARCOTRÁFICO PELOS ESTADOS UNIDOS	32
2 SECURITIZAÇÃO DO NARCOTERRORISMO NO GOVERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ.....	36
2.1 POLÍTICAS DE <i>ZANAHORIA Y GARROTE</i> CONTRA O NARCOTRÁFICO	36
2.2 CONTEXTO E POLÍTICAS	37
2.3 PLANO COLÔMBIA E INICIATIVA ANDINA ANTIDROGAS	43
2.4 RELAÇÕES ENTRE COLÔMBIA E PAÍSES VIZINHOS.....	44
2.5 SECURITIZAÇÃO DO NARCOTERRORISMO	47
2.6 RESULTADOS DO GOVERNO URIBE.....	51
2.7 CONCLUSÃO PARCIAL.....	55
3 SECURITIZAÇÃO DO NARCOTRÁFICO NO GOVERNO DE JUAN MANUEL SANTOS	60
3.1 CONTEXTO ELEITORAL E DE SEGURANÇA	60
3.2 POLÍTICAS DE SEGURANÇA DO GOVERNO SANTOS	64
3.2.1 Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade	64
3.2.2 Plano Nacional de Consolidação e apoio estadunidense	67
3.2.3 Lei de Vítimas e Restituição de Terras.....	68
3.2.4 Negociação com as FARC	69
3.3 POLÍTICA EXTERNA	72
3.4 SECURITIZAÇÃO DE URIBE X (DES)SECURITIZAÇÃO DE SANTOS	74
3.5 CONCLUSÃO PARCIAL.....	79
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	82
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	85
ANEXO A.....	93
ANEXO B.....	94
ANEXO C.....	95
ANEXO D.....	96
ANEXO E.....	97

ANEXO F	98
ANEXO G.....	99
ANEXO H.....	100
ANEXO I.....	101
ANEXO J.....	102
ANEXO K.....	103
ANEXO L.....	104
ANEXO M.....	105

INTRODUÇÃO

O tráfico internacional de drogas é um problema de nível transnacional, tanto para os Estados consumidores, quanto para os produtores, ao movimentar a economia ilegal, o tráfico de armas, aumentar os índices de violência, e causar problemas sociais. Entre os países exportadores de drogas, a Colômbia se destaca pela produção e tráfico internacional da cocaína, e em menor quantidade, de maconha e heroína. A cocaína que é produzida na Colômbia possui o mercado consumidor concentrado em sua maior parte na América do Norte, Europa e Oceania, tornando a questão de caráter nacional, transnacional e internacional (UNODC, 2014).

A Colômbia possui um contexto político interno perturbado há muito tempo, com problemas de violência, conflito interno, narcotráfico, e a falta de governabilidade em algumas partes de seu território. Somado a isso, o contexto político externo também tem suas peculiaridades. As relações com os países limítrofes, como Equador e Venezuela foram afetadas por motivos do conflito interno, em uma demonstração de como as guerrilhas e o tráfico de drogas se tornaram também um problema transfronteiriço, como será apresentado no capítulo 3. Além disso, os Estados Unidos tiveram grande influência na luta contra o narcotráfico, principalmente com o Plano Colômbia, que surgiu como resultado das políticas de Andrés Pastrana e Álvaro Uribe junto com o governo norte-americano, como um pacote de ajuda financeira no combate às drogas, como será visto nos capítulos 2 e 3.

No estudo de Relações Internacionais, a Escola de Copenhague serviu como um espaço para se incluir e desenvolver o arcabouço teórico relacionado aos estudos de Segurança Internacional, com a inclusão dos conceitos, por exemplo, de ampliação da Agenda de Segurança Internacional, de securitização, e de complexos regionais de segurança (TANNO, 2003). Além do poder militar, outros setores (econômico, político, social e ambiental) passaram a ser reconhecidas como potenciais ameaças à segurança não só dos Estados, mas dos indivíduos e do Sistema Internacional como objetos de referência dessas ameaças (BUZAN, et al., 1998).

Neste contexto, a problemática do tráfico de drogas é considerada internacional, assim como ocupa a condição de ser considerada uma ameaça à segurança. Ao longo do tempo, várias políticas contra o narcotráfico foram adotadas na Colômbia, por diferentes atores políticos, desde os nacionais, como presidentes, até internacionais, como a Organização das Nações Unidas. O que se busca compreender, com este trabalho é: houve uma inflexão na

política do governo Santos em relação ao tráfico de drogas como tema da agenda de segurança internacional?

Dessa forma, o objetivo geral do trabalho consiste em analisar, utilizando conceitos da Escola de Copenhague, qual foi a postura que adotou o governo Santos (2010 a 2014) em relação ao narcotráfico como tema da agenda de Segurança Internacional, em comparação ao governo Uribe (2002 a 2010).

O objetivo específico do primeiro capítulo consiste em brevemente abordar como o tráfico internacional de drogas surgiu e se desenvolveu na Colômbia até o ano de 2002, quando Álvaro Uribe assumiu a presidência. Para tanto, será contextualizado primeiramente o processo de criminalização das drogas e o proibicionismo norte-americano, que influenciou as políticas colombianas de combate às drogas. Faz-se necessário entender como o conflito interno se envolveu com o narcotráfico, portanto será brevemente avaliada esta questão no segundo tópico, assim como o contexto político colombiano até o ano 2002, no que concerne ao tema. No terceiro tópico serão abordados conceitos da Escola de Copenhague, que serão utilizados ao longo do trabalho. No quarto tópico, traz-se o processo de securitização do narcotráfico pelos Estados Unidos, para que se possa entender melhor a influência norte-americana nas políticas colombianas contra o tráfico de drogas.

O objetivo específico do segundo capítulo é analisar o processo de securitização do narcoterrorismo no governo de Álvaro Uribe (2002-2010). Serão apresentadas, portanto, as políticas contra o narcotráfico e a política externa concernente ao tema. Para isso, serão apresentados os conceitos de *zanahoria* e *garrote*, o Plano Colômbia e a Iniciativa Andina, e as relações entre a Colômbia e os países vizinhos nos anos do governo Uribe no que é relacionado ao narcotráfico. Com os dados levantados se analisa o processo de securitização do narcoterrorismo pelo governo colombiano, e os resultados obtidos até 2010.

No terceiro capítulo, pretende-se identificar as políticas anti-narcotráfico adotadas por Manuel Santos (2010-2014), verificar se houve e quais foram as mudanças na postura de Santos em comparação com o seu antecessor em relação a (des)securitização do narcotráfico. Inicialmente se contextualizará o processo eleitoral, e após isso serão levantadas as políticas de segurança adotadas no governo Santos, assim como a política externa (brevemente). Finalmente será realizada uma comparação entre o governo Santos e o governo Uribe, para que se possa analisar as políticas adotadas entre 2010 e 2014 e se as mesmas representam indícios de dessecuritização do narcoterrorismo.

A importância do estudo focado no narcotráfico se dá pelo impacto que esse tema pode ter sobre a sociedade internacional. A movimentação ilegal de capitais, o tráfico de

drogas, o impacto social e o impacto ambiental, entre outros, trazem o questionamento de quais são as medidas acatadas pelos tomadores de decisão com objetivo de reduzir este problema.

As consequências provindas do cultivo e da exportação da cocaína produzida na Colômbia atingem não somente este país, mas também os demais da região andina, assim como os países consumidores, e os que em algum momento participam desse fluxo de comércio. No contexto é relevante colocar em pauta as políticas anti-narcotráfico que tomaram curso na Colômbia por atores nacionais e internacionais.

As relações entre o narcotráfico, o conflito interno colombiano, a relação com os países da região, os Estados Unidos e os países consumidores de drogas, fortalece ainda mais a necessidade de estudo do tema, uma vez que o narcotráfico não pode ser dissociado por sua complexidade. Este trabalho vai contribuir com o arcabouço teórico do tema, uma vez que pela sua atualidade e pelos problemas e desafios que ainda gera, há muito a ser explorado.

A abrangência e os diferentes prismas pelos quais este tema pode ser analisado, faz necessária uma delimitação do mesmo. Assim sendo, neste trabalho é feita uma abordagem através dos estudos de segurança da Escola de Copenhague, mais especificamente a securitização de um tema, nos setores militar e político. Entende-se a importância da análise multinível e multisetorial, contudo, para fins de pesquisa, será dada ênfase ao nível estatal de análise e aos setores mencionados devido à sua significância no tema.

1 CRIMINALIZAÇÃO DAS DROGAS E COMBATE AO NARCOTRÁFICO

Neste capítulo será estudado o processo da criminalização das drogas e o proibicionismo, com destaque à participação dos Estados Unidos neste contexto. Em seguida, será contextualizado o tráfico internacional de drogas na Colômbia, o surgimento e desenvolvimento, os problemas que acarreta e as políticas adotadas para combatê-lo até a presidência de Andrés Pastrana (1998-2002), com o início do Plano Colômbia. Além disso, para que o contexto político-social colombiano seja bem entendido, é impossível isolar o tráfico de drogas do conflito interno, devido à complexidade dos mesmos. Portanto, será realizada uma curta abordagem deste conflito e a associação com o terrorismo, no que concerne aos objetivos desta pesquisa.

Para fins da análise, será feita uma abordagem da teoria de securitização de um tema, proveniente dos estudos abrangentes de segurança internacional, com a Escola de Copenhague. Deste modo, ao final será feita a análise de como se deu a securitização do narcotráfico¹ nos Estados Unidos, utilizando elementos do contexto histórico das drogas nos Estados Unidos e na Colômbia, com base teórica nos estudos abrangentes.

1.1 CRIMINALIZAÇÃO DAS DROGAS

Há mais de um século, as substâncias conhecidas como drogas² não eram criminalizadas. No período colonial, a partir da busca por riquezas, teve início um intenso fluxo de comércio de luxo das colônias para as metrópoles. Eram comercializadas especiarias como o açúcar, o tabaco, o café, o ópio, entre outros (SANTOS, 2014). A ampliação do comércio mundial, fez com que surgisse a necessidade de regulamentá-lo, e o consumo das substâncias como o ópio, a coca e a cannabis começou a ser debatido.

Nos países andinos, a folha de coca era cultivada e utilizada desde antes da conquista espanhola. Além de ser consumida para diminuir a fome e dar mais força aos trabalhadores, também era empregada em rituais indígenas. A importância da coca na cultura indígena fez

¹ Neste trabalho, o narcotráfico será utilizado como termo que designa o comércio de drogas, em âmbito nacional e internacional, e compreende o fluxo que envolve desde o cultivo, produção, comercialização até a distribuição de produtos ilícitos, por todos os atores nacionais e internacionais envolvidos nesta rede.

² Droga, de acordo com o conceito farmacológico que utiliza Fiore (2012, p. 10), é toda “substância que, quando administrada ou consumida por um ser vivo, modifica uma ou mais de suas funções, com exceção daquelas substâncias necessárias para a manutenção da saúde normal”. Entretanto, o termo “drogas” é utilizado coloquialmente tanto para medicamentos quanto para substâncias ilegais.

com que os espanhóis a vissem como um impedimento à conversão ao catolicismo, contudo, os colonizadores perceberam que a coca permitia que se trabalhasse mais horas. Dessa forma, surgiram questionamentos sobre a proibição ou não de seu consumo. As folhas de coca também eram utilizadas como formas de pagamento, e grande parte da receita dos Estados andinos era proveniente dos impostos sobre o álcool, o tabaco e a coca (THOUMI, 2002).

O proibicionismo legal e institucionalizado das drogas só apareceu no século XX, por interesses econômicos, políticos e culturais, através de tratados internacionais e leis nacionais. A Conferência de Haia no ano de 1912 é um marco para a questão das drogas, pois foi o primeiro tipo de regulamentação internacional sobre o tema. Naquela época se discutia o uso recreativo e o uso medicinal das drogas, e cada vez mais se fortaleceu a ideia de regulamentar uso das substâncias que poderiam ser um risco à saúde. Três substâncias foram os principais alvos desta política: papoula/ópio/heroína; coca/cocaína; cannabis/maconha (FIORE, 2012).

Além de acarretar danos à saúde, a produção e o consumo destas substâncias foram criminalizados também devido aos medos sociais, à xenofobia, e ao racismo (RODRIGUES, 2012). Nos Estados Unidos, o consumo de drogas era considerado também imoral, e os produtores e consumidores uma ameaça para a sociedade, devendo, segundo essa lógica, ser extirpados (THOUMI, 2002).

Nos Estados Unidos, a Lei Seca de 1919 foi o primeiro proibicionismo que entrou em pauta, tornando ilegal o consumo e comércio de álcool. Ela serviu de base para a proibição de outras substâncias, e a partir de então as drogas passaram a ser tratadas como problema de segurança pública. Dessa forma, o governo justificava a perseguição e o aprisionamento de pessoas que estavam envolvidas com o tráfico ilegal, uma vez que colocava em perigo a ordem social (RODRIGUES, 2012).

Em 1961 foi assinada a Convenção Única sobre Drogas, que dividiu em listas as substâncias psicoativas, de acordo com o uso médico e potencial abuso. As drogas supracitadas como alvos do proibicionismo, a heroína, cocaína e maconha, estavam na lista das substâncias ilegais. A partir de então, os demais tratados internacionais assinados sobre esta questão, reforçaram o aspecto proibicionista (FIORE, 2012; RODRIGUES, 2012). Nos anos 1960 cresceu a demanda internacional por drogas ilegais, e com a proibição, o preço também aumentou. O tráfico de drogas ganhava força à medida que se fortalecia o proibicionismo, inclusive no fluxo de comércio ilegal internacional, já sendo considerado ameaça transnacional (SANTOS, 2014).

O narcotráfico é, portanto, de acordo com Rodrigues (2012), composto por grupos privados, que operam um negócio ilícito internacional, com a produção nacional, mas

ultrapassando fronteiras para a comercialização, ou trânsito das substâncias. O narcotráfico toma ações violentas quando algo é considerado um obstáculo ou perigo, através de ameaças, intimidações e assassinatos dos atores políticos e sociais relevantes, como funcionários do governo, das forças armadas e jornalistas. O narcotráfico se torna assim, uma ameaça constante para a sociedade, também podendo partir para os atentados a fim de atuar contra o Estado (ROSSI, 2014). No contexto colombiano, as ações dos cartéis, dos grupos armados ilegais e dos paramilitares ilustra bem esta situação de violência, como será abordado em seguida.

Em 1972, o presidente norte-americano Richard Nixon (1969-1974) declarou Guerra às Drogas (*War on Drugs*) por meio de um discurso, informando que elas constituíam uma ameaça à sociedade dos Estados Unidos, e, portanto, precisavam ser combatidas. A guerra às drogas teve foco no combate à produção, e a droga que entrava nos EUA era proveniente de países latino-americanos. No governo de Ronald Reagan (1981-1989) e George Bush (1989-1993), a política de militarização na América Latina e no Caribe ficou ainda mais forte (RODRIGUES, 2012; SANTOS, 2014).

Com a *National Security Decision Directive* número 221 (NSDD-221), Reagan determinou que deveria haver um esforço continental no combate às drogas, e as forças armadas dos Estados Unidos deveriam dar mais suporte à luta contra estas substâncias. Em 1989, Bush deu início à Estratégia Andina, com ideia de apoio econômico destinado aos países da região Andina para que deixassem de ser produtores, por meio de financiamento para programas alternativos (RODRIGUES, 2012). Entretanto, essa iniciativa não reduziu o problema das drogas nos EUA, e a política foi reorientada em termos de erradicação dos cultivos (TICKNER, 2001). Em 1994, na Cúpula das Américas, foi reiterada a ideia de que o narcotráfico era uma ameaça a todos, sendo um problema de responsabilidade coletiva³ (RODRIGUES, 2012).

A presença militar norte-americana e o combate aos narcotraficantes resultaram em atritos políticos entre a Colômbia e os países vizinhos. Houve consequências para os países mais envolvidos, como a invasão de fronteiras, ataques a civis e indígenas, deslocamento

³ O princípio de responsabilidade coletiva é a base fundamental das políticas colombianas nos foros multilaterais. Não significa pedir solidariedade aos demais países, e sim que cada país assuma sua responsabilidade na solução do problema das drogas, pois é a responsabilidade coletiva da comunidade internacional. Este princípio está associado com a ideia de tomada de decisões de forma multilateral relacionadas ao combate às drogas, como as relacionadas ao controle da produção e da demanda e o fortalecimento de sistemas judiciais (BORDA, 2011).

forçado⁴ e até mesmo as fumigações causaram problemas sociais e ambientais. Há, portanto, discordâncias e controvérsias em relação à política estadunidense na Comunidade Andina e as suas consequências (SANTOS, 2014).

1.2 NARCOTRÁFICO NA COLÔMBIA E CONTEXTO POLÍTICO-SOCIAL

Apesar da guerra às drogas e posteriormente o Plano Colômbia não significarem o combate apenas à cocaína, será dada ênfase a essa substância, uma vez que é representativamente a mais importante no contexto colombiano em análise. Ainda assim, serão brevemente abordados dados referentes à maconha e à heroína/ópio.

Na década de 1970, o consumo de maconha nos Estados Unidos e na Europa aumentou. Os principais produtores naquela época eram o México e a Jamaica, entretanto, devido à erradicação dos cultivos no México por campanha estadunidense, a Colômbia surgiu como novo lugar de cultivo e logo como país exportador. Na década de 1980, o país já era considerado referência na produção de cannabis. Também houve campanha de erradicação na Colômbia, até que em 1991 o cultivo diminuiu consideravelmente (GAVIRIA, MEJÍA, 2011).

As políticas proibicionistas de erradicação podem resultar no chamado efeito globo:

[...] o sucesso da erradicação em uma área reduz temporariamente a oferta e isso se traduz em preços mais elevados. Então, como a demanda por drogas é bastante inelástica, preços mais altos estimulam plantio em outros lugares. Este deslocamento de plantios é facilitado na medida em que os custos de fazê-lo são baixos, uma vez que a maioria dos direitos de propriedade sobre as terras de cultivos ilícitos não são definidos (PNUD, 2003, p. 310, tradução nossa).⁵

Dessa forma, a erradicação pode não ter os resultados esperados em diminuição dos cultivos, ou redução da oferta, além de poder acarretar riscos para a saúde das famílias campesinas, e problemas relacionados ao meio ambiente.

⁴ Os deslocamentos forçados podem ter diferentes causas na Colômbia, como a violência dos grupos armados ilegais, paramilitares, narcotraficantes e fumigações aéreas. Os habitantes de certa região são forçados a deixarem seus lares, e podem deslocar-se internamente (para outras regiões colombianas), ou externamente (para países vizinhos próximos). Há programas de auxílio para os deslocados, entretanto, muitos vivem à margem da sociedade. Esta pesquisa não se aprofundará nessa questão.

⁵ “[...] el éxito de la erradicación en un área reduce temporalmente la oferta y esto se traduce en un alza de precios. Luego, dado que la demanda por drogas es bastante inelástica, los mayores precios estimulan la siembra en otros lugares. Ese traslado de las siembras se facilita en la medida en que los costos de hacerlo son bajos, puesto que la mayoría de los derechos de propiedad sobre las tierras de cultivos ilícitos no están definidos” (PNUD, 2003, p. 310).

A cocaína⁶ era uma droga mais lucrativa do que a maconha. Na Colômbia, inicialmente foi introduzida por meio do tráfico da substância do Peru e Bolívia aos Estados Unidos, até que se começou a produzir a folha de coca no próprio país. Quando na década de 1980, nos EUA e na Europa, o preço dos opioáceos estava maior que o da cocaína, os traficantes colombianos viram a oportunidade de produção e tráfico dos mesmos (THOUMI, 2002). A Colômbia tornou-se então, produtora e exportadora (em diferentes níveis) de maconha, cocaína, e heroína e, durante este processo, a atenção do governo norte-americano voltou-se com intensidade para este país em sua guerra às drogas.

Não há consenso sobre por que a Colômbia se converteu na principal produtora de coca, mas Thoumi (2002) levanta vários argumentos da literatura sobre o fato: pela sua localização, porque estava entre as regiões produtoras e o mercado; pela selva colombiana facilitar o esconderijo de laboratórios; pela falta de presença do Estado em algumas regiões, dificultando o combate e a aplicação das leis; pela corrupção, que facilita o tráfico em diferentes etapas; pela existência de um movimento guerrilheiro que faz às vezes do Estado nas regiões em que este é mais débil; pela aceitação social do contrabando; e pela maior disposição de usar a violência para resolver conflitos por parte da sociedade.

No entanto, uma sociedade em que relativamente poucas pessoas, suponhamos que entre 3% e 5%, não se sente obrigada pelas leis e normas sociais e estão dispostas a quebrá-las constantemente, e em que o Estado não pode fazê-las serem aplicadas de forma eficaz, e outras instituições sociais não impõem fortes controles de comportamento, mais cedo ou mais tarde terá de enfrentar o crescimento das atividades econômicas ilegais. Além disso, uma vez que se torna claro que uma lei é muitas vezes violada sem consequências negativas tangíveis, todo mundo é tentado a fazer o mesmo (Thoumi, 2002, p. 255, tradução nossa)⁷.

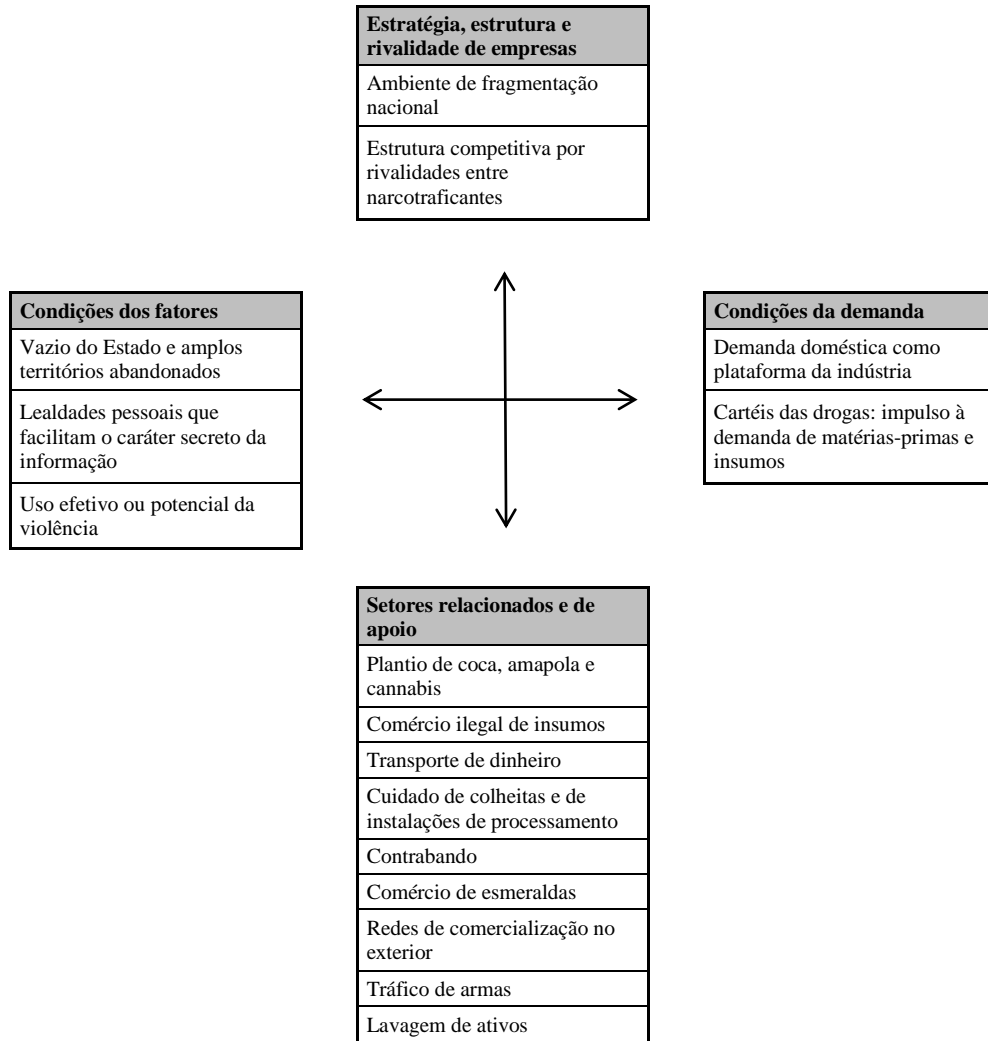
As vantagens competitivas também podem ser utilizadas para tentar explicar o porquê de o narcotráfico ter tido tanto sucesso na Colômbia. No Informe Nacional de Desenvolvimento Humano para a Colômbia foi utilizada a teoria do Diamante da vantagem

⁶ Simplificando, as etapas de produção são: 1) cultivo; 2) colheita; 3) produção da pasta de coca (deve ter lugar perto da plantação, pela dificuldade do transporte das folhas); 4) transformação em base de cocaína; 5) transformação em cocaína. As duas últimas etapas podem ser desenvolvidas em qualquer lugar, os laboratórios são chamados de “cozinhas”, são de baixo capital e podem ser móveis. Os insumos químicos necessários nas etapas são comuns e acessíveis, e todos podem ser substituídos, dificultando seu controle (Thoumi, 2002).

⁷ “Sin embargo, una sociedad en la cual un número relativamente pequeño de personas, supongamos que entre un 3% y un 5%, no se siente obligado por las leyes y normas sociales y está dispuesto a infringirlas constantemente, y en la cual el Estado no las puede hacer cumplir de manera eficaz, y otras instituciones sociales no imponen fuertes controles al comportamiento, tarde o temprano tendrá que enfrentar el crecimiento de actividades económicas ilegales. Además, una vez se hace evidente que una ley es frecuentemente infringida sin consecuencias negativas tangibles, todo el mundo siente la tentación de hacer lo mismo” (THOUMI, 2002, p. 255).

competitiva de Porter, para ilustrar a situação colombiana (PNUD, 2003). O país tem vantagens competitivas em quatro atributos:

Imagem 01 – Diamante na indústria ilegal de drogas



Fonte: PNUD, 2003, p. 308.

Nas condições dos fatores, a geografia, a violência e a informação são os mais importantes na indústria das drogas. A Colômbia tem terras e clima próprios para os cultivos ilegais e territórios onde a presença do Estado é débil. Além disso, o potencial uso da violência na sociedade é alto e há vínculos de lealdades que também ajudam a manter as informações secretas. Nas condições de demanda, a demanda doméstica por drogas na Colômbia é existente, e os cartéis impulsionaram a demanda de matérias primas. Também são necessárias vantagens comparativas nos setores de apoio, e a Colômbia as possui, como

tráfico de armas, compra de juízes e redes mercantis no exterior. Por último, a estrutura de rivalidade entre os narcotraficantes serviu para desenvolvimentos tecnológicos no processo de produção (PNUD, 2003).

O problema das drogas na Colômbia contribuiu para a perpetuação do conflito interno, para a corrupção dos órgãos públicos e privados, e para a criação de uma indústria ilegal complexa, que envolve desde os camponeses produtores, até políticos de alto escalão e atores transnacionais. O narcotráfico é um obstáculo para a paz na Colômbia, e as políticas proibicionistas não resultaram no esperado, como será explorado no próximo capítulo.

Com o desenvolvimento do narcotráfico surgiram na Colômbia os chamados cartéis de drogas, que não eram cartéis no sentido da palavra, mas organizações que tinham como objetivo minimizar os riscos decorrentes do tráfico e maximizar os lucros. Os mais importantes cartéis na Colômbia foram os de Cali e de Medellín, e suas atividades ilícitas e violência contra os que se colocavam em seus caminhos (inclusive um contra o outro) resultaram em sequestros, mortes e destruição (VALENCIA, 2005).

Além dos cartéis, os grupos guerrilheiros colombianos também se envolveram com o narcotráfico. Estes grupos surgiram na década de 1960, com ideais comunistas e marxistas, sendo os mais importantes as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC), o Exército de Liberação Nacional (ELN), o Movimento 19 de Abril (M-19), e o Exército Popular de Liberação (EPL)⁸. No contexto da Guerra Fria, o financiamento era obtido pelo apoio do Partido Comunista, entretanto, com o final da Guerra Fria, foi necessário obter outras fontes de renda o financiamento da luta contra o Estado, e na Colômbia, o tráfico de drogas serviu para este fim. A princípio, as guerrilhas realizavam sequestros e extorsões, além de começarem a recolher impostos das rotas de tráfico onde tinham frentes estabelecidas. Percebendo a rentabilidade do negócio ilegal, alguns grupos guerrilheiros se envolveram também no tráfico de drogas, e mais além, na produção. Contudo, o envolvimento dos grupos guerrilheiros em cada etapa do narcotráfico é difícil de estimar.

As guerrilhas atuavam como protetoras das plantações de coca, além de regularem a ilegalidade, impondo normas sobre quantidades plantadas, salários, e condições laborais. Nessas regiões em que o Estado era débil, as ações guerrilheiras foram aceitas pela sociedade local, pois precisavam dessa proteção que os grupos ofereciam. A capacidade militar aumentou, suas ações se criminalizaram e o conflito se internacionalizou. O narcotráfico, em

⁸ Será dada maior ênfase às FARC em detrimento dos demais grupos guerrilheiros, pelos posteriores desdobramentos e envolvimento com o narcotráfico.

sua rede de corrupção, debilitou a estrutura política do Estado, o que também facilitou o conflito (PNUD, 2003).

A indústria da droga é essencialmente capitalista, enquanto os princípios que levaram ao nascimento dos grupos guerrilheiros não o são. Portanto, aí reside uma inconsistência, que somada a outros motivos, acabou gerando críticas sobre os guerrilheiros ainda possuírem uma causa política. Os traficantes buscam a riqueza pessoal, e as guerrilhas usam o dinheiro advindo das drogas de forma institucional (THOUMI, 2002).

Com o fortalecimento dos grupos guerrilheiros de esquerda, surgiram os paramilitares de direita, no final da década de 1980, como grupos de autodefesa contra a violência das guerrilhas, e disputando os territórios controlados pelos guerrilheiros. As Autodefesas Unidas Colombianas (AUC), principal grupo paramilitar, tinham vínculos com várias etapas do narcotráfico, e como os guerrilheiros, os paramilitares também se financiaram através das drogas, diretamente, ou através de ligações com narcotraficantes (YAFFE, 2011).

Em 1982 o líder do cartel de Medellín, Pablo Escobar, conseguiu um cargo no congresso, que resultou em questionamentos pelo ministro da justiça Rodrigo Lara Bonilla. Como já mencionado, os cartéis usavam a violência contra os que se colocavam em seu caminho, e em 1984, Bonilla foi assassinado. Este fato levou o presidente Belisario Betancur (1982-1986) e posteriormente o presidente Virgílio Barco (1986-1990) a extraditarem traficantes aos Estados Unidos, e estes passaram a responder com atos violentos como explosões e assassinatos de políticos e opositores. O presidente César Gaviria (1990-1994) aprovou uma nova Constituição com mudanças institucionais. Uma das medidas na luta contra os narcotraficantes foi a garantia de que os chefes dos cartéis obteriam sentenças leves caso se entregassem, e a extradição foi votada como inconstitucional. Por meio de uma negociação com o governo, Pablo Escobar se entregou, mas em sua prisão continuou com os negócios de tráfico, e quando o governo tentou controlar, ele escapou, fazendo com que sua captura fosse uma das principais metas do governo⁹. Escobar continuou com ataques violentos, inclusive oferecendo dinheiro para cada policial morto, gerando grande temor na população, até que em 1993, foi morto a tiros pelo governo numa tentativa de captura. Enquanto o cartel de Medellín tinha mais luta política e violência, o de Cali obtinha apoio político, através de financiamento de campanhas, como a de 1994 (THOUMI, 2002).

Em 1994 Ernesto Samper (1994-1998) assumiu a presidência, causando escândalo e um processo político quando se descobriu o financiamento de sua campanha pelo

⁹ A prisão chamada *La Catedral* era uma luxuosa propriedade de Pablo Escobar.

narcotráfico. O presidente foi deposto, entretanto, percebeu-se com este caso o quanto o narcotráfico estava envolvido na política colombiana, enfraquecendo o governo. As guerrilhas e os paramilitares ganharam força, e fizeram o papel do Estado nas regiões em que este não se fazia presente. A economia piorou, assim como a relação com os EUA que não reconheceram Samper como presidente, e descertificaram¹⁰ o país. Como resposta, o governo colombiano intensificou seus esforços contra as drogas, e capturou chefes do cartel de Cali. Entretanto, aumentou a produção de folhas de coca e amapola, e o governo combatia com campanhas de erradicação de desenvolvimento alternativo¹¹, que não conseguiram diminuir o ritmo do crescimento da produção (TICKNER, 2001).

Enquanto a administração anterior fez com que os EUA classificassem a Colômbia como uma narcodemocracia, a eleição de Andrés Pastrana (1998-2002) tornou possível reestabelecer relações de cooperação na luta contra as drogas, e o país voltou a ser certificado. O presidente também intensificou esforços pela resolução do conflito armado por meio de negociações, inclusive solicitando apoio dos Estados Unidos. Após o assassinato de cidadãos norte-americanos pelas FARC, o governo estadunidense confirmou seu respaldo apenas na luta contra as drogas (TICKNER, 2001). Com o fim da Guerra Fria, era difícil justificar frente ao Congresso norte-americano e à opinião pública o apoio (intervencionismo, ou ingerência) contra os grupos insurgentes colombianos, mesmo estes representando uma ameaça aos interesses estadunidenses e tornando a Colômbia instável. O Congresso aceitava, porém, o auxílio militar e econômico destinado à luta contra o narcotráfico. Entretanto, existe uma linha tênue entre guerrilheiros e o tráfico, como já mencionado (RIVILLAS, 2002).

Em 2000 teve início o Plano Colômbia, um pacote de ajuda financiado pelos Estados Unidos para combater o narcotráfico colombiano. O plano era mais ofensivo em comparação com políticas de contenção, tendo um caráter mais belicista. O Plano Colômbia tinha dois principais objetivos: reduzir a produção e o tráfico de drogas em 50% em seis anos, e melhorar as condições de segurança retomando o controle dos territórios que estavam sob o controle de grupos armados (MEJÍA, 2011). Tokatlian (2002) afirma que neste período, a Comunidade Andina estava mais distante entre si e mais próxima dos EUA econômica e politicamente.

¹⁰ Em 1986 os EUA estabeleceram o sistema de certificação, para conseguir um maior esforço por parte dos países produtores. O governo estadunidense, então, certifica quais países cooperam no cumprimento dos objetivos da Convenção da ONU sobre drogas de 1988. Caso seja descertificado, um país pode perder a ajuda externa dos Estados Unidos (exceto a destinada à luta contra as drogas), ou até mesmo a perder créditos de organismos multilaterais (RIVILLAS, 2002, p. 153).

¹¹ Os programas de desenvolvimento alternativo têm por objetivo reduzir e eliminar o cultivo ilícito, através de medidas de desenvolvimento rural para este fim (UNODC, 2013).

O caráter belicista se confirma pelo orçamento, no qual a maior parte (67%) estava destinada aos militares, para que fizessem frente às FARC e conseguissem erradicar o cultivo de coca nos terrenos protegidos pela guerrilha (Puntumayo e Caquetá). A ajuda destinada à Polícia Nacional colombiana era relativa a 10,6% do orçamento, para implementar a capacidade da polícia de interceptar carregamentos de drogas. Enquanto isso, a ajuda para programas de Desenvolvimento Alternativo somavam 10,3% do total do orçamento, e a ajuda para melhorar a governabilidade possuía 1,46% do orçamento para defesa dos direitos humanos, 2% para reforma judicial, 4% para melhoria do Estado de direito; e 0,09% para o apoio ao processo de paz (RIVILLAS, 2002). O governo de Álvaro Uribe deu continuidade ao Plano, e os componentes do mesmo, assim como os resultados serão apresentados no próximo capítulo.

A partir dos atentados de 11 de setembro de 2001 ao World Trade Center, o terrorismo¹² se tornou o principal tema de segurança da agenda norte-americana. Foi declarada a Guerra ao Terror (War on Terror) por George W. Bush (2001-2009), como uma estratégia global de combate ao terrorismo. George H. W. Bush (1989-1993) formulou a estratégia tomada pelos Estados Unidos de 1986 até 2001, que considerava o terrorismo como uma potencial ameaça à segurança nacional, indicando que os Estados que decidissem dar refúgio ao terrorismo sofreriam as consequências, pois os Estados Unidos não fariam concessões, e iriam combater o problema sem pôr em risco as liberdades fundamentais e os princípios democráticos. Com os atentados de 2001, o combate ao terrorismo se intensificou em grande escala, com o objetivo estadunidense de torná-lo impraticável (TOKATLIAN, 2002).

Com essa priorização da ameaça terrorista na agenda estadunidense, a América Latina não teria mais o destaque que antes possuía nas políticas dos Estados Unidos. Entretanto, os grupos narcotraficantes passaram a ser classificados por alguns atores do governo estadunidense como grupos terroristas, recuperando a atenção e os esforços norte-americanos para combater o narcotráfico e o terrorismo internacional (SANTOS, 2014).

Após o 11 de setembro, a estratégia em relação ao contexto colombiano mudou. Houve pressão para que os colombianos definissem seu conflito armado menos em termos políticos e mais em termos criminais, e o uso da expressão narcoterrorismo marcou o vínculo entre terrorismo e narcotráfico colombianos. Além disso, as FARC, o ELN e os paramilitares

¹² Não há uma definição única sobre o terrorismo. Tokatlian (2002, p. 151) trata a questão como um fenômeno que “expressa a existência de um conflito assimétrico no qual, paradoxalmente, quem tem as maiores vantagens é o ator menos poderoso; é ele quem escolhe o instrumento, o lugar, o momento e o objetivo de sua ação de força”.

foram classificados como grupos terroristas pelos Estados Unidos, relacionando a guerra às drogas à guerra ao terror, e estes grupos passaram a ser justificadamente combatidos (RODRIGUES, 2012).

A política da UE em relação à Colômbia e ao narcotráfico teve menor força que a norte-americana, devido às preocupações de política exterior europeia serem mais voltadas às regiões que estão perto, assim como à relação com blocos integrados de países, característica de sua primazia à integração regional. A relação entre a União Europeia e a Colômbia concernente à luta contra o tráfico de drogas possui desencontros e cooperação.

A União Europeia atuou na redução da demanda (com programas para prevenir e reduzir o consumo, a dependência e os danos à saúde), na redução da oferta (através de legislações, acordos de cooperação, e operações de inteligência junto a países produtores) e na cooperação internacional (na cooperação com os países produtores para o desenvolvimento). Além de apoiar projetos de desenvolvimento alternativo nos países produtores de drogas, trata este tema com perspectivas de saúde pública, prevenção, redução de danos à sociedade e cooperação entre países.

Em relação à Colômbia, também enfatizou as violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário e as desigualdades econômicas e sociais no país. A partir dessas perspectivas, as prioridades da Comissão Europeia frente à Colômbia seriam “a solução negociada do conflito, a promoção da paz, a atenção às vítimas da violência, o respeito aos direitos humanos, a luta contra as drogas, a redução da pobreza e o desenvolvimento econômico e social sustentável”. A União Europeia acreditava que o Plano Colômbia, com uma maior militarização acarretaria o aumento da violência na região, entretanto, reafirmou sua colaboração no financiamento de projetos de desenvolvimento e paz no governo Pastrana, assim como seu apoio na negociação dialogada do conflito (LAURENT, 2011, p. 184).

1.3 ESTUDOS ABRANGENTES DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

Os estudos de segurança internacional se fundamentam em torno de ameaças e vulnerabilidades, e se dividiram em três vertentes principais: a tradicionalista, a abrangente e a crítica¹³. Será dada ênfase nos estudos abrangentes para a análise proposta.

¹³ Os estudos críticos (Escola de Frankfurt) levam em consideração para os estudos de segurança a emancipação humana, trazendo outros valores como igualdade e a liberdade ao debate (TANNO, 2003; BUZAN, 1997).

A tradicionalista tem como expoentes autores realistas de relações internacionais, que tomam o Estado como ator único do sistema internacional, sobre o qual devem ser avaliadas as ameaças em termos militares - a segurança derivando do poder de cada um. Após a Segunda Guerra Mundial tornou-se difícil crer na cooperação entre os Estados num ambiente anárquico¹⁴, e a corrente realista¹⁵ foi proeminente para explicar a estrutura bipolar e as relações internacionais do sistema. Para os autores realistas, o Estado é o ator central e único do Sistema Interacional, ou seja, não se consideram outros atores capazes de interferir na ordem mundial. O Estado é também um ator racional, que tem por interesse aumentar o seu poder perante outros Estados, e neste contexto o poder é visto em termos militares.

Os estudos tradicionais de segurança, então, partem destes pressupostos realistas, com o Estado como único objeto referente de ameaças, e as ameaças caracterizadas apenas em termos militares. O realismo não permite que sejam previstas mudanças na ordem internacional, porque o Estado é visto como uma entidade territorial e política, e as questões internas não interferem no seu comportamento (TANNO, 2003). Assim, não se explicam os conflitos que surgem no nível doméstico e transcendem para além das fronteiras do Estado, como é o caso do conflito colombiano e do tráfico de drogas.

Com a possibilidade da ocorrência de um conflito militar e nuclear na escala global ser cada vez menor após a Guerra Fria, surgiu espaço para que houvesse críticas aos estudos tradicionalistas e ideias mais abrangentes para o estudo de segurança internacional. Na proposta abrangente, são encontradas teorias de ampliação da agenda de segurança para além das ameaças militares, e diversificação dos objetos de referência das ameaças para além dos Estados.

Nos anos 1970 e 1980, ganharam relevância outros temas como o meio ambiente e a economia em termos de possíveis ameaças à sobrevivência dos Estados. Portanto, quando se percebeu que a guerra entre os atores já não era mais tão provável, estes temas passaram a ser mais bem estudados no contexto de segurança. Neste sentido, Richard Ullman (1983, p. 129) foi pioneiro ao incluir em seu estudo outros aspectos de segurança além do militar. Para o

¹⁴ Anarquia se refere à ausência de um governo central. No sistema internacional, significa que os governos estão nas unidades do sistema, os Estados, e não há uma autoridade central acima destas unidades. Os Estados proclamam soberania, negando uma autoridade política superior aos mesmos. Desta forma, a estrutura de um sistema de Estados soberanos é uma anarquia – não é, contudo, desordem e caos, mas uma forma de ordem política descentralizada. A anarquia impõe aos Estados condições competitivas e de autoajuda, mas isso não significa que as relações serão violentas ou que a anarquia faça a cooperação improvável (BUZAN, 1991).

¹⁵ O realismo se subdivide em outras escolas de pensamento, como o realismo clássico, o neoclássico e o neorealismo, para citar exemplos. Entretanto, não será aprofundada a diferença entre os mesmos, uma vez que para este estudo, a importância se dá nos aspectos gerais do realismo, para que se possa entender o contraste com a abordagem abrangente dos estudos de segurança.

autor, é uma imagem falsa da realidade considerar apenas ameaças militares, uma vez que pode levar a ignorar ameaças ainda mais perigosas, que poderiam desestabilizar os Estados.

A Escola de Copenhague foi criada em 1985 com o objetivo de produzir estudos para a paz, e servir como arcabouço teórico onde poderiam ser encontradas as teorias que os autores abrangentes produziram individualmente, e também para que pudesse ser um espaço para criação de novos conceitos desta abordagem. As contribuições teóricas tiveram início antes da fundação da Escola, com o debate sobre segurança dos anos 1980 e com a necessidade de pensar sobre a Europa no Sistema Internacional no pós-Guerra Fria¹⁶ (TANNO, 2003). Basicamente, as três principais propostas da Escola são a ampliação da agenda para inclusão de novos setores além do militar; a teoria dos complexos regionais de segurança; e a teoria da securitização de um tema.

Como objetivo, Barry Buzan (1983, p. 11), um dos principais colaboradores dessa Escola, pretende desenvolver “um conceito holístico de segurança que possa servir como um “quadro” para aqueles que desejam aplicar o conceito em casos particulares”¹⁷. Não há pretensão de uma definição universal e definitiva, e sim mapear o terreno em volta do conceito, no qual poderá ser construída uma análise mais profunda sobre segurança, e a partir de disso, casos específicos poderão ser mais bem analisados. A seguir serão abordados os conceitos de objeto de referência (níveis), setores e o processo de securitização.

É imprescindível, segundo Buzan (1991), determinar qual é o objeto de referência de uma ameaça, é preciso que haja uma resposta para o questionamento: segurança do que?. Buzan considerava três níveis: indivíduos, Estados e sistema internacional. Estes níveis, entretanto, não são categorias estritas, porque há os que se situam entre eles, como por exemplo, órgãos internacionais, que estão entre níveis. Para completar esta ideia, na publicação de Buzan, Waever e Wilde (1998) dois níveis foram acrescentados por também serem mais utilizados pelos analistas: os subsistemas internacionais, e as subunidades. É preciso que se tenha claro o objeto de referência para que se possa explorar os setores que são ameaçados.

O nível individual se refere à menor unidade de análise possível nos estudos de segurança, o ser humano. As subunidades são grupos organizados de indivíduos dentro de unidades que podem afetar o comportamento destas. Já as unidades são os Estados e nações

¹⁶ As pesquisas dos autores europeus possuem um caráter mais internacionalista, e menos pautadas na ideia de produzir conhecimento para o interesse nacional (como se percebe pela maior parte dos estudos norte-americanos), ou seja, pensa-se mais em termos de paz (TANNO, 2003)

¹⁷ “The objective is to develop a holistic concept of security which can serve as a framework for those wishing to apply the concept to particular cases” (BUZAN, 1983, p. 11).

(que serão explorados mais profundamente a seguir). Os subsistemas internacionais são grupos de unidades dentro do sistema internacional que podem ser diferenciados por sua natureza particular ou interdependência entre si, podendo estar perto ou longe geograficamente, e se perto, são nomeados regionais. Por último, o sistema internacional engloba todas as unidades que interagem entre si, ou são interdependentes, e que não possuem outro nível de sistema acima delas, atualmente sendo todo o planeta (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Os níveis são quadros nos quais se produzem as teorias, e possibilitam localizar as fontes de explicação e os resultados da teoria. Há um debate quanto às análises multiníveis, principalmente relacionadas ao neorrealismo, que defende argumentos estadocêntricos. Buzan (1983) defendia a supremacia do Estado, e apesar de reconhecer outros níveis de objetos de referência, entendia que esta era a unidade dominante numa anarquia, e relacionava os níveis individuais e de sistema internacional com as questões de segurança nacional. Por outro lado, autores como Waever começaram a criticar estes argumentos, afirmando que não havia necessidade de privilegiar o nível estatal, e que é possível observar a segurança de outros níveis para análises ampliadas e diversificadas. Portanto, já no livro de 1998, *Security: a new framework for analysis*, os autores seguem a linha abrangente e multinível, em detrimento da neorrealista e estadocêntrica.

No contexto estudado, ganhará prioridade o nível estatal, uma vez que o narcotráfico pode ser considerado uma ameaça a ele. Buzan (1983) explora o conceito de Estado para poder analisar o que constitui ameaça ao mesmo. É mais difícil determinar o que pode ser uma ameaça para o Estado do que para o ser humano. O Estado tem três componentes: sua base física (território no qual estão os indivíduos), a ideia de Estado (que os cidadãos possuem) e as instituições (que controlam e governam), e as ameaças podem ser referentes a qualquer um destes elementos.

O Estado está menos ligado ao seu físico (território) que os indivíduos (para estes, representa uma questão de sobrevivência), e mais ligado ao nível social. Isso significa que a essência do Estado está mais vinculada à ideia do que se constitui para os seus cidadãos. Esta noção de Estado é mais forte para sua sobrevivência que seu território e suas instituições (que não funcionam bem sem que haja esta ideia consolidada). Portanto, essa ideia de Estado se torna o maior objeto de segurança nacional¹⁸.

¹⁸ Segurança nacional implica que o objeto de segurança é a nação, definida como um grande grupo de indivíduos que compartilham a mesma herança cultural, possivelmente a mesma etnia e normalmente vivendo na

As ideias de um Estado lhe dão coerência, propósito e definição, e podem ser ameaçadas, por exemplo, quando a democracia de um país está ameaçada. Entretanto, as ideias podem mudar sem que isso seja uma ameaça, e sim uma adaptação do Estado, portanto, pelo seu caráter ambíguo e impalpável, há dificuldade em determinar quais são as ameaças às ideias.

A respeito das instituições, as ameaças fazem referência ao que governa um Estado, como aos aparelhos legislativo, administrativo e judicial, e instituições estáveis possuem o apoio da população. Como possuem uma existência física, as instituições estão sujeitas a ameaças físicas, assim como também estão sujeitas a ameaças de ideologia oposta (assim como no campo das ideias, dificultando a análise por sua possível adaptação). As ideias e as instituições estão vinculadas, porque as instituições são necessárias para que as ideias funcionem, assim como as ideias são o motivo pelo qual existem instituições.

A base física de um Estado tem um caráter mais concreto, e compreende a sua população, o território, as riquezas naturais e produzidas pelo homem dentro de suas fronteiras. Ela pode ser ameaçada pela apreensão ou pelos danos físicos, que podem surgir de dentro ou de fora do Estado. Alguns territórios podem ter maior prioridade como objeto de segurança, por conterem riquezas ou algo pelo que outros Estados competem. Ameaças ao território constituem ameaças à população de um Estado, um bombardeio, por exemplo, não destrói apenas o território, mas também pode prejudicar e destruir a população de um local. A proteção do território e dos cidadãos de um Estado, portanto, deve ser um problema fundamental da segurança nacional (BUZAN, 1983).

A partir destes três elementos, os Estados se constituem de formas diversas, o que significa que a natureza dos problemas de segurança também será diferente para cada Estado. “Os diferentes componentes de um Estado se mostram vulneráveis a diferentes tipos de ameaça” (BUZAN, 1983, p. 65). Quando há um bom nível de coesão política e social (relação entre os três componentes) nos Estados, eles são Estados fortes, quando a ideia e as instituições de um Estado são fracas, este também será considerado mais fraco que outro que possua a ideia e as instituições mais fortes. A força de um Estado não depende de poder, pois poderes fracos, como, por exemplo, a Áustria, é um estado forte; enquanto que um poder forte, como o Paquistão, é um Estado fraco. A história de um país determina sua força, seu desenvolvimento e maturação.

mesma área. Quando a nação e o Estado coincidem, o objetivo do Estado está na proteção e expressão de uma entidade cultural independente (BUZAN, 1983, p. 45).

Estados fortes ou fracos se referem ao status da unidade como um membro da classe de Estados; poderes fortes ou fracos se referem à distinção tradicional entre Estados referentes à sua capacidade militar e econômica em relação uns aos outros. Estados fracos geralmente estão presos em um padrão histórico de desenvolvimento econômico e poder político que os mantêm da mesma forma, sem capacidade de obter os recursos econômicos e políticos necessários para se tornar um Estado mais forte. Em Estados fortes, a ameaça externa é mais clara, mas num Estado fraco, que não possui ideia e instituições fortes, a ameaça deve ser vista em outros termos, como indivíduos e organizações, que poderiam enfraquecê-lo ainda mais. A ortodoxia das Relações Internacionais, ao ver os Estados como unidades soberanas e objetos similares, não considerando as características internas; e quando não se considera a dimensão doméstica, ocorre uma visão distorcida da segurança nacional, especialmente nos Estados fracos (BUZAN, 1983, p. 66).

A força de um Estado e sua posição em termos de poder o classificam como mais ou menos vulnerável. A insegurança do Estado é determinada por suas vulnerabilidades e pelas ameaças, que estão conectadas. Um Estado pode ser vulnerável devido a sua natureza (como Estado fraco ou forte e potência fraca ou forte), entretanto, somente estará inseguro quando houver ameaça. Estas ameaças são diferentes relativas ao setor ao qual estão ameaçando.

Pelo histórico colombiano, percebe-se que a relação entre os três componentes do Estado o formaram como um Estado fraco, mais vulnerável. Segundo Buzan (1983), as ameaças internas podem enfraquecê-lo ainda mais, mas o Estado só estará inseguro na presença de ditas ameaças – e na Colômbia são caracterizadas pelo narcotráfico e pelo conflito interno.

Buzan amplia a agenda para cinco setores que podem ser possíveis fontes de causas de ameaça, e são eles: militar, econômico, ambiental, político e societal. Estes setores seriam tratados como estudos de segurança e o setor militar em específico, como estudo estratégico¹⁹. De acordo com Buzan, Waeber e Wilde (1998, p.27) “segurança significa sobrevivência frente a ameaças existenciais, mas o que constitui ameaça existencial não é o mesmo entre diferentes setores”²⁰. Cada setor tem sua própria lógica, pois cada um tem seus atores, regras e

¹⁹ Os Estudos Estratégicos são compostos por especialistas dos aspectos militares das relações internacionais. Portanto, é inconsistente incluir os estudos de segurança dentro dos estudos estratégicos, uma vez que aqueles são mais amplos e estes focados no setor militar. Os estudos de segurança, então, devem estar inseridos na disciplina de Relações Internacionais no seu conjunto mais amplo, enquanto os estudos estratégicos são parte dos estudos de segurança (BUZAN, 1991).

²⁰ “Security means survival in the face of existential threats, but what constitutes an existential threat is not the same across different sectors” (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 27).

objetos de referência das ameaças, inclusive um foco central dentro da segurança, e uma forma de ordenar as prioridades diferente dos demais.

Buzan (1991) relaciona os setores com a segurança nacional. Contudo, buscando a diversificação de níveis já mencionada, Buzan, Waever e Wilde (1998) estendem a linha de pensamento. Setores são vistos então, como identificadores para tipos específicos de interação:

Neste ponto de vista, o setor militar é sobre relações de coerção; o setor político é sobre relações de autoridade, status de governança e reconhecimento; o setor econômico é sobre relações de comércio, produção e finanças; o setor societal é sobre relações de identidade coletiva; e o setor ambiental é sobre relações entre a atividade humana e a biosfera do planeta (BUZAN, WAEVER; WILDE, 1998, p. 7).²¹

Entretanto, os setores estão inter-relacionados por uma forte rede de conexões, e não funcionam de forma independente. Pode-se estudá-los individualmente, para simplificar e esclarecer a análise, mas para um estudo pleno de segurança é necessário estudar os setores e os níveis de forma integrada, de forma a atingir o entendimento (BUZAN, 1991). Neste trabalho, serão melhor estudados os setores militar²² e político²³, no nível estatal, no contexto de segurança colombiano.

Setor Militar

O uso da força é um meio de adquirir e controlar territórios, e ao longo da história, o direito de governar um território foi estabelecido pela capacidade de defendê-lo contra as ameaças internas e externas. A soberania do Estado moderno, é definida pelos autores como a afirmação do “direito exclusivo de autogoverno sobre um determinado território e sua população” (p. 49). Outros objetos de referência podem existir, como religiões, nações,

²¹ In this view, the military sector is about relationships of forceful coercion; the political sector is about relationships of authority, governing status, and recognition; the economic sector is about relationships of trade, production, and finance; the societal sector is about relationships of collective identity; and the environmental sector is about relationships between human activity and the planetary biosphere (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p.7).

²² No setor militar, o Estado ainda é o mais importante - mas não o único - objeto de referência, e as elites dominantes dos Estados são os mais importantes - mas não os únicos - atores securitizadores. Esta situação existe não só porque os Estados geralmente comandam uma maior parte de recursos militares que outros atores, mas também porque as elites governantes têm evoluído jurídica e politicamente como os requerentes principais do direito legítimo de usar a força, tanto dentro como fora do seu domínio (BUZAN, WAEVER, WILD, 1998, p. 49)

²³ A forma predominante de organização política no sistema internacional contemporâneo é o Estado territorial, que é obviamente o principal objeto de referência do setor político [contudo, podem ser considerados outros, como a União Europeia e religiões] (BUZAN, WAEVER, WILDE, 1998, p. 145).

grupos subsistêmicos, ou subestatais, mas a agenda de segurança militar é bastante focada nos Estados. Essa agenda gira em torno de questões que ameaçam os Estados, que surgem de forma interna e/ou externa ao Estado. As ameaças internas podem ter natureza como de grupos revolucionários e separatistas, representando ameaça à soberania do Estado. Além disso, também há ameaças que não têm por intenção substituir ou ter status de Estados, como milícias e organizações criminais que realizam atividades econômicas fora das regulações estatais (BUZAN, WAEVER, WILDE, 1998).

O governo é o ator que tem autorização para falar em nome do Estado, sendo o securitizador. Como a securitização é um processo intersubjetivo, o que é percebido como ameaça e vulnerabilidade é socialmente construído. Contudo, algumas condições tornam mais fácil esse processo, e não são as capacidades militares dos atores que o determinam. As principais variáveis que facilitam um processo de securitização são a geografia, a história e a política. A geografia pela menor distância aumentar a percepção da ameaça; a história pela forma com que a experiência passada também pode aumentar a percepção de ameaça presente entre dois Estados com histórico de inimizade; e a política, pelo grau de reconhecimento que existe entre atores e as diferenças políticas ideológicas (BUZAN, WAEVER, WILDE, 1998).

Setor político

A segurança política é “sobre a estabilidade organizacional da ordem social. O coração do setor político é feito de ameaças à soberania do Estado” (BUZAN, WAEVER, WILDE, 1998, p. 141). Os principais alvos das ameaças política são a ideia de Estado e suas instituições. As ameaças políticas são feitas ao pilar externo da estabilidade estatal – o reconhecimento por outros atores; ou ao pilar interno da estabilidade estatal, sua legitimidade dentro do próprio país. Nos Estados, o governo, como líder, geralmente será o ator securitizador. Nos Estados fracos, as instituições e ideologias são mais facilmente contestadas do que em Estados fortes, em que estão bem estabelecidas. Essas instituições e ideologias mantêm a estabilidade estatal, e quanto elas são ameaçadas, a estabilidade da ordem política também o é.

Para Buzan, Waever e Wilde (1998), a coerência dos estudos de segurança não está em reduzir a agenda apenas para o setor militar, e sim em explorar a lógica do processo de securitização de questões consideradas ameaças (militares ou não), diferenciando-as das questões que têm caráter somente político. Estas questões devem ser classificadas como ameaças existenciais de determinado objeto de referência por um ator securitizador, que cria

condições para que elas sejam tratadas através de medidas emergenciais, fora das políticas normais.

É no contexto político-militar que se compreende quais questões podem ser securitizadas. A segurança é “sobre a sobrevivência”²⁴, ou seja, há uma ameaça existencial de algum objeto de referência, e por essa natureza devem ser tomadas medidas emergenciais para contê-la. Buzan, Waever e Wilde (1998, p. 27) afirmam que a segurança de uma questão passa a ser tratada como emergencial e de sobrevivência, pois “se não resolvermos este problema, todo o resto será irrelevante (porque nós não estaremos aqui ou não seremos livres para lidar com o problema do nosso jeito)”²⁵. A securitização, portanto, justifica medidas extraordinárias, pois a questão é de máxima prioridade, e transcende as políticas normais, justificando inclusive o uso da força em situações em que não seria utilizada.

Apesar de se poder securitizar qualquer questão, para que haja sucesso neste processo, é necessário que haja uma retórica questionando a sobrevivência, caso o problema não seja resolvido. Dessa forma evita-se transcender as políticas normais por qualquer motivo, e sim apenas pelos que têm prioridade emergencial. Portanto, securitizar vários temas não é algo positivo. A securitização deve ser vista como negativa, pois políticas normais não são capazes de lidar com a questão que ameaça a sobrevivência de dado objeto de referência; o objetivo é conseguir dessecuritizar o problema para que ele possa ser tratado por vias normas de política.

De acordo com os autores, “Segurança é o movimento que leva a política além das regras do jogo e enquadra a questão como um tipo especial de política ou acima da política. A securitização pode então ser vista como uma versão mais extrema da politização” (1998, p. 26).²⁶ Basicamente qualquer tema público pode ser securitizado. Ele passaria da caracterização de não politizado (não há decisões a serem tomadas pelo governo a respeito, tampouco é assunto do Estado); para o politizado (quando há decisão a ser tomada e faz parte da política pública); e na versão mais extremada, para o securitizado (é tratado como ameaça, uma questão emergencial, e que necessita medidas além da política normal para combatê-lo).

Para tratar um tema com medidas emergenciais, é necessária a securitização da possível ameaça, e esta é realizada através de um “speech act”, ou seja, se dá através do seu próprio proferimento, o discurso é o ato em si. No discurso, não é necessário o uso da palavra segurança, mas há três pontos primordiais para o processo de securitização. O primeiro é que

²⁴ “Security is about survival” (BUZAN, WAEVER, WILDE, 1998, p.21).

²⁵ If we do not tackle this problem, everything else will be irrelevant (because we will not be here or will not be free to deal with it in our own way) (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p.27).

²⁶ “Security” is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics. Securitization can thus be seen as a more extreme version of politicization (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 26).

haja uma ameaça (real ou não, deve ser apresentado como uma ameaça); o segundo de que seja tomada uma ação emergencial; e o terceiro é que haja uma relação de intersubjetividade que permita que o tema seja tomado como necessário de medidas além das políticas normais para resolvê-lo. Para que um tema seja securitizado com sucesso, não depende só do esforço do agente securitizador, mas que seja reconhecido voluntariamente pela audiência como uma ameaça à segurança (caráter intersubjetivo). O caráter intersubjetivo é imprescindível na securitização de uma questão para que se possa ter os efeitos políticos desejados, só ocorre a securitização quando a audiência aceita, caso contrário o discurso é apenas um movimento securitizador (BUZAN, WAEVER e WILDE, 1998).

No mundo após a Guerra-Fria, com o colapso da bipolaridade e o fato de que as grandes potências apenas mostraram engajamentos políticos em questões que os afetam diretamente, as relações internacionais passaram a ter um caráter mais regionalizado (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). Buzan, em 1983 começa a discutir sobre o tema, e em 1991 traz o conceito clássico de complexo regional de segurança²⁷, o qual é constituído pelas relações amistosas ou de inimizade entre Estados de determinado espaço geográfico. Em nível sistêmico, todos os Estados estão envolvidos numa rede de interdependência desuniforme de segurança. As ameaças militares e políticas atingem mais facilmente curtas distâncias, o que explica o fato de que muitos países temem mais a seus vizinhos do que a grandes potências. A interdependência de segurança é mais intensa, portanto nos países de uma região do que fora dela (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). A questão dos complexos regionais de segurança não será explorada mais a fundo nesta pesquisa.

1.4 A SECURITIZAÇÃO DO NARCOTRÁFICO PELOS ESTADOS UNIDOS

É perceptível a diferença entre as sociedades estadunidense e andina em relação às substâncias que passaram a ser consideradas ilegais. Enquanto na primeira as drogas eram vistas como elementos imorais e que podiam causar danos à sociedade, na segunda, elas eram elementos culturais nativos importantes, e mesmo arriscando ser um empecilho à difusão do catolicismo, eram vistas como fonte de energia para o trabalho, meio de pagamento e foi inclusive fonte de renda do Estado. É impossível dissociar a luta contra o narcotráfico

²⁷ Partes substanciais dos processos de securitização e dessecuritização no sistema internacional se manifestarão em clusters regionais. Esses aglomerados são duradouros e distintos dos processos a nível global de (des)securitização. Cada nível precisa ser entendido tanto em si mesmo como quanto na forma com que se inter-relaciona com outros (BUZAN, WAEVER, 2003, p. 44, tradução nossa).

colombiano das políticas estadunidenses proibicionistas baseadas na moralidade. Elas guiaram boa parte da agenda colombiana sobre as drogas, e a influência norte-americana também se fez presente no conflito armado colombiano.

Na cultura política dos Estados Unidos, há duas grandes tradições: o realismo pragmático e o perfeccionismo moral (de origem religiosa). Em relação ao tráfico de drogas, caso o primeiro tivesse dominado a política estadunidense, poder ter acontecido uma abordagem mais científica do problema, e clamada a importância da livre escolha. Contudo, triunfou o perfeccionismo moral, tratando o uso de drogas como ameaça aos valores morais da sociedade norte-americana. Dessa forma, o problema das drogas foi tratado de forma repressiva através do proibicionismo (PNUD, 2003).

Há duas premissas bases do proibicionismo, “1) o uso dessas drogas é prescindível e intrinsecamente danoso, portanto não pode ser permitido; 2) a melhor forma de o Estado fazer isso é perseguir e punir seus produtores, vendedores e consumidores” (FIORE, 2012, p. 10). Sobre a primeira, é levado em consideração a questão da saúde pública, uma vez que o consumo pode levar à dependência, perda do autocontrole, capacidade de livre escolha, transtornos físicos e psicológicos – uma vez que não há uso médico das substâncias, o Estado deve proibi-las. A segunda é relacionada com a criminalização da produção, circulação e consumo das drogas, ou seja, o Estado deve garantir a proibição.

Seguindo a mesma linha proibicionista, foi declarada a Guerra às Drogas, na qual se utilizou a retórica de segurança nacional para securitizar o tema, desta forma obtendo a aceitação pública necessária para que fosse possível tomar medidas excepcionais para combater esta ameaça, inclusive com intervenções militares em outros países. Toda a política proibicionista traçou um caminho que a levou finalmente à securitização do tema pelo governo estadunidense, através de discursos políticos que tratam a questão das drogas como ameaça à segurança nacional. Dessa forma, o tema pode ser percebido como uma nova ameaça de segurança no cenário internacional, indo além das questões militares, com atores internos e externos que influenciam sua dinâmica (não só o Estado).

O narcotráfico, definido como tema de segurança global e nacional, foi usado para justificar o uso da força militar norte-americana em outros países para se defender da ameaça; e também o uso das forças armadas latino-americanas contra seus próprios cidadãos. Como já observado, não foi aceito totalmente pelos países da América Latina, havendo divergências a respeito dessas políticas (RODRIGUES, 2012).

A guerra às drogas possui uma base conceitual com quatro pressupostos:

[...] 1º A demanda depende da oferta, portanto, busca reprimir os centros de cultivo, produção, processamento e tráfico de narcóticos; 2º assume que um tratamento punitivo nos polos de fornecimento de drogas é mais efetivo em termos de efeitos (metas e conquistas) e de recursos (assistência e orçamento) [...]; 3º assume que os efeitos de uma maior erradicação de cultivos ilícitos serão múltiplos para os produtores [...]; 4º assume os efeitos de uma maior erradicação de cultivos ilícitos serão de três tipos para os países consumidores: menor disponibilidade, maior preço e menor potencial de pureza das drogas (TOKATLIAN, 2002, p. 161).

O autor aponta a necessidade de verificar a efetividade destes pressupostos no combate contra o narcotráfico no contexto colombiano, e observa que a pulverização praticada no país causou danos ao meio ambiente e à saúde pública, enquanto a demanda de cocaína permaneceu alta.

O processo de securitização do narcotráfico na Colômbia está intimamente relacionado com a securitização do tema pelo governo norte-americano. Entretanto, os fatores domésticos foram imprescindíveis para este processo. Baseado no quadro de Amaral (2008) sobre os componentes do processo de securitização de um tema, ilustra-se a securitização do tráfico de drogas pelo governo estadunidense através da declaração de guerra às drogas:

Tabela 01 – Componentes de securitização do narcotráfico pelos EUA

Objetos de referência	Segurança nacional.
Atores securitizadores	Governo norte-americano.
Audiência	Sociedades norte-americana e dos países produtores. Governos dos países produtores.
Medidas excepcionais	Engajamento dos EUA de forma econômica e militar na luta contra as drogas nos países produtores.

Fonte: elaboração própria, com base em Amaral (2008, p. 91).

A partir da análise multinível proposta pela teoria abrangente (que faz o questionamento *segurança do quê?*, em termos de sobrevivência), pode-se pensar no tema do narcotráfico a níveis individual e unitário (Estado). No nível individual, o narcotráfico representa ameaça à saúde pública, à instituição familiar, às relações laborais e à potencial violência. No nível unitário, considerando-se os três componentes de um Estado, pode-se pensar no narcotráfico como ameaça às instituições (através da corrupção), à ideia de Estado (quando, por exemplo, ocorre o uso da violência de forma discriminada e debilita a ideia de que o Estado é capaz de proteger seus cidadãos; e também nas situações em que os grupos guerrilheiros e paramilitares agem no papel do Estado nos territórios em que este não se faz presente), e ao território (falta de controle dos territórios pelo Estado). O narcotráfico, pode

ser visto então como uma ameaça aos níveis individuais e unitários, nos setores militar (uma vez que utiliza coerção e violência para atingir seus fins), econômico (com impacto nas relações comerciais principalmente nas transações internacionais), ambiental (pois pode prejudicar a biosfera estatal e interestatal), político (afetando as relações de autoridade e reconhecimento estatal), e societal (quando a identidade coletiva pode ser ameaçada pelo tráfico de drogas). Em relação à securitização do narcotráfico pelos Estados Unidos, não será mais aprofundado os setores de possível causa de ameaça, pela falta de espaço para análise de dados. Em relação à Colômbia, nos próximos capítulos serão melhor considerados os setores político e militar, uma vez que são os que mais impactam e ajudam a entender o problema que está sendo analisado neste trabalho.

Para a securitização do narcotráfico, foi necessário que o tema fosse classificado como ameaça existencial de certo objeto de referência por um ator securitizador, através do ato de fala. Pode-se pensar em atores securitizadores do narcotráfico como o governo norte-americano e o governo colombiano. Em relação ao ato de fala, o discurso de Guerra às Drogas proferido por Nixon teve este papel, que possibilitou que a questão fosse tratada além das políticas normais, através de medidas emergenciais – constituídas pela intervenção norte-americana nos países produtores de drogas, em especial a Colômbia.

O narcotráfico passou pelas esferas de tema não politizado na época colonial, quando não havia regulamentações para comércio e uso de drogas; para a esfera politizada quando se começou a regularizar e controlar o consumo das substâncias ilícitas, e elaborados tratados e convenções sobre o tema; e enfim a securitização, quando se medidas emergenciais passaram a ser utilizadas para lidar com o problema. A questão das drogas foi tratada, como explorado, nas esferas políticas e securitizadas. Enquanto o governo estadunidense teve importante contribuição no segundo, a União Europeia, por outro lado, deu prioridade à luta contra as drogas por meios normais de política.

No próximo capítulo, será dada continuidade à contextualização política colombiana de combate às drogas no governo de Álvaro Uribe, em seus dois mandatos. Será feita a análise de securitização do narcoterrorismo, por meio da teoria de securitização da Escola de Copenhague, e ao final serão apresentados os resultados das políticas de segurança de Uribe, e as críticas ao seu governo.

2 SECURITIZAÇÃO DO NARCOTERRORISMO NO GOVERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ

Neste capítulo, primeiramente será feita a conceptualização das políticas de *zanahoria* e *garrote*, a fim de que seja possível a posterior comparação teórica das políticas de segurança de Uribe e Santos. A partir de então, serão contextualizadas a eleição e reeleição de Álvaro Uribe, o Plano Nacional de Desenvolvimento, a Política de Segurança Democrática, a Iniciativa Andina Antidrogas e a continuação do Plano Colômbia com a inserção do alinhamento com os EUA na luta antiterrorista. Além disso, será brevemente observada a política externa colombiana, na relação bilateral com os Estados Unidos, e com os países vizinhos, em termos de segurança. Dessa forma, será possível analisar o processo de securitização do narcoterrorismo na Colômbia durante o governo de Uribe, baseado nos estudos abrangentes de segurança. Também serão apresentados os resultados das políticas adotadas pelo governo, assim como as críticas a elas.

2.1 POLÍTICAS DE ZANAHORIA Y GARROTE CONTRA O NARCOTRÁFICO

O conceito de estratégias de *carrot and stick* ou *zanahoria y garrote* é utilizado em diversas áreas do conhecimento para ilustrar estratégias de recompensa ou punição. De acordo com *Oxford English Dictionary*, é uma alusão ao método de tentar fazer com que um burro se mova mostrando-lhe uma cenoura na sua frente (a recompensa), enquanto o *porrete* seria a alternativa, ou seja, é utilizado para que o burro se mova através da punição. Pode-se utilizar somente da estratégia de *zanahoria*, somente da estratégia de *garrote* ou mesmo os dois ao mesmo tempo.

No contexto das políticas contra o narcotráfico, as políticas de *garrote* fazem referência a estratégias mais duras de combate à produção ao tráfico. Os programas de erradicação dos cultivos ilícitos geraram questionamentos sobre os danos que as fumigações podem causar para a saúde humana, animal ou ambiental. Além disso, também pode afetar cultivos lícitos do campesino (PNUD, 2003).

As políticas de *zanahoria* são estratégias mais brandas, como os programas de desenvolvimento alternativo, como a substituição de cultivos como alternativas para os campesinos produtores de drogas. Entretanto, o lucro obtido em um cultivo ilegal geralmente é maior do que um possível substituto legal, e devido à margem de lucro dos narcotraficantes,

também é possível aumentar o valor pago pelas colheitas. Além disso, as regiões onde há plantações ilegais são de difícil acesso, portanto, a venda derivada dos cultivos legais também não é fácil. Contudo, os programas de desenvolvimento alternativo contribuem na recuperação da legitimidade do Estado. O cultivo ilegal traz violência, problemas para as famílias camponesas, e sempre há o risco da erradicação, portanto, caso a alternativa seja mais favorável, elas estarão dispostas a cultivar produtos legais (PNUD, 2003). Estas políticas devem ser de longo prazo, para que não tenham como efeito o simples deslocamento da produção.

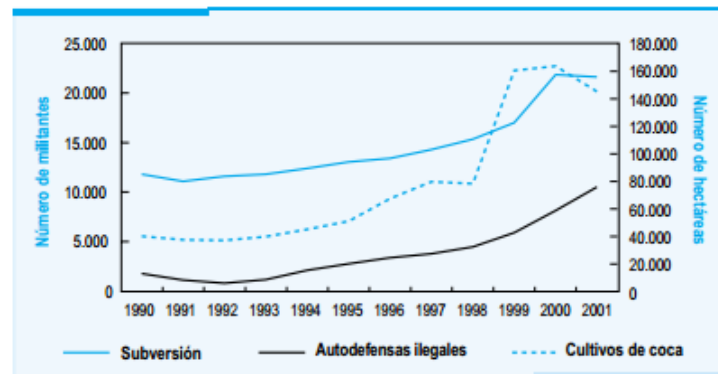
Na Colômbia há poucas campanhas de redução de demanda, em contraste com as muitas campanhas de erradicação da oferta. Os governos Pastrana e Uribe tiveram avanço na abordagem à redução do consumo, pois possibilitaram que fossem feitos estudos sobre o consumo, e prevenção e tratamentos baseados nestes estudos empíricos. Entretanto, ainda assim é algo recente na história colombiana, e que teve menos ênfase em contraste com as políticas de *garrote* (LARREAMENDY-JOERNS; VENCE, 2011). No governo de Uribe, em seus dois mandatos, é possível perceber a escolha pelas políticas de segurança de *garrote*, como será visto neste capítulo.

2.2 CONTEXTO E POLÍTICAS

A análise do governo de Uribe se dará através das políticas adotadas em seus dois mandatos. Serão brevemente abordados a seguir o seu plano de governo, o estado de Comoção Interior, o Plano Nacional de Desenvolvimento, a Política de Segurança Democrática (PSD), a continuação do Plano Colômbia, a Iniciativa Andina Antidrogas e as relações entre a Colômbia e os países vizinhos e a União Europeia sobre o tema. Com isso, espera-se ter melhor compreensão das propostas de Uribe e dos resultados no final do segundo mandato em relação ao tráfico de drogas e ao conflito armado.

Desde 1990 até 2001 é possível observar na Colômbia um aumento gradativo e significativo no número de militantes de grupos de subversão, paramilitares e dos hectares de cultivo de folha de coca, como mostra o Gráfico 01 – Subversão, paramilitares e Cultivos de coca (1990-2001). Além disso, após o governo de Pastrana, a população colombiana já estava descrente da resolução do conflito pautada no diálogo entre as partes.

Gráfico 01 – Subversão, Paramilitares e Cultivos de coca (1990-2001).



Fuente: Ejército Nacional y Policía Nacional.

Fonte: Ejército Nacional y Policía Nacional (REPUBLICA DE COLOMBIA, 2003a, p.20).

Foi nesse contexto que Álvaro Uribe Vélez elegeu-se presidente em 2002, pelo partido Primeiro Colômbia (dissidente do Partido Liberal), na primeira vez que outro partido além do Liberal e Conservador ganhou as eleições. Uribe tinha o propósito de reunificar um país politicamente fragmentado²⁸. Como os conservadores não tinham candidato, e as propostas de Uribe de resgate da autoridade e ordem à Colômbia eram condizentes com as desse partido, o candidato obteve seu apoio (VIANA, 2010; VILLA, OSTOS, 2005, p. 7)²⁹. Para mostrar seu engajamento na luta contra o narcotráfico e o fim do conflito interno, em seu discurso do primeiro mandato, Uribe posicionou-se alinhado à estratégia de linha dura, com a autoridade democrática e o Estado de Direito como bases fundamentais da ordem, da segurança e da liberdade (VIANA, 2010).

Além disso, a doutrina de respice pólum³⁰ ganhou ainda mais força com a aproximação entre Colômbia e Estados Unidos nas questões de segurança, como o terrorismo e o narcotráfico. Isso se deu por meio de um maior alinhamento político da Colômbia com o

²⁸ O contexto histórico da política colombiana é marcado pelo bipartidarismo (partidos Conservador e Liberal) até a Constituição de 1991. Em 1899 os dois grupos partidários entraram em conflito, na chamada Guerra dos Mil Dias, com vitória dos conservadores. A negociação resultou na participação de ambos partidos no governo, com o predomínio do grupo vencedor. Entretanto, esse sistema foi se deteriorando, uma vez que os partidos continuaram com as disputas violentas pelo poder. O período englobado entre 1948 e 1957 foi conhecido como La Violencia, e em 1958, teve início a Frente Nacional, caracterizando o tempo em que os dois partidos revezavam a Presidência a cada quatro anos. Foi a partir de 1991, com a nova Constituição, que surgiram novos partidos.

²⁹ A linha política de Uribe pode ser observada desde a sua administração como governador de Antioquia (1995-1997). Foram criadas as Cooperativas de Vigilância (CONVIVIR), como associações de segurança regional, que eram formadas por cidadãos, e se dirigiam ao Exército e à Polícia com denúncias de guerrilheiros. No início eram apenas informantes, entretanto, passaram a atuar como autodefesas e abusavam de seu poder, uma vez que não tinham mecanismos de controle estatal. Nessa época já havia críticas internacionais sobre a estratégia de Uribe, que posteriormente também foi utilizada na Política de Segurança Democrática (VIANA, 2010).

³⁰ “Olhar para o norte”, expressão cunhada pela primeira vez pelo ex-presidente Marco Fidel Suárez (1918-1921) BUELVAS (2011).

governo norte-americano, e o seu posicionamento a favor da luta ao terror, inclusive com Uribe apoiando os EUA na Guerra ao Iraque. Os governos dos Estados Unidos e da Colômbia, consideraram oficialmente os grupos armados (FARC, ELN, e Autodefesas ilegais) como grupos terroristas³¹, que controlam o narcotráfico – e o termo narcoterrorismo passou a ser difundido, portanto, a luta contra um, seria a luta contra o outro (VILLA, OSTOS, 2005). Nesse sentido, teve continuidade o Plano Colômbia e o início da Iniciativa Andina Antidrogas (inicialmente Iniciativa Regional Andina), que serão abordados adiante.

Nosso conceito de segurança democrática demanda aplicar-nos a buscar a proteção efetiva dos cidadãos, independentemente das suas convicções políticas ou nível de riqueza. A nação inteira está clamando por descanso e segurança. Nenhum crime pode ser justificado. Nenhum sequestro encontra doutrina política que o explique. [...] Eu apoiarei com carinho as Forças Armadas da Nação e incentivaremos que milhões de cidadãos compareçam a ajuda-los. [...] Quando um Estado democrático é eficaz em suas garantias, e conquistas são progressivas, a violência contra si é o terrorismo. Nós não aceitamos a violência para lutar contra o governo nem para defendê-lo. Ambos são terrorismo. A Força legítima do Estado cumpre a missão exclusiva de defender a comunidade e não pode ser usada para silenciar os críticos. [...] O mundo deve entender que este conflito requer soluções não convencionais, transparentes e imaginativas. A violência é financiada por um negócio criminoso internacional: as drogas; e se realizada com armas fabricadas fora da Colômbia; e democracia alguma pode ficar indiferente aos sofrimentos do nosso povo. Continuaremos com o Plano Colômbia, com a adição de interdição aérea e programas práticos de substituição, como o pagamento aos agricultores para erradicação de cultivos ilícitos e cuidados para a recuperação da floresta. [...] Se não derrotamos a droga, a droga destrói a nossa liberdade, a nossa ecologia e anula a ilusão de se viver em paz (Discurso de posse de Uribe, NULLVALUE, 2002)³².

O plano de governo de Uribe foi chamado de Manifesto Democrático – 100 pontos. Nele, Uribe se comprometia com temas como a reforma política, a luta contra a corrupção, a revolução educativa, com a erradicação da miséria, a justiça social, saúde para os pobres, e a

³¹ Os grupos guerrilheiros, na prática, já eram combatidos, com a justificativa de que esses protegiam e sustentavam o narcotráfico, mas oficialmente havia distinção entre a guerra às drogas e a destinação dos recursos econômicos e militares para fins de combate aos grupos armados. Após os ataques do 11 de setembro, eliminou-se esta distinção entre os grupos insurgentes e narcotráfico, e pode-se oficial e legalmente direcionar recursos para o conflito colombiano (VILLA, OSTOS, 2005).

³²“Nuestro concepto de seguridad democrática demanda aplicarnos a buscar la protección eficaz de los ciudadanos con independencia de su credo político o nivel de riqueza. La Nación entera clama por reposo y seguridad. Ningún crimen puede tener directa o ladina justificación. Que ningún secuestro halle doctrina política que lo explique. [...] Apoyaré con afecto a las Fuerzas Armadas de la Nación y estimularemos que millones de ciudadanos concurren a asistirlos. [...] Cuando un Estado democrático es eficaz en sus garantías, así los logros sean progresivos, la violencia en su contra es terrorismo. No aceptamos la violencia para combatir el Gobierno ni para defenderlo. Ambas son terrorismo. La fuerza legítima del Estado cumple la exclusiva misión de defender a la comunidad y no puede utilizarse para acallar a los críticos. [...] El mundo debe entender que este conflicto necesita soluciones no convencionales, transparentes, imaginativas. La violencia se financia con un negocio criminal internacional: la droga; se lleva a cabo con armas fabricadas fuera de Colombia; y, democracia alguna puede permanecer indiferente a los sufrimientos de nuestro pueblo. Continuaremos con el Plan Colombia con la adición de la interdicción aérea y programas prácticos de sustitución como el pago a campesinos para erradicar cultivos ilícitos y cuidar la recuperación del bosque. [...] Si no derrotamos la droga, la droga destruye nuestra libertad, nuestra ecología y anula la ilusión de vivir en paz” (Discurso de posse de Uribe, NULLVALUE, 2002).

segurança democrática. Pelo plano já se pode perceber a importância dada pelo Presidente pela retomada da governança. Neste trabalho, será destacada a ênfase do governo nas políticas de segurança democrática, uma vez que é a partir daí que foram implantadas políticas de combate ao narcotráfico, e seria por meio da segurança que seria fortaleceria a autoridade e a democracia.

No Manifesto, também é possível encontrar indicativos de que a política exterior seria voltada às questões de segurança, “[...] no mundo moderno, essa autodeterminação [dos povos] só é aceitável através da democracia. Tão condenável é o terrorismo contra o Estado como o pelo Estado. Toda nação que nos queira ajudar a conseguir a paz deve fazê-lo por meio do Governo da Colômbia. Que nenhuma seja protetorado dos nossos delinquentes” (VÉLEZ, 2002, s. p.). Com isso, Uribe deixa uma mensagem de intolerância aos países que poderiam auxiliar os criminosos colombianos. Reafirmando essa premissa, posteriormente o governo rompeu relações diplomáticas com o Equador e a Venezuela, como será visto em seguida.

Ao assumir a presidência, Uribe logo deu início a políticas voltadas à segurança nacional. Anunciou em 2002 o estado de Comoção Interior, uma medida de emergência, na qual o governo seria habilitado para criar decretos e suspender leis quando há uma “grave perturbação da ordem pública”³³ (REPUBLICA DE COLOMBIA, 1991). O estado de Comoção possibilitou o aumento da arrecadação de impostos para fortalecer a Polícia e as Forças Armadas como mecanismos de segurança contra os grupos guerrilheiros (CARACOL, 2002).

Também em 2002 foi lançado oficialmente o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que teria duração até 2006. Esse plano apresentava objetivos para o fortalecimento da segurança democrática. Entre eles, estavam a retomada do controle territorial e o desenvolvimento nas áreas de conflito, o combate ao problema das drogas ilícitas, além da promoção dos direitos humanos (DH) (REPUBLICA DE COLOMBIA, 2003a).

O plano de defesa do governo Uribe foi chamado de Política de Segurança Democrática (PSD), e por meio dela foram determinadas as diretrizes gerais para que se

³³ “Em caso de grave perturbação da ordem pública que atente de maneira iminente contra a estabilidade institucional, a segurança do Estado, ou a convivência cidadã, e que não possa ser conjurada mediante o uso das atribuições ordinárias das autoridades da polícia, o Presidente da República, com a assinatura de todos os ministros, poderá declarar o estado de comoção interior, em toda a República ou parte dela, por termo não maior de noventa dias, prorrogável por até dois períodos iguais. [...] Mediante tal declaração, o Governo terá as faculdades estritamente necessárias para conjurar as causas da perturbação e impedir a extensão de seus efeitos. Os direitos legislativos que dite o Governo poderão suspender as leis incompatíveis com o estado de comoção e deixarão de reger assim que se declare reestabelecida a ordem pública. [...] En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar” (REPUBLICA DE COLOMBIA, 1991, tradução nossa).

pudesse fortalecer autoridade democrática em todo o território (objetivo geral). “A primeira condição necessária para o fortalecimento do Estado de Direito é a consolidação gradual do controle estatal sobre a totalidade do território”, processo que será iniciado pela Força Pública. A respeito dos direitos humanos, a PSD afirma ser fundamental o fortalecimento da autoridade democrática, e que foram as organizações armadas ilegais, engrandecidas pelo narcotráfico, que destruíram a ordem ao tentar substituir as instituições estatais e enfraqueceram a governabilidade democrática, submetendo a população a intimidações, violência e terror (REPUBLICA DE COLOMBIA, 2003b, s. p.).

Entre as principais ameaças para a nação foram consideradas pela PSD o terrorismo (dos grupos armados)³⁴ e o negócio das drogas ilícitas³⁵. Portanto, dois objetivos estratégicos da PSD eram a consolidação do controle territorial (de áreas dominadas pelos grupos armados terroristas) e a eliminação do narcotráfico na Colômbia (REPUBLICA DE COLOMBIA, 2003b). A classificação do terrorismo e o narcotráfico como ameaças, pelo governo colombiano, teve significativo apoio e influência dos Estados Unidos, como já mencionado. Além disso, devido aos altos índices de violência ocorridos nos últimos anos, grande parte da população colombiana, como audiência, deu respaldo para que fosse possível esse ato de securitização. A população também demonstrou o apoio pela cooperação cidadã³⁶ nas denúncias, e posteriormente pela reeleição do presidente Uribe. Os demais objetivos da PSD não serão abordados nessa pesquisa.

No documento da PSD, o presidente Uribe redige uma carta aos cidadãos colombianos, na qual enfatiza a defesa da democracia e aponta o terrorismo como empecilho para atingi-la. Clama aos cidadãos colombianos e aos países a solidariedade no combate à ameaça terrorista e ao narcotráfico. Também informa que será possível a desmobilização, posteriormente negociada apenas com os grupos paramilitares, pela Lei 975 (2005), como será visto adiante.

³⁴ Entre 1997 e 2002 os grupos colombianos classificados como terroristas assassinaram um considerável número de civis, como pode ser observado na Tabela 08 – Civis Assassinados pelos grupos terroristas colombianos, em Anexo A. Outra consequência é o deslocamento forçado. Em 2002, trezentas mil pessoas foram deslocadas por organizações armadas ilegais.

³⁵ As demais ameaças são: as finanças ilícitas, o tráfico de armas, o sequestro e extorsão, e o homicídio (REPUBLICA DE COLOMBIA, 2003b).

³⁶ Assim como em seu mandato como governador de Antioquia, como presidente, Uribe criou uma rede nacional de informantes composta por cidadãos e com programas de recompensa para denúncias contra grupos guerrilheiros ou criminosos. Além disso, outras medidas foram implementadas como o recrutamento de “soldados camponeses” para aumentar a força do exército, e o pedido de maior ajuda econômica aos EUA para o combate às drogas e aos grupos guerrilheiros (SANTOS, 2006).

[...] todos são bem-vindos na democracia. A oposição, os que não concordam com as ideias do governo ou do seu partido, será protegida com o mesmo cuidado que os amigos ou simpatizantes do governo. [...] O antípoda da política democrática é o terrorismo, que procura impor a sua vontade sobre os outros pela violência, ao custo das vidas de milhares de civis. [...] Frente ao terrorismo só pode haver uma resposta: derrotá-lo. Aqueles que persistem em utilizar esta prática criminosa suportarão todo o peso da lei. [...] Vamos derrotar [a ameaça terrorista] com a colaboração de todos os cidadãos. O conceito chave aqui é a solidariedade. A solidariedade entre os cidadãos e a solidariedade com a Força Pública. [...] Precisamos também da solidariedade de outros países, especialmente da região, para conter o terrorismo e o tráfico de drogas a ele aliado. [...] Temos tanta generosidade para acolher quem desista de meios violentos, como firmeza para derrotar o terrorismo. Assim como não vamos parar até derrotar o último dos terroristas, os que querem fazer as pazes com o governo colombiano têm a oportunidade de fazê-lo rapidamente, pela política de desmobilização. [...] Uma estrutura estatal forte, apoiada pela solidariedade cidadã, garante o Estado de Direito e o respeito pelos direitos e liberdades. O Estado de direito é também uma garantia de desenvolvimento e prosperidade econômica (REPUBLICA DE COLOMBIA, 2003) ³⁷.

Através dessas políticas, percebe-se a ênfase que Uribe dá para a segurança democrática, em outras palavras, a paz para todos. Como já mencionado, seu objetivo era unir a Colômbia fragmentada, e acreditava que isso só seria possível através de políticas de linha dura, demonstradas desde o início do governo pelo estado de Comoção Interior. O Plano Nacional de Desenvolvimento e a PSD, somadas com o Plano Colômbia, tinham como objetivos comuns, como se pode perceber, acabar com as ameaças que eram o terrorismo e o narcotráfico, chamados empecilhos à democracia. Para alcançar esses objetivos, Uribe implantou medidas de fortalecimento da força pública, de cooperação cidadã, de desarticulação do processo do tráfico de drogas, de programas de desenvolvimento e paz, de prevenção à violação dos DH e DIH e de cooperação internacional (REPUBLICA DE COLOMBIA, 2003b). Os programas de *zanhoria*, entretanto, receberam menor importância e investimento que os programas de *garrote*, como será demonstrado nos resultados.

As políticas repressivas de segurança e o desrespeito aos direitos humanos causaram contradições relativas à sua forma de governo. Entretanto, Uribe se reelegeu em 2006,

³⁷ [...] todos son bienvenidos en la democracia. La oposición, los que disientan de las ideas del Gobierno o de su partido, serán protegidos con el mismo cuidado que los amigos o partidarios del Gobierno. [...] La antípoda de la política democrática es el terrorismo, que pretende imponer por la violencia su voluntad sobre los otros, al costo de la vida de miles de civiles. [...] Frente al terrorismo sólo puede haber una respuesta: derrotarlo. Quienes persistan en el uso de esta práctica criminal, soportarán todo el peso de la ley. [...] La vamos a derrotar [la amenaza terrorista] con la colaboración de toda la ciudadanía. El concepto clave aquí es solidaridad. Solidaridad entre los ciudadanos y solidaridad con la Fuerza Pública. [...] También necesitamos la solidaridad de otros países, en especial de la región, para frenar el terrorismo y su aliado el narcotráfico. [...] Tenemos tanta generosidad para albergar a los que desistan de la vía violenta, como firmeza para derrotar el terrorismo. Así como no desmayaremos para derrotar al último de los terroristas, los que quieran hacer la paz con el Estado colombiano tienen la oportunidad de hacerla rápidamente, acogiéndose a la política de desmovilización. [...] Una estructura estatal fuerte, apoyada en la solidaridad ciudadana, garantiza el imperio de la ley y el respeto de los derechos y libertades. El imperio de la ley es también garantía de desarrollo y prosperidad económica (REPUBLICA DE COLOMBIA, 2003b).

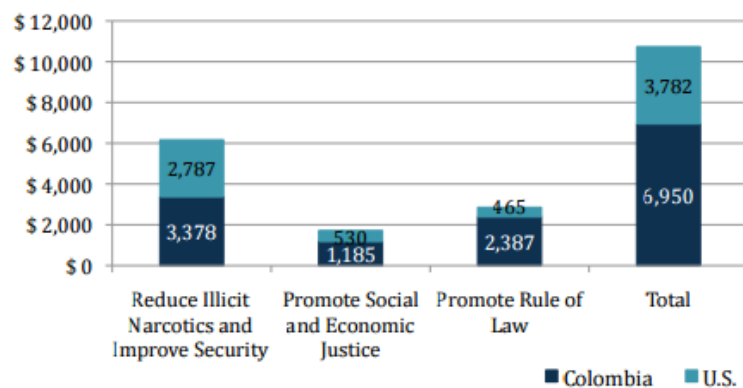
obtendo com isso, o respaldo de grande parte da população para a continuação de suas medidas políticas. A sociedade se mostrou disposta a ignorar os custos políticos das ações tomadas pelo governo, devido às melhorias efetivas nas condições de segurança nas principais cidades colombianas. Foi a primeira vez que um presidente pôde ser e foi reeleito na Colômbia, permitido por uma decisão do Congresso (POSADA-CARBÓ, 2011).

2.3 PLANO COLÔMBIA E INICIATIVA ANDINA ANTIDROGAS

A inserção internacional da Colômbia nos dois mandatos de Uribe ocorreu principalmente nos temas do conflito armado e do narcotráfico, como seu plano de governo afirmava. O Plano Colômbia estava previsto para durar seis anos (2000-2006), contudo, ao final deste prazo, o governo norte-americano se comprometeu a continuar ajudando a Colômbia com assistência militar, econômica, policial e judicial. Em 2003, foi dado início à estratégia militar chamada de Plano Patriota. Inicialmente tinha objetivos de afastar as FARC de Bogotá, e posteriormente passou a atacar frentes do grupo em outros estados colombianos.

Mejía (2011, p. 71) ilustra os gastos do Plano Colômbia entre 2000-2007 pela Colômbia e Estados Unidos nos três componentes do Plano, demonstrando seu caráter militar.

Gráfico 02 – Componentes dos recursos destinados ao Plano Colômbia (2000-2007)



Fonte: Mejía (2011, p. 71)

Tanto o governo norte-americano, quanto o colombiano investiram mais nos programas de redução de narcóticos e aprimoramento da segurança do que em programas para promover a justiça econômica e social e para promover o Estado de Direito. Apesar do caráter militar das políticas estadunidenses, dois requisitos deveriam ser cumpridos em matérias de

direitos humanos para que se pudesse transferir recursos à Colômbia: a Emenda Leahy³⁸ e a já mencionada certificação regular em matéria de direitos humanos. Contudo, era possível suspender tais dispositivos quando fosse necessário pela segurança nacional dos EUA. Na prática, portanto, a ênfase militar foi preponderante (VIANA, 2008).

Posteriormente, em 2007, foi apresentado e acordado, o Plano Nacional de Consolidação pelo governo colombiano ao estadunidense. Ele serviria para consolidar os resultados do Plano Colômbia, ao melhorar o acesso aos serviços públicos, como justiça, educação e saúde, fortalecer a democracia, apoiar o desenvolvimento econômico, e a recuperação territorial permanente das áreas rurais tomadas pelos controles dos grupos ilegais, e teria a duração prevista de seis anos (U.S. EMBASSY, [s. d.]).

A intensificação do conflito e a maior militarização da região, recorrentes do Plano Colômbia, causaram repercussão negativa de temor à segurança nacional para os países da região. Com isso, a política antidrogas dos EUA foi reformulada para a estratégia regional andina a partir de 2001 (BUONO, 2001, p. 226). A Iniciativa Andina Antidrogas passaria a destinar recursos à Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Panamá, Peru e Venezuela, para a ajuda no estabelecimento de instituições democráticas, ao desenvolvimento, e para programas contra as drogas ilícitas. A Colômbia foi o principal destinatário dos recursos para programas de erradicação, e treinamento e equipamento militar (U.S. EMBASSY, 2001).

Foi na Colômbia, portanto, devido ao envolvimento dos grupos insurgentes com o narcotráfico, e aos ataques violentos desses grupos e dos narcotraficantes, que a política estadunidense de Guerra às Drogas foi mesclada à de Guerra ao Terror. O resultado foi o fortalecimento militar no país, por meio do Plano Colômbia e da Iniciativa Andina Antidrogas. A iniciativa deveria resultar em uma política comum contra o narcotráfico da região, principalmente proveniente da Colômbia. Contudo, de acordo com Villa e Ostos (2005, p. 15) “os EUA procuraram dar assistência a seus ‘aliados’ (Colômbia, Equador, Bolívia), persuadir aos países ‘duvidosos’ (Peru) e pressionar os ‘opositores’ (Venezuela, Brasil e Argentina)” ao alinhamento com sua política antidrogas e antiterrorismo.

2.4 RELAÇÕES ENTRE COLÔMBIA E PAÍSES VIZINHOS

³⁸ “Um número de leis dos Estados Unidos foram criadas para que a ajuda exterior dos Estados Unidos não seja utilizada para cometer violações de direitos humanos. Uma das principais é a Emenda Leahy, ou Lei Leahy, a qual proíbe assistir a qualquer unidade de forças de segurança se o Departamento de Estado tem prova confiável de que a unidade cometeu graves violações de direitos humanos” (FELLOWSHIP OF RECONCILIATION, 2010, p.3, tradução nossa).

Algumas das consequências que o conflito colombiano, o narcotráfico, e as medidas de combate a eles geraram para a região foram: os deslocamentos de colombianos para os países vizinhos, a presença de guerrilheiros e cultivos ilícitos nas fronteiras, o conflito entre estes e as forças armadas, e os problemas ambientais e de saúde relacionados às erradicações por fumigação aérea.

Entretanto, a forma e a intensidade com que cada país percebe e reage ao conflito colombiano em termos de segurança, vai depender, segundo Tickner (2004), das dinâmicas políticas internas de cada um. Dessa forma, os Estados diferentes, possuem preocupações de segurança distintas. O esforço pela cooperação regional nesse tema teve menor força que as medidas unilaterais tomadas pelos países da região. Realizaram-se alguns acordos de cooperação, mas na prática, as medidas unilaterais tiveram maior impacto. Em relação às negociações com os grupos armados, foram poucas as colaborações dos países vizinhos³⁹. Será dado destaque ao Equador e à Venezuela em detrimento aos demais países, devido ao acontecimento de eventos relacionados ao tema, de maior relevância.

No Equador, ganharam destaques os temas de segurança associados ao conflito colombiano: o deslocamento de cidadãos colombianos ao seu território, as fumigações aéreas e a violência relacionada com os grupos armados na fronteira (TICKNER, 2004). Os dois governos se recriminavam mutuamente por esses problemas. Enquanto Uribe afirmava que havia pouca vontade de cooperação do Equador para resolvê-los, no Equador era dito que a Colômbia não tomava responsabilidade dos refugiados, que eram consequência do conflito armado interno colombiano no território equatoriano, assim como não registrava os danos causados pelas fumigações que atingiam o Equador (BUELVAS, 2011). Na região de fronteira, havia tanto paramilitares quanto guerrilheiros, e como consequência do Plano Colômbia e da PSD, os grupos guerrilheiros recuaram para o território equatoriano. Como essa região é bastante pobre, e há altos índices de criminalidade, o conflito colombiano era visto como um quadro preocupante pelo Equador (VILLA, OSTOS, 2005).

Posteriormente, em 2008, na província de Sucumbíos (Equador), através da Operação Fênix, o exército colombiano bombardeou o acampamento das FARC em que estava o líder Raúl Reyes, matando também um cidadão equatoriano, causando tensões entre os dois países.

³⁹ A relação entre a Colômbia e os países vizinhos possui o caráter “interméstico”, ou seja, os problemas da agenda doméstica são internacionalizados, impactando decisões internas políticas e militares. “Os países da região andina entendem que existem seis problemas “intermésticos”: o plantio e o tráfico de drogas, a atuação de atores armados, a questão dos direitos humanos, os deslocamentos forçados, as possibilidades de desastres ecológicos, e a lavagem de dinheiro. No entanto, a maioria dos países andinos, embora reconheça esses problemas, não quer fazer parte deles, seja por falta de capacidade ou pelo cálculo político sobre riscos e benefícios” (VILLA, OSTOS, 2005, p. 23).

Este fato evidenciou como as FARC estavam avançadas no território equatoriano (RIVERA, 2011). O presidente do Equador, Rafael Correa (2007-atual), denunciou a violação de sua soberania pela Colômbia à OEA, anunciou a ruptura das relações diplomáticas entre os dois países. Além disso, o Equador também denunciou a Colômbia à Corte Internacional de Justiça pelas fumigações na fronteira (WILLS-OTERO, BENITO, 2012).

As relações entre a Venezuela e a Colômbia durante o governo Uribe se deterioraram, chegando inclusive ao rompimento. Ocorreram problemas fronteiriços relacionados ao conflito colombiano e ao narcotráfico, assim como atos de violência política dos atores armados colombianos em território venezuelano. Os grupos paramilitares se fortaleceram, tomando controle de zonas fronteiriças com a Venezuela, dessa forma, aumentando a violência na área, além de se aliarem com grupos venezuelanos opositores ao governo. Uribe e Chaves possuíam mútua desconfiança. Uribe por acreditar que a Venezuela era aliada das FARC, e Hugo Chávez pela aliança colombiana com o governo norte-americano e a desconfiança de aliança colombiana com as elites nacionais venezuelanas (TICKNER, 2004). Uribe fez denúncias contra Chávez, acusando-o de proteger grupos das FARC na fronteira. O presidente colombiano também prestou denúncia à Corte Penal Internacional contra Chávez, por violação de direitos humanos (WILLS-OSTERO, BENITO, 2012).

A possibilidade do aumento do uso estadunidense das bases militares colombianas gerou interpretações de que poderia ser uma estratégia para conter o intervencionismo de Chávez no conflito colombiano, e de sua política ideológica (BUELVAS, 2011). A Venezuela identificou como ameaças à sua segurança, então, o Plano Colômbia e o Plano Patriota (pelo temor à intervenção norte-americana na região, que considerava o regime venezuelano uma ameaça à segurança regional) – ambos, ao aumentarem a força armada colombiana, poderiam mudar a balança de poder a favor da Colômbia (que anteriormente pendia para a Venezuela) (TICKNER, 2004).

No Brasil, como motivo de temor em relação ao conflito colombiano havia a presença militar e as pretensões hegemônicas estadunidenses na região, principalmente em relação à Amazônia. O país recusou reconhecer as FARC e outros grupos guerrilheiros como terroristas, uma vez que tinha a intenção de ser interlocutor caso houvesse uma futura negociação. O Panamá, por outro lado, foi um dos poucos países a reconhecer as FARC como grupo terrorista, alinhando-se com a política estadunidense e colombiana, e apoiando a luta global contra o terrorismo. O Peru, com baixa legitimidade interna e acordos favoráveis com os EUA, alinou-se com o discurso antiterrorista e antinarcotráfico, apoiando o Plano Colômbia e a PSD (TICKNER, 2004).

É de comum acordo que os temas de fronteira são interdependentes, mas há desacordo entre os países vizinhos e a Colômbia sobre a natureza dos problemas e a forma de resolução dos mesmos. Como mencionado, não são todos os países que concordam em classificar os grupos armados como narcoterroristas (VILLA, OSTOS, 2005). Cada país percebeu a crise colombiana através de diferentes perspectivas. Diferentes tipos de Estado securitizaram diferentes temas e de maneiras distintas⁴⁰. Com exceção do Brasil, os demais países securitizaram a crise colombiana de acordo com suas vulnerabilidades. Por exemplo, os deslocados e refugiados colombianos aumentam os problemas sociais, econômicos e políticos dos Estados vizinhos, e estes não possuem condições de resolver este problema, devido às suas vulnerabilidades, e, portanto, foi uma questão percebida pela maioria dos países como uma ameaça à sua segurança (TICKNER, 2004). A seguir serão analisados os resultados das políticas adotadas pelo governo Uribe.

2.5 SECURITIZAÇÃO DO NARCOTERRORISMO

A securitização do narcotráfico na Colômbia, como demonstrado no capítulo anterior, foi significativamente influenciada pelas políticas norte-americanas. O Plano Colômbia teve apoio dos Estados Unidos devido ao reflexo da estratégia de Guerra às Drogas, e com a inclusão do conceito de narcoterrorismo⁴¹, tiveram início as políticas de governo tratadas nesse capítulo, fortemente destinadas ao combate às duas principais ameaças ao país, o narcotráfico e o terrorismo. Será abordada a seguir a securitização do chamado narcoterrorismo⁴². Novamente se justifica a escolha pela teoria da Escola de Copenhague,

⁴⁰ Nos Estados pós-modernos aumenta a irrelevância das fronteiras geográficas, como produto da erosão da distinção entre assuntos domésticos e internacionais. Também se percebe a rejeição do uso da força para resolução de conflitos, assim como altos níveis de interdependência estatal. Dessa forma, se permitiu a dessecuritização de muitas ameaças tradicionais e adoção de novas agendas. São exemplos países da Europa, Canadá, e em menor medida Estados Unidos e Japão. Nos Estados modernos há forte territorialidade, ideias de interesse nacional, e a securitização acontece em função da existência de ameaças externas à sua soberania e segurança. Podem ser citados a China, Índia, Irã, Coreia do Norte e do Sul, Turquia, Brasil, entre outros. Por último, nos Estados pós-coloniais (Colômbia, Equador, Venezuela, etc.) as instituições são precárias, há baixos níveis de coesão sócio-política, e altas taxas de pobreza e desigualdade. O interesse primordial é na construção de aparatos legítimos, e na redução da vulnerabilidade do estado e governo. Estes Estados possuem níveis relativos de conflito, uma vez que estão envolvidos em maior ou menor grau em processos de construção estatal. As ações dos vizinhos ocasionalmente podem ser interpretadas como ameaças à sua própria segurança, principalmente fenômenos que põem em evidência a precariedade das instituições estatais e seu controle sobre o território nacional, ou que questionem sua legitimidade, e estes tendem a ser securitizados (TICKNER, 2004, p. 18).

⁴¹ A estratégia chamada de Plano Patriota destinou recursos do Plano Colômbia para combater as FARC, representando, na prática, como o combate ao “narcoterrorismo” se daria, ao combater um grupo classificado como terrorista com envolvimento com o tráfico de drogas.

⁴² No processo de securitização do governo Uribe, a dissociação entre o narcotráfico e o terrorismo é complexa, uma vez que narcotraficantes e grupos armados ilegais cometeram atos terroristas, ademais, os últimos também

uma vez que o anterior pode ser classificado como uma nova ameaça, em que diferentes atores além do Estado têm influência e interação, como atores individuais, grupos subestatais (como as FARC) e grupos transnacionais (como redes internacionais de narcotraficantes).

Quando novamente se questiona “segurança do quê”, no caso do narcoterrorismo, o Estado colombiano (território, ideias e instituição) pode ser considerado como objeto de referência (território, ideias e instituição)⁴³. Apesar de uma análise de securitização completa requerer uma análise multinível e com os setores inter-relacionados, neste capítulo são retratado apenas o nível estatal, e os setores militar e político.⁴⁴

No nível estatal, o narcoterrorismo pode ser classificado como uma ameaça interna aos seus três componentes, através de relações de coerção (como atos de violência), ou enfraquecimento de autoridade e reconhecimento do Estado (como exemplo a corrupção). A forma que o narcoterrorismo pode ser percebido como uma ameaça ao território colombiano, faz referência às regiões controladas pelos grupos armados colombianos, ou seja, em que o Estado não possui o controle do seu próprio território. Além disso, um ataque terrorista pode, como mencionado no primeiro capítulo, destruir parte de um território e a população que nele se encontra. Apesar de que também se possa considerar o narcoterrorismo como uma ameaça às riquezas naturais, não foi dada ênfase a este ponto nas políticas do governo, inclusive as aspersões aéreas acabaram por prejudicar ainda mais o meio ambiente nativo e de países vizinhos, como mencionado. Em relação às instituições, o narcoterrorismo pode ameaça-las por meio de ataques físicos, ou por sistemas de corrupção, que levam a população a desconfiar do governo. As ideias do Estado também podem ser ameaçadas pelo narcoterrorismo, uma vez que a existência de formas paralelas de governo nas regiões dominadas pelos grupos armados, pode colocar em risco a democracia. Portanto, no nível estatal, o narcoterrorismo pode ser considerado uma ameaça dos setores militar e político.

Como já mencionado no primeiro capítulo, quando Uribe chegou ao poder, a Colômbia podia ser considerada um Estado fraco, em que o nível de coesão estatal é baixo e a existência do narcotráfico e do conflito armado interno o tornaram vulnerável. A forte campanha em prol da segurança democrática, através do fortalecimento da autoridade e do Estado de Direito, demonstram a vontade de Uribe de mudar esse aspecto. Em 2005, a Colômbia constava em 14º lugar no *Fragile State Index*, e em 2010, ficou na 46º posição,

se envolveram com o narcotráfico. Portanto, devido à ênfase do próprio governo nestes dois temas, eles serão analisados em conjunto nesse processo.

⁴³ Outros países foram afetados pelo narcoterrorismo colombiano, contudo, o processo de securitização do mesmo por esses países não será abordado mais a fundo nessa pesquisa.

⁴⁴ No primeiro capítulo foi justificada a ênfase no nível estatal, e nos setores político e militar. Ver BUZAN, WAEVER, WILDE, 1998, p. 49 e p. 145).

como mostra a Tabela 02 – Índice de Estados Fracassados (Colômbia), devido à melhora dos indicadores considerados pelo Fund For Peace para a classificação dos Estados fracassados (FUND FOR PEACE, 2015)⁴⁵.

Tabela 02 – Índice de Estados fracassados (Colômbia)

Ano	Posição
2005	14
2010	46
2014	59

Fonte: FUND FOR PEACE, 2015, elaboração própria.

O ator securitizador na Colômbia foi o governo, personificado pelo presidente Uribe, devido à sua forma de governo. O processo de securitização se deu por meio dos próprios planos do governo abordados, como o PND, a PSD, e o Plano Colômbia, e pelos discursos de Uribe, em que classificavam o narcotráfico e o terrorismo como ameaças à segurança nacional.

O problema colombiano é um risco para a estabilidade democrática da região. [...] Peço a ajuda do mundo, porque meu governo tem a decisão de derrotar o terrorismo [...] Eliminar as fontes de financiamento do terrorismo é imperativo. Por isso temos que vencer a droga e o sequestro. [...] Por favor, devemos entender que a droga tem uma capacidade de destruição massiva, como a mais temível das armas químicas. Temos a determinação de eliminá-la. Pedimos ao mundo um compromisso igual. Não podemos continuar com decisões e ações pela metade, tímidas. Enquanto se divaga, o terrorismo semeia e trafica com mais droga (SEMANA, 2002, s.p., tradução nossa)⁴⁶.

A palavra ‘paramilitar’ foi utilizada para denominar bandas criminais privadas cujo objetivo era combater as guerrilhas. O paramilitarismo foi desmontado. Atualmente sofremos terrorismo guerrilheiro e das bandas criminais. [...] Ambos são confrontados pelas forças institucionais com toda determinação. [...] os violentos praticam terrorismo e sangue na Colômbia e tentam fazer política no estrangeiro. [...] O terrorismo deve estar notificado que não vai nos enganar com falsos nacionalismo, improcedentes em nossa era de crime internacional. O terrorismo deve estar notificado que para nós a segurança não é uma opção, mas um imperativo (EL TIEMPO, 2009, s.p., tradução nossa)⁴⁷.

⁴⁵ Os elementos e notas atribuídas a eles em cada ano podem ser vistos na Tabela 09 – Elementos do Índice de Estados Fracassados (Colômbia), no Anexo B.

⁴⁶ El problema colombiano es un riesgo para la estabilidad democrática de la región. [...] Pido la ayuda del mundo porque mi Gobierno tiene la decisión de derrotar el terror [...] Eliminar las fuentes de financiación del terror es imperativo. Por eso tenemos que vencer la droga y el secuestro. [...] Por favor, debemos entender que la droga tiene una capacidad de destrucción masiva, como la más temible de las armas químicas. Tenemos la determinación de eliminarla. Pedimos al mundo un compromiso igual. No podemos continuar con decisiones y acciones a medias, tímidas. Mientras se divaga, el terrorismo siembra y trafica con más droga (SEMANA, 2002, s.p.).

⁴⁷ La palabra "paramilitar" se utilizó para denominar bandas criminales privadas cuyo objetivo era combatir a las guerrillas. El paramilitarismo ha sido desmontado. Actualmente sufrimos terrorismo guerrillero y de las bandas

A audiência, considerada a população nacional, deu respaldo ao processo, e este foi facilitado pelas condições histórica, geográfica e política colombianas. As medidas excepcionais, fora das políticas normais, podem ser consideradas, como exemplos, o estado de Comoção Interior⁴⁸, o alto montante financeiro investido nas questões de segurança (implicando na militarização do combate aos grupos armados e às drogas), a aspersão aérea em detrimento da saúde e do meio ambiente, e o desrespeito aos direitos humanos em nome da segurança nacional (como o caso dos *falsos positivos*, em que civis foram mortos e mostrados como baixa de guerrilheiros por militares desejando mostrar resultados e obter reconhecimento e prêmios⁴⁹); o rompimento das relações entre Colômbia e Venezuela e Colômbia e Equador (pela invasão de um país vizinho).

Portanto, os três pontos primordiais do processo de securitização foram mencionados, o narcotráfico e o terrorismo apresentados como ameaças, as medidas excepcionais, e a relação de intersubjetividade, na qual a população colombiana deu o apoio necessário para que se pudesse realizar esse processo.

Tabela 03 – Componentes de securitização do narcoterrorismo pela Colômbia

Objetos de referência	Segurança nacional.
Atores securitizadores	Governo colombiano.
Audiência	Sociedade colombiana. Governos dos países vizinhos.
Medidas excepcionais	Estado de Comoção Interior; Alto montante investido no setor militar; Aspersão aérea em detrimento da saúde e do meio ambiente; Desrespeito aos direitos humanos em nome da segurança nacional; Rompimento das relações com Venezuela e Equador.

Fonte: AMARAL, 2008, p. 91. Elaboração própria.

criminales. [...] Ambos son confrontados por las fuerzas institucionales con toda determinación. [...] Los violentos practican terrorismo y sangre en Colombia e intentan hacer política en el extranjero. [...] El terrorismo debe quedar notificado que no nos va a engañar con falsos nacionalismos, improcedentes en nuestra era de crimen internacional. El terrorismo debe quedar notificado que para nosotros la seguridad no es una opción sino un imperativo (EL TIEMPO, 2009, s.p.).

⁴⁸ Com o Estado de Comoção Interior, a arrecadação de impostos para destinados especificamente para fins militares pode ser mencionada como uma medida excepcional.

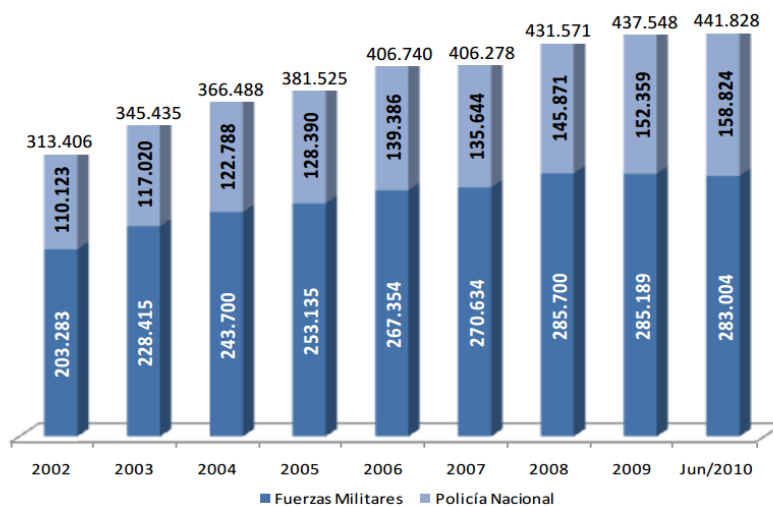
⁴⁹ Ver <http://www.hchr.org.co/publico/oacnudhenlosmedios/2009/19060901.pdf> e <http://www.hchr.org.co/publico/oacnudhenlosmedios/2009/06030901.pdf>

2.6 RESULTADOS DO GOVERNO URIBE

Serão apresentados nesta seção, dados referentes aos resultados das políticas do governo Uribe, como o PND, o PSD, o Plano Colômbia e a Iniciativa Andina Antidrogas. Os resultados são apresentados como um conjunto de todas as ações do governo.

De acordo com os dados do Ministério de Defesa colombiano, as Forças Militares e a Polícia Nacional se fortaleceram, como um reflexo da securitização, aumentando seus efetivos e armamentos, capacidade de mobilidade, e melhoria nos serviços de inteligência, estratégia, inovação e adaptação. Tanto a Força Militar quanto a Polícia Nacional aumentaram o número de efetivos entre 2002 e junho de 2010.

Gráfico 03 – Efetivos da Força Pública (2002-jun/2010)



Fonte: REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2010, p. 73.

O governo conseguiu recuperar boa parte do controle sobre o território nacional, objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento e da Política de Segurança Democrática. Também recuperou sua capacidade de resposta, que estava deteriorada pela falta de continuidade nas estratégias contra os grupos armados ilegais. Com esses resultados, o país adquiriu maior confiança e os investimentos externos aumentaram⁵⁰.

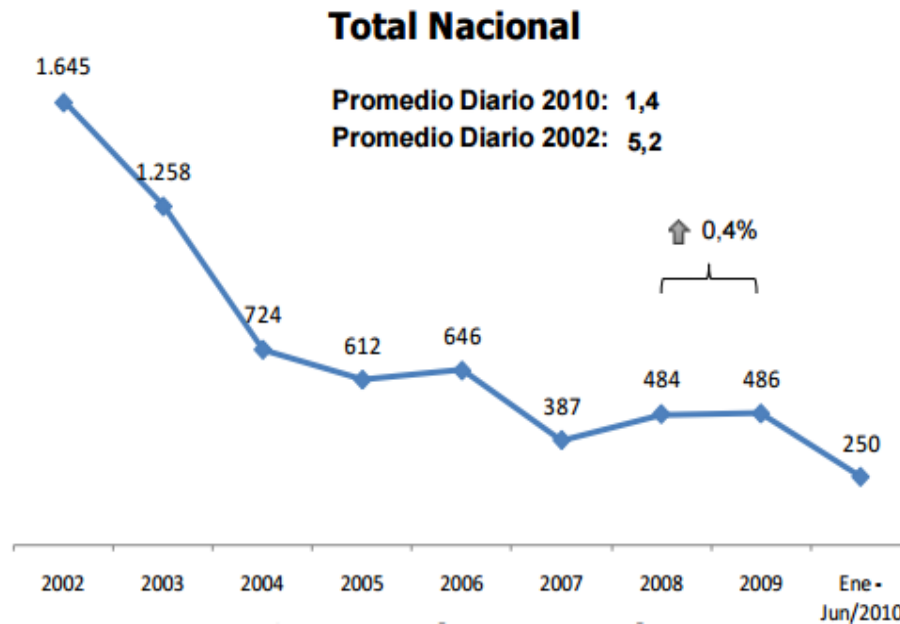
Em relação ao conflito, os números apontam para um declínio da violência, com a redução do número de assassinatos, homicídios coletivos, sequestros e atos de terrorismo⁵¹. O número de homicídio comum sofreu uma diminuição entre 2002 e 2009, passando de aproximadamente 28 mil casos para cerca de 15 mil. A média diária desse período reduziu de

⁵⁰ Ver Gráfico 12 – Investimento externo, em Anexo C.

⁵¹ Ver Gráficos 13 – Homicídio comum; 14 – Homicídio coletivo; 15 – Sequestro total, em Anexos D; E; F.

69,8 para 35,2 casos. Os massacres (ou homicídios coletivos) passaram de 680 para 147 registros; e os sequestros de 2.882 para 213. Os atos de terrorismo reduziram de 1.645 em 2002 para 486 em 2009, enquanto as ações dos grupos armados ilegais, em 2002 totalizaram 357, em 2008 foram 52, e em 2009 para 161.

Gráfico 04 - Atos terroristas (2002-junho/2010)

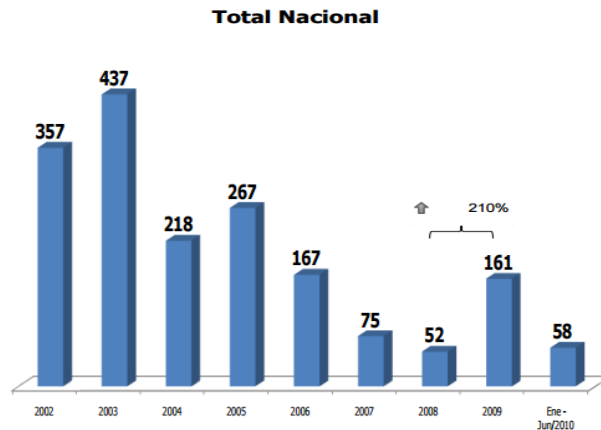


Fonte: REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2010, p. 30.

As FARC enfraqueceram política e militarmente, tiveram a baixa de vários líderes, o número de guerrilheiros diminuiu⁵², suas capacidades militar e de mobilidade foram reduzidas, e o grupo recuou a territórios mais afastados (como bosques e florestas). Apesar disso, o grupo se adaptou à nova dinâmica do conflito, com estratégias de resistência, para que pudesse garantir sua sobrevivência (VELÁSQUEZ, 2011; BATLLE, DUNCAN, 2013; RIVERA, 2011). Mesmo com esse enfraquecimento, no Informe de 2010 da ONU, nas regiões afastadas, as FARC e o ELN conseguiam recursos da exploração de cultivos ilícitos, contrabando e extorsão. Também a estes grupos foram atribuídos homicídios, massacres, atos de terrorismos, deslocamento forçado, tortura, violência sexual, sequestros e recrutamento de crianças (CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2010). Percebe-se que, uma vez que a ocorrência desses problemas continuou, o fortalecimento da Força Pública desrespeitou a segurança humana enquanto adotou políticas repressivas baseadas em resposta militar.

⁵² Ver Gráfico 16 – Membros de grupos armados ilegais neutralizados (2002-jun/2010), em Anexo G.

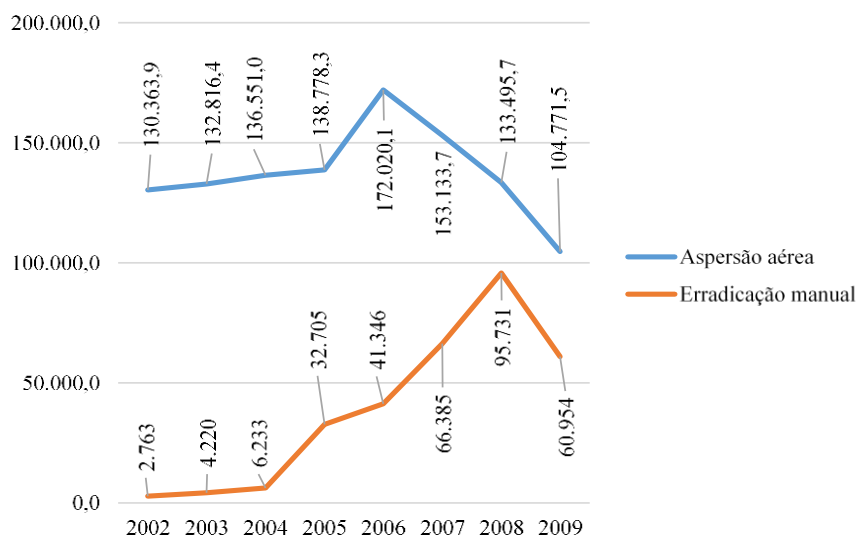
Gráfico 05 - Ações de grupos armados ilegais (2002-junho/2010)



Fonte: REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2010, p. 32.

Em relação ao narcotráfico, a ofensiva neste período foi significativa. Em 2002, 130 mil hectares de coca foram fumigados, em 2006 este número chegou a 172 mil, e em 2009 reduziu para 104 mil hectares. A erradicação manual, em 2002 somou cerca de dois mil hectares. Como resultado das críticas ao método de aspersão aérea, a erradicação manual aumentou, chegando a cerca de 60 mil hectares em 2009, tendo atingido aproximadamente 95 mil hectares em 2008. Durante o mesmo período, laboratórios ilegais também foram destruídos, no ano de 2008 foram 3.675⁵³.

Gráfico 06 - Aspersão aérea e erradicação manual do cultivo de coca por hectares (2002-2009)

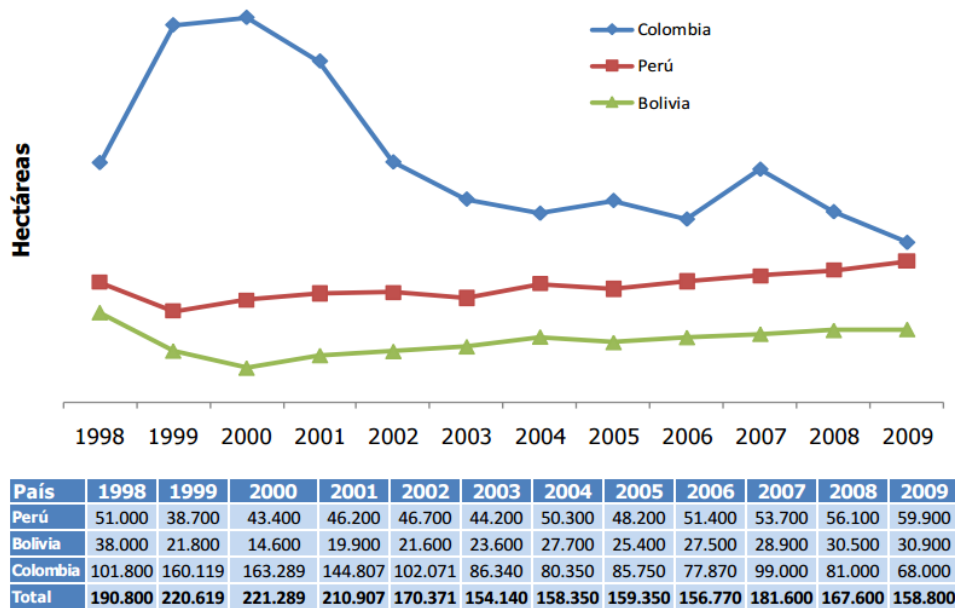


Fonte: REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2010, p. 36, 37. Elaboração própria.

⁵³ Ver Gráfico 17 - Laboratórios de substâncias ilícitas destruídos (2002-jun/2010), em Anexo H.

Outra estratégia foi o controle dos precursores químicos⁵⁴ para a produção de cocaína, o que é difícil pela possibilidade de substituição de todos os precursores que são usados no processo de fabricação desta droga. Além disso, foram feitos esforços para diminuir o tráfico com o bloqueio de rotas em que passam drogas em direção ao exterior (MEJÍA, 2011).

Gráfico 07 - Cultivo de Coca na Região Andina por hectares (1998-2009)



Fonte: REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2010, p. 35.

O Ministério de Defesa da Colômbia apresentou dados relativos à redução do cultivo de coca na Colômbia. Em 2000, eram cerca de 163 mil hectares, e em 2009, 68 mil. É interessante observar também o aumento do cultivo no Peru e na Bolívia, indícios do chamado efeito balão, em que a produção se desloca. Mesmo com essas investidas contra a oferta, a tecnologia de produção melhorou, e se tornou possível produzir mais folha de coca em um número menor de hectares, assim como também aumentou o quantidade de cocaína obtida com o mesmo número de folhas de coca. Portanto, surgiram críticas relacionadas às políticas ofensivas de redução da produção.

⁵⁴ Precursores são produtos que participam de uma reação química para formar outro composto. No caso das drogas, são substâncias químicas que se incorporam, em um nível molecular, nas substâncias psicotrópicas ou narcóticas. São exemplos: pseudoefedrina, ácido sulfúrico, ácido lisérgico, tolueno, acetona, e éter etílico. Na produção da cocaína, o permanganato de potássio é considerado o precursor químico chave, para a heroína, é o anidrido acético (UNODC, 2014).

De acordo com a Comissão Global de Políticas de Drogas, a Guerra às Drogas fracassou, com graves consequências para as sociedades. Os recursos que foram usados para a criminalização e as medidas repressivas aos produtores, traficantes e consumidores falharam na redução eficaz da oferta e do consumo. À medida que são eliminados algumas fontes e traficantes, surgem novos e a tecnologia de produção e comércio melhora. De 1998 a 2008, segundo estimativas da ONU, o consumo de cocaína aumentou em 27%, o de maconha em 8,5%, e o de opiáceos em 34,5% (COMISIÓN GLOBAL DE POLÍTICAS DE DROGAS, 2011).

Apesar das políticas de Guerra às Drogas, o número de usuários de drogas aumentou entre o fim dos anos 1990 para 2010, passando de 180 milhões para uma média de 210 milhões (entre 149 e 272 milhões)⁵⁵. No World Drug Report de 2011, é afirmado que, em 2010, apesar de ter tido um declínio nos anos anteriores, o maior mercado de cocaína continuava sendo os Estados Unidos, com 36% do consumo mundial. O segundo maior mercado era a Europa, no qual o consumo de cocaína dobrou entre 2000 e 2010 (UNODC, 2011). O número de usuários de cocaína a nível mundial também aumentou entre o final dos anos 1990 e 2009⁵⁶. Esses resultados levaram a questionamentos sobre a deficiência em programas de redução do consumo.

2.7 CONCLUSÃO PARCIAL

No início desse capítulo, foram destacados alguns objetivos do PND, da PSD, do Plano Colômbia e da Iniciativa Regional Andina. Será feita uma breve conclusão a respeito da retomada do controle territorial, do combate às drogas e da promoção dos direitos humanos. Também serão levantadas críticas ao governo Uribe nesses pontos. Por último, será brevemente contextualizada a tentativa de terceiro mandato de Uribe.

Com o enfraquecimento dos grupos militares, o governo retomou grande parte do controle territorial, apesar de faltar estrutura estatal para as populações dessas regiões. Apesar disso, a forma que o governo tratava os paramilitares também gerou polêmica. Com a Lei 975, de Justiça, Paz e Reparação, criada em 2005, os membros dos grupos armados poderiam

⁵⁵ Ver Gráfico 18 - Prevalência anual e o número de usuários de drogas ilícitas no nível global (fim da década de 1990 -2010), em Anexo I.

⁵⁶ Ver Gráfico 19 – Prevalência anual e número de usuários de cocaína a nível mundial (fim da década de 1990 a 2010), em Anexo J.

ser reincorporados à vida civil e política⁵⁷; contudo, Uribe negociou a reinserção apenas com os paramilitares. Com isso, questionou-se o uso dos paramilitares por parte do governo como instrumentos anti-guerrilheiros, e de consolidação de territórios recuperados. Havia, também, denúncias de ligação entre os paramilitares e membros do Exército e políticos colombianos⁵⁸. Enquanto não havia chance de negociação com as FARC e o ELN, ocorreram negociações com as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC). Os países vizinhos consideravam uma atitude dúbia de Uribe, “enquanto a um grupo é oferecido uma política de incentivos, ao outro lado, o porrete enérgico” (VILLA, OSTOS, 2005, s. p.).

Os grupos paramilitares foram desmobilizados. Contudo, surgiram grupos armados ilegais deste processo, e esses geram violência em muitas regiões do país. Em 2009 ocorreram massacres, assassinatos, ameaças, deslocamento forçado e violência sexual. Geralmente os ataques são aos que se opõem às exigências desses grupos, têm propriedades do seu interesse, estão em zona de disputa entre grupos rivais, ou mesmo outros desmobilizados que não quiseram entrar para os grupos. É por meio da violência que conseguem obter o controle social, obrigando a população a apoiar suas atividades como narcotráfico, extorsão, prostituição, entre outros. Foram observadas tolerância e aquiescência por membros da Força Pública com os grupos, devido à corrupção (CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2010).

Por sua vez, o combate às drogas foi realizado de maneira ofensiva, com grande número de hectares fumigados e erradicados manualmente, laboratórios destruídos e interdição de produtos. Contudo, também ocorreu o efeito balão para outros países, e a tecnologia de produção e comercialização das drogas se adaptou e teve melhorias. Nesse sentido, a Guerra às Drogas foi contestada na sua efetividade e custos para a população quando o número de consumidores aumentou. Inclusive, apesar da grande influência norte-americana no combate ao narcotráfico na Colômbia, seu país continuou apresentando o maior índice de usuários de cocaína.

O objetivo do Plano Colômbia de reduzir o cultivo, processamento e distribuição de narcóticos ilegais, tendo como alvo o cultivo de coca, não foi atingido. [...] O clima de segurança na Colômbia melhorou como resultado do progresso em uma série de áreas, mas as autoridades americanas e colombianas alertaram que os programas

⁵⁷ “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios” (REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2005).

⁵⁸ De acordo com Batlle e Duncan (2013), a aliança entre membros do governo com grupos paramilitares contra as FARC não é surpresa quando se observa que enquanto os grupos paramilitares e narcotraficantes dominam algumas regiões específicas, as FARC utiliza seu domínio de uma periferia como um meio de transformar a sociedade, sendo, portanto, a organização armada com maior resistência e oposição ao governo.

atuais devem ser mantidos por vários anos antes que os ganhos de segurança possam ser considerados irreversíveis (GAO, 2008, s. p.)⁵⁹.

Pelos resultados, percebe-se que o fortalecimento militar foi uma forte estratégia⁶⁰. Contudo, o governo de Uribe foi centro de escândalos, abuso de poder e corrupção. Houve denúncias como: os falsos positivos; a espionagem a funcionários judiciais, membros da oposição e jornalistas pela inteligência do Estado; e o Agro Ingresso Seguro, que consistiu no desvio de recursos de subsídio agrícola para os cidadãos que apoiassem a reeleição presidencial (ROJAS, 2012, 2013).

De forma geral, são percebidos ganhos em questão de segurança, na redução da violência, mas não tanto no combate às drogas. As políticas energéticas de Uribe, e a própria dinâmica do narcotráfico e dos grupos armados ilegais trouxeram consequências para o país. A seguir serão levantadas algumas críticas e poderá ser percebido, que mesmo os índices de violência tendo sido reduzidos, ainda ocorrem graves violações de direitos humanos.

Os direitos das vítimas que sofreram devido ao conflito interno armado, são “a construção da verdade pública e recuperação da memória histórica sobre as atrocidades perpetuadas contra a população civil não combatente pelos atores armados da contenda interna; em segundo lugar, a sanção penal dos representantes intelectuais e materiais dos abusos; e em terceiro lugar, a reparação integral das vítimas dos crimes” (VALENCIA VILLA, 2005, p.5)⁶¹.

A Comissão de Direitos Humanos da ONU, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o Escritório na Colômbia do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos, as principais organizações não-governamentais de Direitos Humanos, e muitos cidadãos da Colômbia e de outros países apresentaram as seguintes preocupações relativas à Lei 975: o regime punitivo da Lei é brando, parecendo com uma anistia geral encoberta, favorecendo os grupos paramilitares que cometeram crimes contra a população civil não combatente; os desmobilizados não seriam obrigados a confessar seus crimes, pedir perdão às vítimas, ou devolver os bens adquiridos pelos crimes cometidos; os paramilitares só poderiam ser condenados a no máximo oito anos de prisão; as vítimas não participam nos processos e não recebem a reparação integral; a memória histórica e a verdade pública também não são garantidas pela Lei (VALENCIA VILLA, 2005).

⁵⁹ “Plan Colombia’s goal of reducing the cultivation, processing, and distribution of illegal narcotics by targeting coca cultivation was not achieved. [...] Colombia’s security climate has improved as a result of progress in a number of areas, but U.S. and Colombian officials cautioned that current programs must be maintained for several years before security gains can be considered irreversible” (GAO, 2008, s. p.).

⁶⁰ No governo Uribe, as estratégias de *garrote* foram dominantes em detrimento das de *zanahoria*.

⁶¹ Ver <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>.

Apesar dos esforços do gabinete do Procurador Geral da Nação, o progresso em 2009 no cumprimento dos direitos das vítimas sob a Lei 975 (2005) tem sido modesto. Até dezembro de 2009, ninguém tinha sido condenado nos termos desta lei, as chances das vítimas saberem a verdade do que aconteceu com elas e suas famílias, foram em grande parte limitadas ao que é revelado nas versões livres e ninguém foi reparado como resultado dos procedimentos da lei. Isto levou, entre as vítimas envolvidas neste processo, a um crescente ceticismo, re-vitimização e quebra os processos sociais e organizacionais (CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2010, s. p., tradução nossa)⁶².

O governo foi criticado por atores internacionais pela violência e desrespeito aos direitos humanos. De acordo com o Informe anual da Alta Comissão da ONU para os Direitos Humanos sobre a situação dos Direitos Humanos na Colômbia, muitas denúncias foram feitas sobre violações, como homicídios, ameaças, detenções arbitrárias, desaparecimento forçado⁶³, tortura⁶⁴, deslocamento forçado e violações sexuais⁶⁵. Elas foram atribuídas a membros de grupos armados ilegais surgidos pela desmobilização dos paramilitares, a grupos guerrilheiros, e em menor número, a integrantes da Força Pública⁶⁶. Assim como ocorreram ameaças à jornalistas e defensores dos direitos humanos, também havia carência na proteção de familiares de vítimas, testemunhas, fiscais e juízes, o que contribuiu para descrença nos procedimentos judiciais (CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2010).

⁶² “Pese a los esfuerzos de la Fiscalía General de la Nación, el progreso en 2009 en la satisfacción de los derechos de las víctimas bajo la Ley N° 975 (2005) ha sido modesto. Hasta diciembre de 2009, nadie había sido condenado bajo esta ley, las posibilidades de las víctimas de conocer la verdad de lo que les pasó, a ellas y a sus familiares, han estado restringidas en su mayor parte a lo revelado en las versiones libres y no se ha reparado a nadie como consecuencia de los procedimientos de la ley. Esta situación ha provocado, entre las víctimas que participan en este proceso, un creciente escepticismo, revictimización y fractura de los procesos sociales y organizativos” (CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2010).

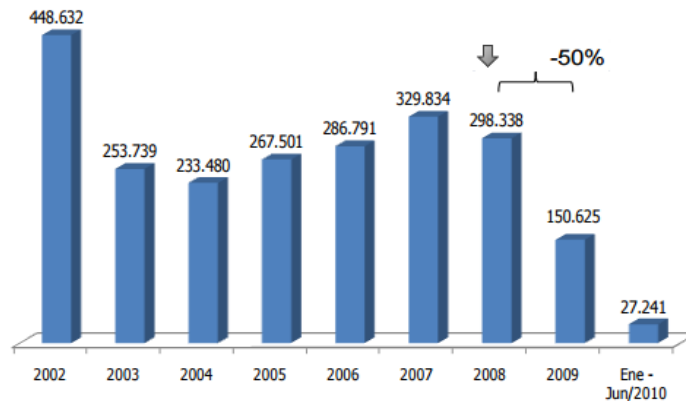
⁶³ Em 2009, foram registrados 10 mil casos de desaparecimento forçado, atribuídos em alguns casos, à Polícia Nacional (CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2010).

⁶⁴ A respeito da tortura, os dados são difíceis de obter, pelo temor das vítimas e falta de confiança nas instituições. Em 2009, estavam sendo investigados cerca de 10 mil casos de tortura, física e psicológica. Alguns grupos sociais são mais vulneráveis à tortura, como as mulheres, as crianças, jovens, e pessoas LGBT (CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2010).

⁶⁵ Entre 2000 e 2008, o número de vítimas de violência sexual aumentou de cerca de 12 mil, para aproximadamente 21 mil. A responsabilidade em alguns casos foi atribuída aos paramilitares desmobilizados, aos grupos guerrilheiros, e inclusive membros da Polícia Nacional. No Informe consta também, que a impunidade dos crimes de violência sexual, ainda estava generalizada, no ano de 2009, sendo necessária a melhoria e criação de programas preventivos e de reparação (CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2010).

⁶⁶ Desde 2003, o Departamento Administrativo de Segurança (DAS) havia realizado atividades ilegais contra defensores dos direitos humanos, opositores políticos, jornalistas, e altos funcionários do governo. Além de interceptação de telefone e e-mails, houve denúncias de ameaças, roubos de informação e entradas ilegais a escritórios e domicílios, gerando medo, insegurança e descrédito ao trabalho dos defensores de direitos humanos. Em 2009, o presidente ordenou a liquidação do DAS e a criação de uma nova agência de inteligência. Contudo, membros da Força Pública continuaram realizando operações ilegais (CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2010).

Gráfico 08 – Número de pessoas deslocadas (2002-jun/2010)



Fonte: REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2010, p. 56).

Em 2009, a Corte Constitucional avaliou como o governo antedeu as situações de deslocamentos e dos deslocados. Foi informado que persiste o estado inconstitucional em relação ao deslocamento, e há carência de políticas públicas eficazes para preveni-lo. Em 2009, a maioria das terras tomadas pelos atores armados ilegais, seguia no poder dos mesmos, além de haver ameaças e assassinatos contra as pessoas que participam de processos de restituição de terras (CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2010).

Em 2009, Uribe sancionou uma lei que permitiria sua terceira eleição. Foi proposto um referendo popular que permitiria Uribe concorrer novamente às eleições, mas em 2010, a Corte Constitucional o negou, declarando a lei inconstitucional (WILLS-OTERO, BENITO, 2012). A aceitação de Uribe ao veredito da Corte foi visto pelos Estados Unidos e alguns governos sul-americanos como uma demonstração das tradições constitucionais e instituições democráticas liberais bem estabelecidas na Colômbia, assim como o fortalecimento da democracia (POSADA-CARBÓ, 2011).

No próximo capítulo, será dada continuidade na análise de securitização do narcotráfico, e como este tema foi tratado no governo seguinte, de Juan Manuel Santos. Será contextualizada a eleição do presidente, assim como serão apresentadas a política de segurança implantada, a política externa, e alguns dados referentes a resultados obtidos no governo. Espera-se contribuir, desta forma, para a análise e conclusão deste trabalho.

3 SECURITIZAÇÃO DO NARCOTRÁFICO NO GOVERNO DE JUAN MANUEL SANTOS

Neste capítulo serão contextualizados a eleição de Juan Manuel Santos em 2010 e seu discurso de posse como indicativo dos objetivos de seu governo. Além disso, serão apresentados os principais desafios de segurança para Santos, destacando brevemente os grupos das FARC e das Bandas Criminais Emergentes no contexto do narcotráfico e conflito interno. Será abordada a Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade, a política de consolidação dos resultados obtidos pelo PSD, e a política externa colombiana, principalmente as relações com Estados Unidos, Venezuela e Equador, em termos de segurança. Com isso, será realizada a análise das medidas políticas de Santos a respeito da (des)securitização do narcotráfico, por meio de uma comparação com as políticas de seu antecessor e dos resultados obtidos.

3.1 CONTEXTO ELEITORAL E DE SEGURANÇA

Nesta seção, será levantado o contexto eleitoral que levou Santos à presidência. Dessa forma, será possível analisar o apoio social que tiveram as medidas políticas de segurança do governo Uribe. Além disso, o discurso de posse de Santos será apresentado como forte indício de seus objetivos de governo. Serão abordados, também, os principais desafios de segurança do governo Santos. Com isso, espera-se contribuir para que ao final do capítulo, possa ser feita uma comparação e análise entre os governos de Uribe e Santos em termos de segurança.

Juan Manuel Santos, ex-Ministro de Defesa (2006-2009), anunciou sua intenção de concorrer à presidência, entretanto, esperou até a decisão da Corte sobre o terceiro mandato de Uribe para se candidatar. Dessa forma ele mostrou seu apoio a Uribe, ganhando popularidade, e ademais, seus próprios feitos políticos lhe deram prestígio. Havia um bom número de candidatos concorrendo à presidência no ano de 2010, mas ao fim, Juan Manuel Santos (Partido Social da Unidade Nacional) e Antanas Mockus (Partido Verde) eram as principais escolhas. Enquanto o primeiro representava a continuação das políticas de segurança, o segundo representava a mudança, focando na luta contra a corrupção e recuperação dos valores humanos.

Como Ministro da Defesa do governo Uribe, Santos recebeu crédito por alguns dos mais importantes ataques às FARC, por exemplo, a libertação de Ingrid Betancourt (ex-

candidata à Presidência) e outras vítimas sequestradas após passarem anos em cativeiro. A eleição teve dois turnos, sendo que no primeiro, Santos recebeu 46,6% dos votos e Mockus 21,5%. No segundo turno, com 69,1%, Santos obteve o maior número de votos recebidos por qualquer candidato na Colômbia (mais de nove milhões). A eleição de Santos pode ser percebida como forma de apoio social às medidas de segurança adotadas por Uribe, uma vez que quando assumiu, acreditava-se em um governo de continuidade. Em seu discurso de despedida, Uribe pede à população que apoie “o presidente Juan Manuel Santos, ao seu governo. Que seja uma etapa de grande prosperidade para a pátria, com imensa equidade”⁶⁷ (CARACOL RADIO, 2010, s. p.). Entretanto, as propostas de Santos e as consequentes críticas de Uribe, colocaram em dúvida essa questão. Posteriormente, em 2012, Álvaro Uribe declarou oposição a Santos após discussões sobre abertura de diálogo com as FARC (POSADA-CARBÓ, 2011; BATTLE, DUNCAN, 2013).

No início do mandato, Santos formou uma coalizão de governo com a participação dos partidos Liberal, Conservador, e alguns dos partidos políticos mais recentes. Enquanto no governo Uribe havia uma clara polarização partidária, no governo Santos, com a coalizão, tornou-se difícil diferenciar os partidos que se opunham ao governo dos que eram a favor. A coalizão formada por Santos possuía divergências, entretanto, era uma unidade fundamentada em temas como a negociação como meio de resolução para o fim do conflito, políticas progressistas sobre o aborto, direitos humanos e questões ambientais (BATTLE, DUNCAN, 2013; VELÁSQUEZ, 2011).

Em sua posse, o presidente Santos discursou sobre presidir um governo que buscava a prosperidade democrática (desenvolvimento econômico e social para todos os colombianos). Santos se comprometeu a trabalhar para combater a pobreza e o terrorismo com a mesma intensidade e compromisso. Sua prioridade e obsessão de governo seriam a geração da prosperidade social pela criação de trabalho. Também fez menção a melhorias na educação, no sistema de saúde, e habitações dignas (SANTOS, 2010).

Em relação ao narcotráfico e à violência, o presidente assegurou que trabalharia para que os territórios tomados pelos grupos armados ilegais fossem devolvidos, e para que os deslocados e vítimas da violência tivesse o acompanhamento estatal – e já no discurso menciona o projeto da Lei de Vítimas e Terras, que mais tarde tomou forma e foi aprovado pelo Congresso (será abordado mais adiante) (SANTOS, 2010).

⁶⁷ “Apoyemos todos al Presidente Juan Manuel Santos, a su Gobierno. Que sea una etapa de gran prosperidad para la Patria, con inmensa equidad” (CARACOL RÁDIO, 2010).

O presidente almejava a reconciliação entre os colombianos, rechaçava a violência, e afirmou que “a porta do diálogo não estava fechada com chave”, e que seu governo “estaria aberto a qualquer conversa que buscasse a erradicação da violência”. Contudo, a exigência seria “a renúncia das armas, dos sequestros, do narcotráfico, da extorsão e intimidação”. Nessa linha, também homenageou as Forças Armadas e seu trabalho desempenhado, reconhecendo os esforços realizados no governo anterior (SANTOS, 2010, s. p.).

Quando mencionou as relações externas, aspirava assumir a liderança em alguns cenários internacionais, multiplicando a presença da Colômbia em organizações multilaterais e aprofundando as relações bilaterais, através do respeito, cooperação e diplomacia, buscando a paz com os vizinhos. O presidente não reconheceu nenhum Estado como inimigo, e um de seus propósitos seria “reconstruir as relações com a Venezuela e Equador, reestabelecer a confiança e privilegiar a diplomacia e a prudência”, preferindo o “diálogo franco e direto” e o “mais breve possível” (SANTOS, 2010).

Os principais desafios de segurança que Santos considerou no seu governo foram as Bandas Criminais Emergentes; grupos guerrilheiros (que podem se adaptar e reinventar); e a violência urbana (segurança cidadã), que inclui os riscos tradicionais (como furto, roubo, homicídios e venda de drogas) e os novos riscos de segurança, como assassinos pagos (sicários), tráfico ilegal de armas e pessoas, sequestros, extorsões, micro tráfico, e novos atores, como o crime organizado (hierarquizado, e influente em diferentes setores, como político e jurídico, e envolvidos com a criminalidade internacional) (VELÁSQUEZ, 2011). Apesar de demonstrar dessa forma maior diversificação nas questões de segurança em comparação com seu antecessor, a ênfase deste trabalho no tema do narcotráfico, faz com que seja necessário focar nas políticas adotadas para o combate ao mesmo, e dos grupos influentes nesse processo, como guerrilheiros (destacando as FARC, pela importância no decorrer do governo), e as Bandas Criminais Emergentes.

[...] deve-se dizer que a boa parte do combustível para os guerrilheiros, e em alta proporção, para as bandas criminais, é o narcotráfico. Se acrescentarmos a isso, que grande parte do aumento da criminalidade urbana tem a ver com o chamado micro tráfico - dependendo da leitura que se ponha - tudo isso nos leva à conclusão de que a causa fundamental da maioria da violência e criminalidade atual está ligada ao tráfico de drogas (VELÁSQUEZ, 2011, p. 16).⁶⁸

⁶⁸ “[...] hay que decir que buena parte del combustible para las guerrillas y en muy alta proporción para las bandas criminales, es el narcotráfico. Si a esto le agregamos que buena parte del incremento en la criminalidad urbana tiene que ver con el llamado micro-tráfico o el narcomenudeo – dependiendo de la lectura que prime -, todo lo anterior nos lleva a la conclusión que la causa fundamental de la mayoría de la violencia y criminalidad actual están ligadas al narcotráfico.” (VELÁSQUEZ, 2011, p. 16)

As FARC, apesar de enfraquecidas pelas políticas de Uribe, ainda possuíam capacidades de influenciar políticas locais, promover ataques e obter recursos provenientes do narcotráfico. Em setembro de 2010, as FARC e o ELN realizaram ataques que resultaram na morte de soldados e policiais, causando temor de que sem Uribe na presidência, a segurança diminuiria. Entretanto, o contra-ataque do governo causou a morte de um importante chefe militar das FARC, Victor Julio Suárez (Mono Jojoy), demonstrando que Santos possuía a capacidade para lidar com os problemas de segurança (POSADA-CARBÓ, 2011). Em 2011, outra operação deu baixa em Alfonso Cano (primeiro comandante das FARC), somando sua morte a dos líderes anteriores – Manuel Marulanda (Tirofijo), Raúl Reyes, e Mono Jojoy – e Timoleón Jiménez (Timochenko) assumiu o cargo (WILLS-OTERO, BENITO, 2012).

Com a desmobilização dos grupos paramilitares pelo governo Uribe, surgiram as Bandas Criminais Emergentes (BACRIM), devido a não reinserção dos membros na sociedade e vínculos com o narcotráfico. Elas cometeram assassinatos, sequestros e extorsões, constituindo nova fonte de violência no país (WILLS-OTERO, BENITO, 2012).

[...] as chamadas BACRIM, expressam as transformações vividas por estas organizações criminais [paramilitares] que só se desmobilizaram parcialmente e que de um modelo de contra-insurgência ligado ao narcotráfico pareceram se transformar em grupos só ao serviço do narcotráfico e que buscam novas alianças e formas de se implementar nas regiões já conhecidas [...] não é que estas bandas estejam a serviço do narcotráfico, mas que são os narcotraficantes de agora (VELÁSQUEZ, 2011, p. 15)⁶⁹.

Percebe-se com isso, que apesar do governo de Uribe ter tido bons resultados nos índices de segurança em relação ao conflito interno e terrorismo, como apresentado no capítulo anterior, na prática, as FARC ainda tinham poder para influenciar a vida política no país, e continuaram envolvidas com o narcotráfico. Além disso, uma considerável conquista do governo Uribe foi a desmobilização dos paramilitares. Contudo, percebe-se no governo Santos que falta de medidas políticas para a reinserção dos membros na sociedade, causando como consequência o surgimento das Bandas Criminais, não tão envolvidas com política como eram os paramilitares, e sim diretamente com o narcotráfico. O governo Santos também deu ênfase à problemas de segurança cidadã, como os crimes que ocorrem sem envolvimento

⁶⁹ [...] las llamadas BACRIM, expresan las transformaciones vividas por estas organizaciones criminales que sólo se desmovilizaron parcialmente y que de un modelo de contrainsurgencia ligado al narcotráfico parecieran transformarse en grupos sólo al servicio del narcotráfico y que buscan nuevas alianzas y formas de implantarse en las regiones ya conocidas [...] son las BACRIM el principal desafío de seguridad, [...] no es que estas bandas estén al servicio del narcotráfico, sino que son los narcotraficantes de la hora actual (VELÁSQUEZ, 2011, p. 15).

do narcotráfico ou do conflito interno (como já mencionado, não serão abordados mais a fundo nessa pesquisa).

3.2 POLÍTICAS DE SEGURANÇA DO GOVERNO SANTOS

Nesta seção, serão brevemente apresentadas as principais políticas de Segurança do governo Santos. Ganham destaque, para os fins do trabalho, a Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade, a qual apresenta os desafios de segurança e as estratégias para combatê-los; o Plano Nacional de Consolidação como medidas para consolidar os resultados atingidos ao final do governo Uribe; a Lei de Vítimas e Restituição de Terras; e a negociação com as FARC.

3.2.1 Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade

O plano de Segurança do governo de Santos foi chamado de Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade (PISDP). Os três desafios de segurança interna (conflito armado, narcotráfico, e segurança cidadã) foram considerados igualmente importantes, em contraste com o governo Uribe, em que o último teve menor proeminência (VELÁSQUEZ, 2011).

A PISDP reconheceu os avanços da PSD para debilitar as ações dos grupos armados ilegais através do fortalecimento da Força Pública, da cooperação internacional e do apoio popular. Considerou que os desafios do governo Santos como grupos armados ilegais seriam: as FARC, que utiliza ações de guerra de guerrilhas para confrontar a Força Pública, como atos terroristas; o ELN, que usava sequestro e extorsão para se financiar, mas com os resultados da PSD, aliou-se com outras organizações criminais e com o narcotráfico para a obtenção de recursos; e as Bandas Criminais, com estruturas desarticuladas, e com alto poder corruptor, intimidador e armado, que combinaram a produção e o comércio de drogas com a violência dos direitos e liberdades das populações em territórios periféricos (REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2011a).

A política de segurança do governo Santos reconheceu que há lugares onde o Estado de Direito não foi consolidado, permitindo a influência dos grupos ilegais e das Bandas Criminais nestas regiões, gerando insegurança aos habitantes. Também reconheceu a corrupção existente, que dinamizou a violência armada e debilitou o Estado, sendo um contrapeso nos esforços da nação para recuperar sua legalidade, segurança e prosperidade.

Portanto, a PISDP se comprometeu a continuar o processo de consolidação da segurança e adaptar as estratégias aos desafios contemporâneos, respeitando os Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário (REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2011a).

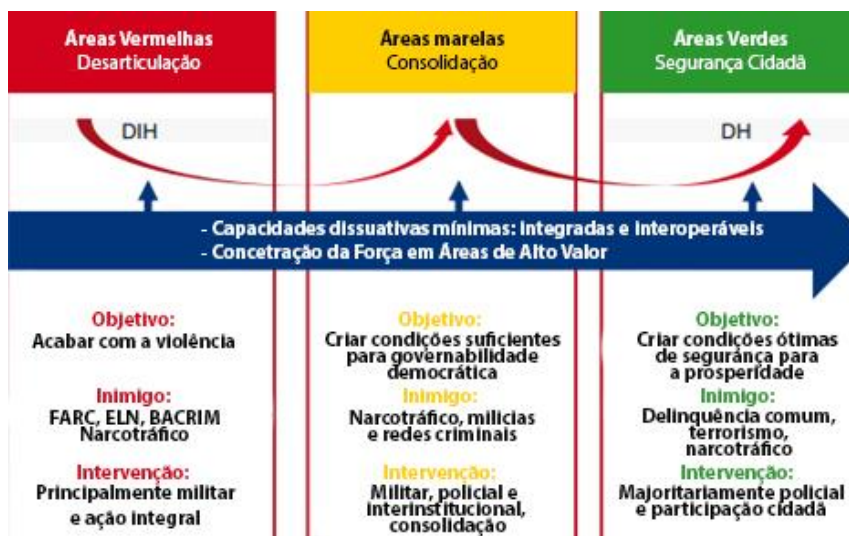
Tabela 04 – Conquistas da PSD, ameaças e desafios internos da PISDP

Conquistas	Ameaças	Desafios Internos
<ul style="list-style-type: none"> • Redução do narcotráfico, dos grupos armados ilegais e do crime; • Liderança em segurança; 	<ul style="list-style-type: none"> • FARC e ELN; • BACRIM; • Milícias e redes criminais; • Delinquência comum e crime organizado; 	<ul style="list-style-type: none"> • Melhor articulação das Forças; • Vencer a resistência à mudança; • Usar estratégia proativa; • Fortalecer a ação integral; • Dar precisão às funções e missões;

Fonte: REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2011a, p. 19. Tradução própria.

Para as estratégias da PISDP eram consideradas três regiões. Nas vermelhas, seriam necessárias estratégias de controle territorial e desarticulação dos grupos armados ilegais, como implementadas na PSD. A PISDP visava transformar todas essas regiões vermelhas. Nas amarelas, que se recuperavam da violência, mas eram carentes da presença de Estado adequada, as estratégias deveriam ser para a consolidação da segurança, sendo os elementos fundamentais para o sucesso: o uso de forças de controle, a cooperação internacional, e a ação integral do Estado. E nas zonas verdes, com níveis adequados de institucionalidade, investimento e governabilidade, seriam assentadas as bases da segurança para a prosperidade: as forças policiais, inteligência e tecnologia (REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2011a).

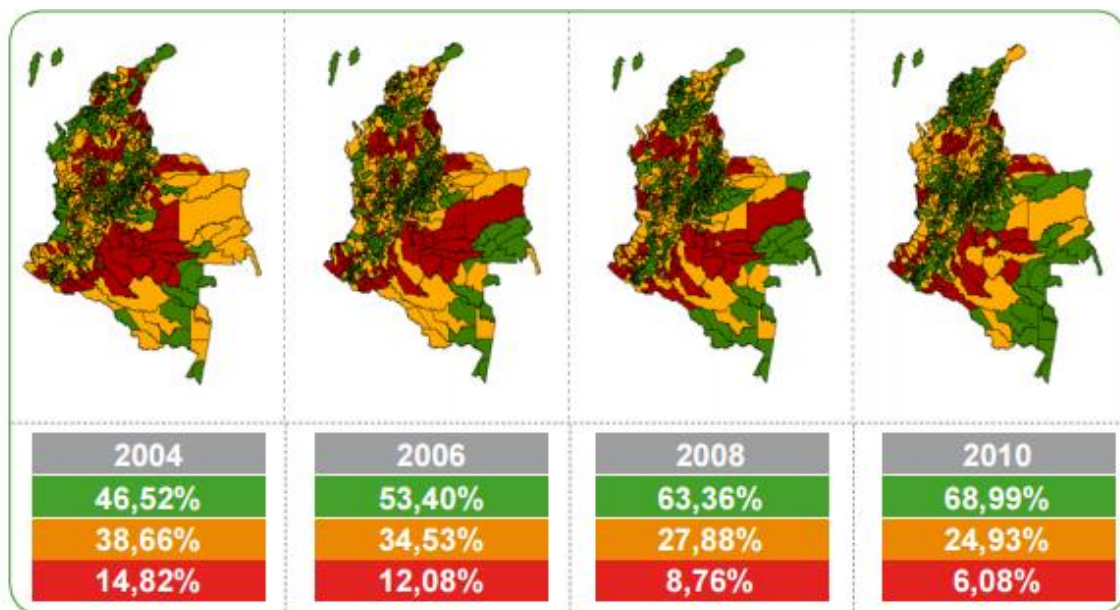
Imagem 02 – Esquema de funcionamento da PISDP por zonas



Fonte: REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2011a, p. 27, tradução nossa.

Como o gráfico acima mostra de forma esquemática, a PISDP direciona - no contexto do Direito Internacional Humanitário - a atenção às áreas críticas de segurança através de uma ação militar sustentada e focada, para atingir níveis aceitáveis de controle territorial e proteção estratégica da população para a entrada gradual da força policial. Uma vez que converjam o conjunto das forças de segurança nessas áreas, o resto do Estado fortalecerá os processos de construção de social e ajudará a fortalecer a legitimidade tanto das organizações civis quanto militares e policiais. Este estágio intermediário é superado com níveis adequados de segurança, para que a Polícia Nacional assuma o desafio de oferecer ao país as condições de segurança de nível mundial, no qual o Estado em geral desempenha um papel importante⁷⁰ (REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2011a, p. 28, tradução nossa).

Imagem 03 – Situação da segurança e defesa nacional (2004-2010)



Fonte: REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2011a, p. 16

Na imagem acima percebe-se um significativo aumento das áreas verdes e redução das amarelas e vermelhas durante o período do governo Uribe. A PISDP reconhece os resultados das PSD, contudo indica que ainda são necessárias políticas principalmente para eliminar as áreas vermelhas e consolidar a prosperidade nas amarelas e verdes.

O objetivo nacional da PISDP era alcançar condições ótimas de segurança para garantir a prosperidade democrática e o progresso nacional. Os principais objetivos setoriais

⁷⁰ “Tal como lo muestra el gráfico anterior de manera esquematizada, la PISDP direcciona -en el marco del DIH- la atención de las zonas críticas de seguridad a través de una acción militar sostenida y focalizada, con miras a alcanzar niveles aceptables de control territorial y protección estratégica de la población, para el ingreso paulatino de la fuerza policial. Una vez converja el conjunto de la Fuerza Pública en dichas áreas, el resto del Estado robustecerá los procesos de construcción de tejido social y apoyará el fortalecimiento de la legitimidad tanto de las organizaciones civiles como militares y policiales. Esta etapa intermedia se supera con niveles apropiados de seguridad, para que la Policía Nacional asuma el reto de brindar al país condiciones de seguridad de clase mundial, en las que el Estado en general juega un rol preponderante” (REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2011a, p. 28)

eram levar a produção nacional de drogas a um mínimo histórico, desarticular os grupos armados ilegais e criar condições suficientes de segurança para a consolidação e para a convivência cidadã. Entre as estratégias relativas ao narcotráfico, ainda se fez presente a erradicação dos cultivos ilícitos (por aspersão ou de forma manual) e o fortalecimento das capacidades de interdição (REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2011a).

3.2.2 Plano Nacional de Consolidação e apoio estadunidense

Foi dada continuação, também, ao Plano Nacional de Consolidação que teve início em 2007, como mencionado no segundo capítulo. Em 2011, foi reformulado passando a se chamar Política de Consolidação e Reconstrução Territorial. Esta política buscava criar as condições necessárias para assegurar o acesso e a proteção aos direitos fundamentais dos habitantes dos territórios afetados pelo conflito e narcotráfico (não era para todo o território nacional). A transição se daria por meio da institucionalização do território (através do Estado de Direito, bons serviços públicos e legitimidade institucional), da participação social e bom governo (pela organização comunitária e participação cidadã) e da integração regional (da periferia à vida social e econômica do país) (REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2011c).

O governo estadunidense apoiou o Plano Nacional de Consolidação por meio da Iniciativa de Desenvolvimento Estratégico para a Colômbia⁷¹. A ajuda passou a destinar uma maior proporção de recursos para o desenvolvimento econômico e social, com vistas a nacionalizar o Plano Colômbia. Desta forma, a relação assistencial dos EUA-Colômbia, passaria a ser uma relação de associação (ROJAS, 2013).

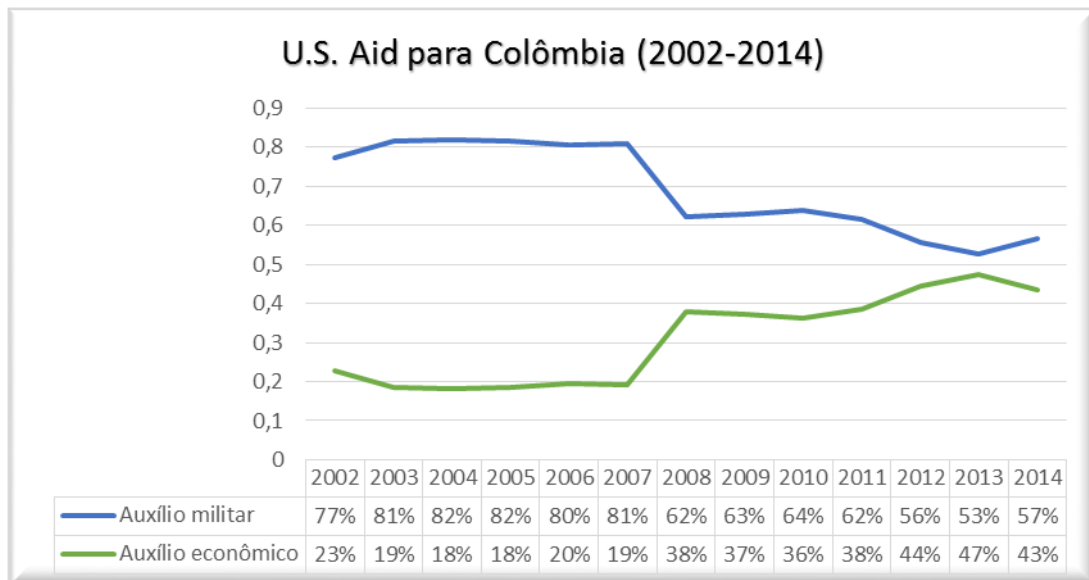
A Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (U.S. AID) ajudou no financiamento de parte dos programas do Plano Nacional de Consolidação, assim como havia prestado assistência também para o Plano Colômbia. Seriam três áreas de financiamento: assistência a vítimas do conflito, processo de desmobilização e atenção a populações afro-colombianas e indígenas (ROJAS, 2013).

O auxílio militar do U.S. AID corresponde a programas de segurança de combate ao terrorismo e ao narcotráfico. O auxílio econômico, por sua vez, representa investimentos em programas de desenvolvimento e humanitários. Apesar de que em todos os anos é possível observar, como mostra o gráfico abaixo, o predomínio do investimento militar sobre o

⁷¹ A Iniciativa de Desenvolvimento Estratégico para a Colômbia foi definida pelos EUA para respaldar o Plano de Consolidação Nacional, no período de 2009 a 2013. O objetivo era nacionalizar os programas que foram desenvolvidos durante o Plano Colômbia, passando a responsabilidade de gestão e financiamento para o governo colombiano, de forma gradual. A meta foi considerada alcançada (ROJAS, 2013, p.127).

econômico, percebe-se que desde 2008 o percentual se mostra em queda, enquanto o econômico foi aumentando, contudo, o militar é predominante sobre o econômico em todos os anos.

Gráfico 09 – Recursos do U.S. AID para a Colômbia



Fonte: CENTER FOR INTERNATIONAL POLICY, 2015, elaboração própria⁷².

Igualmente deve ser observada mudança significativa de perfil dos auxílios. O auxílio prestado durante os anos 2002-2012 (quase todo o governo Uribe) foi predominantemente militar, ao passo que, entre os anos 2012 a 2014, houve uma aproximação e quase equivalência entre o militar e o econômico, demonstrando maior preocupação e incentivo aos programas de desenvolvimento e humanitários que nos anos anteriores.

3.2.3 Lei de Vítimas e Restituição de Terras

O presidente Santos obteve do Congresso faculdades para reestruturar o Estado. Com isso, ele desfez instituições que eram foco de corrupção e não tinham eficiência, como a *Dirección Nacional de Estupefacientes* e o *Departamento Administrativo de Segurança*. Além disso, sancionou algumas leis, dentre as quais a Lei de Vítimas e Restituição de Terras. Ela trata do reconhecimento das vítimas do conflito armado e sua reparação (com a recuperação de terras). De acordo com a lei, “vítima será toda pessoa que sofra um dano como consequência de violações às normas de Direitos Humanos ou infrações ao Direito

⁷² Ver Tabela 10 – U.S. Aid para Colômbia (2002-2014) em Anexo K.

Internacional Humanitário, independente de quem foi o agressor” (REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2011b, p. 8).

Enquanto Uribe não admitia a existência de conflito interno, e tratava os grupos armados ilegais como terroristas, essa lei não pôde ser sancionada; por outro lado, Santos passou a admitir a existência do conflito dessa forma podendo sancionar a lei (WILLS-OTERO, BENITO, 2012). É de grande importância política a institucionalização do reconhecimento da seriedade de se compensar as pessoas que foram afetadas pelo conflito. Além dessa lei, outra medida que demonstra como Santos admite a existência do conflito interno é a negociação com as FARC, em contraste com seu antecessor, que não abriu espaço para diálogo com o grupo, por considerá-lo terrorista.

Mesmo demonstrando admitir a existência do conflito interno pela Lei de Vítimas e Restituição de Terras e da abertura de diálogo, Santos não deixou de agir por vias militares. Foram realizadas operações militares para debilitar os grupos armados ilegais e os narcotraficantes, como a *Espada de Honor*⁷³ e a *Corazón Verde*⁷⁴, que intensificaram os esforços militares e policiais do governo colombiano.

3.2.4 Negociação com as FARC

Em 2012, Santos anunciou oficialmente para o país que as FARC aceitaram negociar com o governo. Este grupo é “[...] a única organização militar com capacidade e aspiração de poder nacional. As demais guerrilhas se encontram dizimadas, e as máfias e exércitos dos senhores da guerra são somente ameaças de ordem local⁷⁵” (BATTLE, DUNCAN, 2013, p.112). Sobre esse ponto, destaque-se que em relação ao ELN, em 2014 foi anunciada uma fase exploratória de negociações de paz, a qual tem por objetivo a construção de uma agenda de negociação para o fim do conflito e a construção de paz (SEMANA, 2014). Contudo, não será explorado mais a fundo esse processo.

As FARC já estavam com sua credibilidade política debilitada, e a desigualdade de forças entre o grupo e as Forças Armadas encaminharam a guerrilha para a solução do conflito por meio do diálogo. O governo não permitiu zonas desmilitarizadas (como no governo Pastrana) e o cessar fogo, e elaborou junto com as FARC o *Acordo Geral para a*

⁷³ Ver <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13113139>.

⁷⁴ Ver <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/comienzo-plan-corazon-verde-nueva-estrategia-policia-contra-16-delitos>.

⁷⁵ “[...] la única organización militar con capacidad y aspiración de poder nacional. Las demás guerrillas se encuentran diezimadas y las mafias y ejércitos de señores de la guerra son solo amenazas del orden local” (BATTLE, DUNCAN, 2013, p. 112).

terminação do conflito e a construção de uma paz estável e duradoura, através de conversas diretas e secretas em Havana (Cuba). O Acordo foi assinado em agosto de 2012 e tornado público em setembro do mesmo ano (MONTILLA, 2014).

Cuba e Noruega mediam o processo de paz, enquanto a Venezuela e o Chile o acompanham. O processo de paz contou com o apoio de diversos governos no mundo, como Estados Unidos, Brasil, Venezuela, Cuba, Chile, e União Europeia (REDACCIÓN INTERNACIONAL, 2012). Há cinco pontos a serem resolvidos nas negociações: a reforma agrária integral; a participação política dos grupos de esquerda; as drogas ilícitas; as vítimas; e o fim do conflito. Por último, deveria ocorrer a implementação, verificação das negociações. De forma a garantir a maior participação possível, também foi negociado o estabelecimento de mecanismo para receber propostas de cidadãos e organizações sobre o processo. As negociações ocorrem de forma que “nada está acordado até que tudo esteja acordado”⁷⁶ (REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2012, s. p.).

Em relação às negociações relacionadas às drogas ilícitas, os subtemas discutidos são: programas de substituição de cultivos de uso ilícito; programas de prevenção do consumo e saúde pública; solução ao fenômeno de produção e comercialização de narcóticos (FARC). Serão vistos os pontos em que já se chegou num acordo parcial, e dentro deles, o que pode ter certa relevância para a conclusão deste capítulo.

Em maio de 2013 foi anunciado de forma conjunta pelo governo colombiano e as FARC o acordo parcial sobre a reforma agrária. Nesse acordo, entre outros pontos, está o objetivo de reverter os efeitos do conflito pela restituição das vítimas do deslocamento forçado (DELEGACIÓN DE PAZ DE LAS FARC-EP, 2013).

O seguinte tema foi a participação política, que resultou em um acordo em novembro de 2013. No acordado estava um nova abertura democrática, com maior facilidade para criação de novos partidos, e maior participação cidadã. Além disso, para as áreas mais atingidas pelo conflito, seria possível eleger representantes adicionais à Câmara, mas de maneira temporal, durante uma fase de transição. Outro ponto acordado foi a dissociação da política com as armas, ou seja, que não sejam mais usadas armas para promover causas políticas (REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2014).

O acordo sobre as drogas ilícitas foi anunciado conjuntamente em maio de 2014. Seus componentes básicos são quatro. Em primeiro lugar, a substituição e erradicação dos cultivos

⁷⁶ A estratégia de negociação é chamada de *single undertaking*, na qual os diferentes pontos de uma negociação ficam em aberto até que todos sejam tratados, e as votações são feitas para cada ponto. Contudo, nenhuma das questões acordadas tem efeito até que o acordo inteiro seja aprovado (DÁRIO, 2014).

ilícitos, por meio de novos programas de substituição e desenvolvimento alternativo, assim como planos de assistência imediata aos cultivadores. Caso não seja cumprido os compromissos firmados entre cultivador e governo, esse irá erradicar os cultivos de forma manual. Será realizado também um programa para *desminar* o território nacional. O segundo componente é relacionado ao consumo, em que se acordou criar um Programa Nacional de Intervenção Integral frente ao Consumo de Drogas Ilícitas. O terceiro, em relação ao narcotráfico, é uma estratégia para melhorar a luta contra o crime organizado. Por último, no quarto componente, o governo se compromete com as políticas sobre as drogas, enquanto as FARC a contribuir para isso, e também de terminar qualquer tipo de relação que poderia ter com o narcotráfico (REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2014).

A respeito do Acordo Geral, as FARC emitiram em seu site oficial uma nota afirmando que não significa sua rendição, e sim uma forma de, junto com o governo, chegar a soluções para os maiores problemas da Colômbia, e de forma pacífica.

[...] Se diz, por exemplo, que a paz se encontra virando a esquina, porque nós das FARC estamos prontos para acordar nossa desmobilização e entrega, que em questão de alguns meses já teremos assinado a entrega de armas, e acordado nossa reinserção na vida civil, e que isso é produto de acordos por baixo da mesa que temos com o Presidente Santos. Tudo isso é completamente falso. [...] Somos hoje muito mais experientes como revolucionários. Nunca estivemos tão longe de uma entrega ou rendição como agora. Assim, se aceitamos nos sentar em uma mesa de diálogos com o governo, o fazemos com nossa própria ideia: encontrar uma solução distinta, de caráter civilizado e pacífico, aos graves problemas políticos, econômicos e sociais que padece o povo colombiano. A oligarquia deste país sempre quis tratar os problemas pela via da repressão, da violência e da prisão. [...] Assim, o diálogo para nós significa em primeiro termo, mostrar à oligarquia que há outras maneiras de tratar os problemas. E que é melhor por essas outras maneiras (FARC-EP, [s. d.]).⁷⁷

Independentemente do resultado dos acordos, é possível perceber a disposição do governo ao diálogo, reconhecendo o conflito interno, ao mesmo tempo que combateu o grupo por meios militares, continuando o tratamento das FARC como grupo terrorista.

⁷⁷ Se dice, por ejemplo, que la paz se encuentra a la vuelta de la esquina porque las FARC-EP estamos listos a pactar nuestra desmovilización y entrega, que en cuestión de unos cuantos meses habremos ya firmado la dejación de armas y pactado nuestra reinserción a la vida civil, y que eso es producto de unos acuerdos por debajo de la mesa que tenemos con el Presidente Santos. Todo eso es completamente falso. [...] Como revolucionarios somos hoy mucho más experimentados. Nunca hemos estado tan lejos de una entrega o rendición como ahora. Así que si aceptamos sentarnos a una mesa de diálogos con el gobierno, lo hacemos con nuestra propia idea: encontrar una solución distinta, de carácter civilizado y pacífico, a los graves problemas políticos, económicos y sociales que padece el pueblo colombiano. La oligarquía de este país siempre ha querido tratar los problemas por la vía de la represión, de la violencia y la cárcel. [...] Así que el diálogo para nosotros significa en primer término mostrarle a la oligarquía que hay otras maneras de tratar los problemas. Y que es mejor por esas otras maneras (FARC-EP,[s. d.]).

3.3 POLÍTICA EXTERNA

Santos deu início a uma nova orientação de política externa, não apenas com as questões do narcotráfico e conflito, mas incluindo uma maior diversificação de temas e também parceiros. Ocorreu então, uma mudança na doutrina de respice pólum para a de respice similia⁷⁸, visando ampliar o leque das relações exteriores. A Colômbia realizou esforços no sentido de recuperar sua identidade como país latino-americano, buscando nova aproximação com os países da região, principalmente os vizinhos, através de um papel mais ativo, inclusive no processo de integração da UNASUL⁷⁹, o que não significa o distanciamento da OEA. Isso não constitui a ruptura das relações com os Estados Unidos, e sim uma tentativa de equilibrar as relações externas, diferenciando-se do governo Uribe, que possuía um alinhamento de alto grau com a política norte-americana (BUELVAS, 2011; VELÁSQUEZ, 2011; ROJAS, 2012).

Com um grande simbolismo de sua política externa, a primeira visita oficial como presidente de Santos foi feita ao Brasil, e não aos EUA como era costume, demonstrando a vontade colombiana de diversificar suas relações externas. Foram discutidos temas como defesa, comércio e meio ambiente (por solicitação brasileira, a Amazônia) (BUELVAS, 2011). De acordo com Rojas (2012), a nova estratégia de política exterior ocorreu devido ao fato de o conflito interno não ser mais a urgência nacional, possibilitando que se desse maior foco ao crescimento econômico, conquistando novos investidores e mercados externos. Dessa forma, buscou aproximar-se também da África e Ásia.

Além disso, Santos se distanciou da diplomacia presidencial, pessoal e de microfone, retornando com a institucionalidade da Chancelaria para a realização da política exterior através dos canais tradicionais da diplomacia. Em relação à diversificação temática, foram abordados temas como, entre outros, o meio ambiente, a Rodada de Doha, os Direitos Humanos, a energia, o desenvolvimento social, as migrações, a cooperação científica e acadêmica (BUELVAS, 2011). Contudo, na agenda bilateral, os temas de segurança eram

⁷⁸ “Respice similia” é como é chamada a orientação de política externa que “olha aos semelhantes”. Na Colômbia, significa a política externa voltada à consolidação de suas relações com os Estados latino-americanos (BUELVAS, 2011).

⁷⁹ Nos processos de integração regional, o governo de Santos também demonstrou a reorientação da política externa, iniciando negociações com os Estados-membros para participação como membro pleno do MERCOSUL; participando ativamente da UNASUL (possibilitando o aumento de seu vínculo com o Brasil, e também levantando os temas de segurança como o narcotráfico na esfera coletiva regional, uma vez que este causa instabilidade regional). Dessa forma, era possível levar os interesses nacionais colombianos para a UNASUL, evitando que fosse um instrumento das pretensões brasileiras ou venezuelanas em detrimento de seus interesses (RIVERA, 2011).

prioridade, tradicionalmente a ajuda militar e luta contra o narcotráfico, e os implementados por Santos, como o processo de paz e a aliança para a cooperação regional em segurança (ROJAS, 2013).

Com a eleição de Obama em 2009, a agenda política internacional do governo norte-americano mudou, assim como suas prioridades. Com isso, a política externa colombiana, focada principalmente no caráter bélico da PSD, não parecia ter muita perspectiva, e, portanto, ocorreu uma redefinição das relações entre a Colômbia e os EUA com os governos de Santos e Obama. No primeiro encontro dos presidentes, em setembro de 2010, foi acordada a elaboração de uma agenda bilateral que incluía outros temas além dos militares e estratégicos, como desenvolvimento social e econômico, e meio ambiente. Nas questões de segurança, o governo estadunidense manifestou apoio às negociações, reiterando que o combate às drogas deveria continuar (BUELVAS, 2011; ROJAS, 2012, 2013). O Tratado de Livre Comércio entre os dois países constituiu uma prioridade no governo Santos, significando, que outros temas, como a economia, ganhavam destaque na agenda bilateral, além das questões de segurança.⁸⁰

Quando Santos assumiu a presidência, uma medida imediata foi o reestabelecimento de relações com a Venezuela. Deu-se início a um processo de consolidação das relações comerciais e políticas, através de diálogos abertos, e agenda de trabalho bilateral, que incluiu temas como o desenvolvimento conjunto de projetos sociais para a população da fronteira e o debate de temas de segurança - de forma prudente e diplomática - como a proteção de fronteiras e o combate comum aos grupos armados ilegais (BUELVAS, 2011). Além disso, Nicolás Maduro (2013-atual) manifestou seu respaldo ao processo de paz.

Assim como no caso venezuelano, a política de boa vizinhança de Santos, o levou a reestabelecer as relações diplomáticas com o Equador, em 2010. O presidente colombiano se esforçou pelo caminho do diálogo e outros temas (transporte, infraestrutura, refugiados colombianos no Equador, tecnologia e meio ambiente) que requerem cooperação ganharam espaço na agenda bilateral, não se restringindo a questões de segurança. Em busca de

⁸⁰ Em 2006 foi assinado um Tratado de Livre Comércio (TLC) entre os Estados Unidos e a Colômbia. Na Colômbia, a ratificação ocorreu em 2007 pelo Congresso, contudo, o mesmo não aconteceu no governo norte-americano. O tema gerou discussões entre democratas e republicanos do Congresso dos EUA, e não foi ratificado, devido às críticas democratas pelas violações dos direitos humanos dos sindicalistas. “O interesse nacional [colombiano] na aprovação do tratado intensificou o condicionamento e a intervenção de Washington na política doméstica colombiana, sobretudo em matéria de Direitos Humanos” (ROJAS, 2013, p.133). Para o governo Santos, a aprovação do TLC constituiu uma prioridade, acordando com os EUA a adoção de medidas para proteger sindicalistas ameaçados pelos paramilitares, e garantir os direitos dos trabalhadores. Em 2011, o Tratado foi aprovado, e entrou em vigor em 2012 (ROJAS, 2013).

melhorar as relações de confiança entre os países, o governo colombiano compartilhou com o equatoriano as informações das FARC que foram obtidas com a Operação Fênix. Por seu lado, o Equador mostrou sua disposição na cooperação contra o narcotráfico e os grupos armados, destruindo 125 campos das FARC em seu território (BUELVAS, 2011). O presidente Rafael Correa anunciou, em 2013, que o Equador retiraria as demandas contra a Colômbia, pelas fumigações na fronteira e pela morte de um cidadão equatoriano no bombardeio de 2008 (SEMANA, 2013).

Apesar da diversificação de temas e parceiros na política externa, e da melhoria das relações exteriores, o narcotráfico ainda pode ser considerado pela Colômbia como questão primordial a ser discutida de forma bi ou multilateral, tanto pelos países afetados pelo problema, quanto por outros atores do sistema internacional.

3.4 SECURITIZAÇÃO DE URIBE X (DES)SECURITIZAÇÃO DE SANTOS

Será realizada uma breve comparação entre as políticas de segurança dos governos de Álvaro Uribe (2002-2010) e Juan Manuel Santos (2010-2014). Serão analisadas a PSD e a PISDP, dados relacionados ao narcotráfico, e a política externa. Dessa forma, espera-se contribuir para o melhor entendimento do processo de securitização e do narcoterrorismo na Colômbia.

Na tabela abaixo foram pontuados os principais tópicos das políticas de segurança dos dois presidentes em questão. Percebe-se que o governo Uribe tinha como objetivos pela Política de Segurança Democrática a proteção dos cidadãos, fortalecimento da autoridade democrática e do Estado de Direito, pela consolidação do controle estatal do território, e recuperação da presença da Força Pública em todos os municípios, e a eliminação do comércio de drogas ilícitas.

A partir da PISDP, o governo Santos buscava a consolidação dos resultados de seu antecessor, com o propósito da prosperidade democrática e o progresso. A PISDP nomeou os grupos armados que representavam uma ameaça à nação, como as FARC, o ELN e as BACRIM, enquanto a PSD mencionava o terrorismo como ameaça. Além disso, pela PISDP passaram a ser consideradas ameaças a delinquência comum e o crime organizado. Enquanto a PSD tinha como um de seus objetivos desarticular as organizações terroristas, na PISDP, o mesmo era referido como desarticular as organizações delinquentes. A PISDP queria levar a prosperidade aos territórios conquistados pela PSD, e a classificação de áreas por cores, assim como os respectivos programas para cada, ilustram bem o fato. Em relação às drogas, o

objetivo de eliminação do comércio ilegal foi substituído pela redução produção da nacional a um mínimo histórico.

Tabela 05 – Comparação das Políticas de Segurança de Uribe e Santos

	PSD	PISDP
Propósito	<ul style="list-style-type: none"> • Proteção de todos e cada um dos habitantes da Colômbia, seus direitos e liberdades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir para a governabilidade democrática, para a prosperidade coletiva e para a erradicação da violência, mediante o exercício da segurança e da defesa, da aplicação adequada e focalizada da força e do desenvolvimento de capacidades mínimas dissuasivas.
Objetivo Geral/Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Reforçar e garantir o Estado de Direito em todo o território, mediante o fortalecimento da autoridade democrática: do livre exercício da autoridade das instituições, do Estado de Direito e da participação ativa dos cidadãos nos assuntos de comum interesse. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alcançar as condições ótimas de segurança para garantir a prosperidade democrática e o progresso nacional.
Pilares	<ul style="list-style-type: none"> • A proteção dos direitos de todos os cidadãos; • A proteção dos valores, da pluralidade e das instituições democráticas; • A solidariedade e a cooperação de toda a cidadania na defesa dos valores democráticos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Melhora substancial do serviço de inteligência. • Fortalecimento do comando e controle operacional da Força Pública. • Aumento da coordenação e integração. • Proteção estratégica da população. • Aplicação estratégica da força. • Respeito aos direitos humanos e ao Direito Internacional Humanitário.
Princípios necessários	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperação e solidariedade, participação ativa dos cidadãos, sua colaboração com a administração de justiça e seu apoio às autoridades. • Eficiência e austeridade das instituições e força pública. • Transparência e jurisdição de governo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bom governo. • Sustentabilidade. • Legitimidade. • Corresponsabilidade.
Ameaças Principais	<ul style="list-style-type: none"> • Terrorismo; • Drogas ilícitas; • Finanças ilícitas; • Tráfico de armas; munições e explosivos; • Sequestro e extorsão; • Homicídio. 	<ul style="list-style-type: none"> • FARC y ELN; • BACRIM; • Milícias e redes criminais; • Delinquência comum e crime organizado;
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidação do controle estatal do território; • Proteção da população; 	<ul style="list-style-type: none"> • Levar a produção nacional de narcóticos a um mínimo histórico;

	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminação do comércio de drogas ilícitas na Colômbia; • Manutenção de uma capacidade dissuasiva; • Eficiência • Transparência e rendição de contas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarticular os grupos armados ilegais e criar condições suficientes de segurança para a consolidação; • Criar condições de segurança para a convivência cidadã; • Avançar em direção a um sistema de capacidades dissuasivas legítimo e integrado. • Contribuir para a atenção a desastres naturais e catástrofes; • Fortalecer a institucionalidade e o bem-estar do setor de segurança e defesa nacional.
<p align="center">Objetivos específicos/estratégias</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperação gradual da presença da Força Pública em todos os municípios; • Levar à justiça delitos de alto impacto social; • Extensão e fortalecimento da administração de justiça e das instituições do Estado nas áreas nas quais foi fortalecido o controle estatal; • Diminuir as denúncias por violação de direitos humanos; • Desarticular as organizações terroristas; • Reduzir o sequestro e a extorsão; • Reduzir do homicídio; • Prevenir o deslocamento forçado e facilitar o retorno da população deslocada aos seus locais de origem; • Reincorporar à vida civil as organizações, grupos ou indivíduos que desistam da violência; • Interditar de forma aérea, marítima, fluvial e terrestre o tráfico de drogas e insumos; • Erradicar os cultivos de coca e Amapola; • Desarticular as redes de narcotraficantes; • Apreender bens e finanças do narcotráfico; • Proteger as fronteiras terrestres, marítimas e fluviais; • Obter maior impacto mediante a administração otimizada dos recursos; • Gerar economia mediante a revisão das estruturas e dos processos administrativos; • Desenvolver mecanismos de transparência e rendição de contas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Erradicar os cultivos ilícitos; • Fortalecer as capacidades de interdição; • Desarticular as BACRIM; • Acabar com a violência desarticulando os grupos armados ilegais; • Integrar e adaptar os esquemas de segurança. • Implementar um modelo de controle, administração e segurança fronteiriça; • Fortalecer a ação integral; • Fortalecer o controle policial no território nacional; • Desarticular as organizações delinquentes; • Fortalecer a investigação criminal; • Desenhar e implementar um sistema de defesa integrado, flexível e sustentável; • Aumentar a cooperação da Colômbia, tanto a nível regional como internacional. • Implementar um programa de cibersegurança e ciberdefesa; • Criar uma instância de resposta setorial; • Promulgar uma política setorial; • Estabilizar e assegurar áreas afetadas; • Modernizar a gestão setorial; • Impulsionar projetos de ciência, tecnologia e inovação; • Avançar numa estratégia de bem-estar para os membros da Força Pública.

Fonte: REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2011a, 2003b. Elaboração própria.

A seguir, serão levantados outros dados que podem ser considerados para a análise. No gráfico abaixo, é possível perceber a redução do cultivo de coca por hectares desde o governo Uribe até o governo Santos. Após as denúncias referentes às consequências da aspersão aérea, essa medida teve redução nas áreas de fumigação. Por outro lado, a erradicação manual foi feita em maiores áreas territoriais, de 2004 a 2008, e reduziu entre os anos de 2008 a 2014.

Gráfico 10 – Cultivo de coca por hectares e áreas de fumigação e erradicação manual (2001-2014)



Fonte: UNODC, 2015, p. 96.

É interessante observar que a aspersão aérea durante os anos de 2001 a 2014, mesmo tendo reduzido, ainda assim teve maior área de erradicação do que a manual. Outro ponto importante a ser destacado é que a produção potencial da cocaína aumentou, também crescendo o rendimento de folhas por hectares. Como exemplo, a UNODC (2015) informa os dados da região do Pacífico, em que os índices são consideráveis. Dessa forma, o aumento na produção é mais forte que o aumento na área.

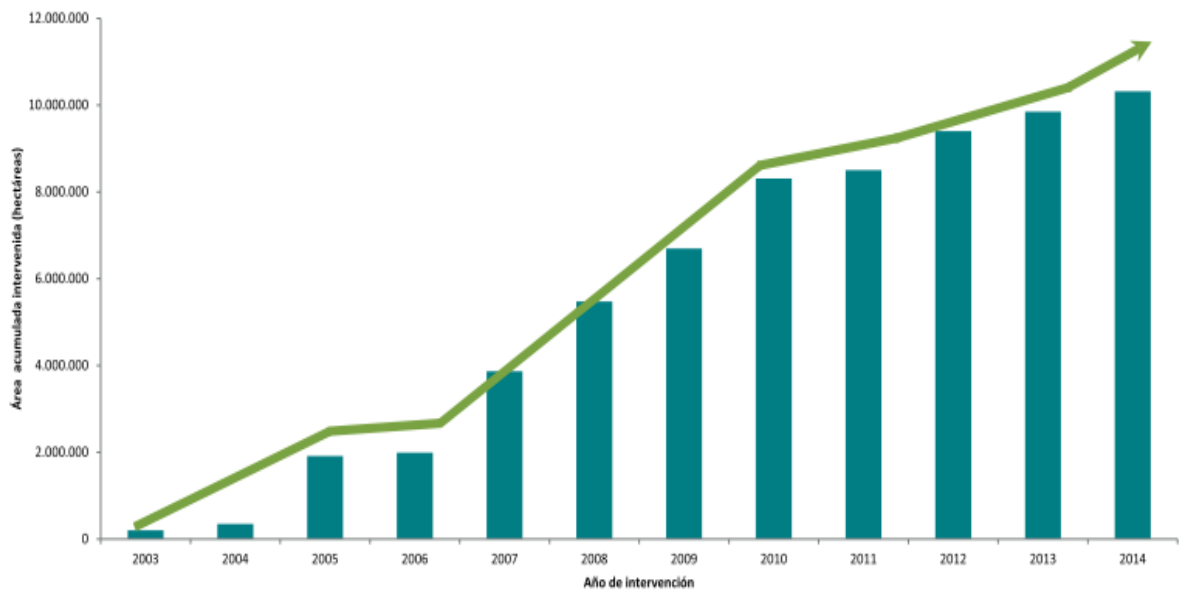
Tabela 06 – Média em quilos de pasta básica de cocaína e base de cocaína obtidos de uma tonelada métrica de folha de coca na região Pacífico (2005, 2009 e 2014)

	2005	2009	2014
Kg pasta básica de cocaína/tm folha de coca fresca	1,55	1,7	2,4
Kg base de cocaína/tm de folha de coca fresca	1,46	1,6	2,7

Fonte: UNODC, 2015, p. 51

Também como medida para redução do narcotráfico, em ambos os governos haviam sido propostos programas de desenvolvimento alternativo. Apesar de que nos últimos anos do governo Uribe a área de intervenção aumentou, é notável que no governo Santos esses programas ganharam maior proeminência nas políticas anti-drogas.

Gráfico 11 – Área de intervenção de Desenvolvimento Alternativo (2003-2014)



Fonte: UNODC, 2015, p. 85.

A coca é a substância ilícita mais produzida na Colômbia. Contudo, ilustra-se abaixo o cultivo de amapola para elucidação do efeito-balão. Mesmo o cultivo por hectares de amapola na Colômbia tendo reduzido de 6.500 hectares em 2000 para 387 em 2014, nos mesmos anos o subtotal do cultivo na América Latina aumentou de 6.853 para 11.185 hectares, devido ao aumento no cultivo mexicano.

Tabela 07 – Cultivo latino-americano de amapola em hectares (2002-2014)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Colômbia	4.153	4.026	3.950	1.950	1.023	715	394	356	341	338	313	298	387
México	2.700	4.800	3.500	3.300	5.000	6.900	15.000	19.500	14.000	12.000	12.025	10.500	10.798
Subtotal	6.853	8.826	7.450	5.250	6.023	7.615	15.394	19.856	14.341	12.338	12.338	10.798	11.185

Fonte: UNODC, 2015, p. 67.

3.5 CONCLUSÃO PARCIAL

Com relação ao narcotráfico, pode-se observar com os resultados acima expostos, que o governo Santos teve mais iniciativas de *zanahoria*, em comparação com seu antecessor, como a redução do uso da fumigação aérea e o aumento de regiões atendidas por programas de desenvolvimento alternativo. Contudo, como já mencionado, a fumigação aérea, nos dois governos, erradicou maiores áreas de cultivo do que a manual. Santos, portanto, não deixou de lado essa política de *garrote*. Sobre a produção da cocaína, mesmo passado anos de combate ao narcotráfico, com altos custos sociais e políticos, os resultados não foram os esperados, uma vez que os hectares foram reduzidos, mas não significativamente, uma vez que a produção potencial da droga aumentou.

Os resultados que contrariavam as expectativas da luta contra às drogas levaram ao questionamento dessa política pelos países produtores, que se reuniram em organizações⁸¹ para discutir o problema das drogas e a abordagem que teve até então. Há críticas em relação à criminalização do consumidor, e aos métodos empregados no combate à produção; surgindo a necessidade de mudança. A OEA convocou uma sessão extraordinária em 2014, que vai determinar a estratégia de 2016 a 2020 contra as drogas nas Américas. O presidente Santos, desejando manter boa relação com os Estados Unidos, foi cauteloso nesta discussão (ROJAS, 2013).

Em relação ao conflito, a abertura de diálogo com as FARC por si só representa um importante passo político, como já mencionado, pois Santos reconhece as intenções políticas do grupo, e se propõe a negociar a saída do conflito armado (política de *zanahoria*), enquanto Uribe o classificava como grupo terrorista, e apenas combatia militarmente. A reparação das vítimas por meio das leis criadas por Santos também são consideradas medidas políticas de *zanahoria*. Porém, destaca-se o fato das negociações no governo Santos ocorrerem sem um cessar-fogo, portanto, continuou o combate também por vias militares (política de *garrote*). De acordo com os dados do Banco Mundial (2015), o gasto militar colombiano passou de oito trilhões de pesos colombianos em 2002 para cerca de vinte e seis trilhões em 2014, representando 3% do PIB em todo esse período, com pequenas variações⁸².

Na política externa percebe-se a ampliação das agendas e dos parceiros no governo Santos. As relações entre a Colômbia e seus vizinhos melhoraram de forma geral, e outros

⁸¹ Surgem iniciativas internacionais como a Comissão Interamericana sobre Drogas e Democracia, composta pelos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) do Brasil, Ernesto Zedillo (1994-2000) do México, e César Gaviria (1990-1994) da Colômbia; e a Comissão Global de Políticas de Drogas (ROJAS, 2013).

⁸² Ver Tabela 11 – Gasto militar Colômbia (2002-2014), em Anexo L.

temas ganharam relevância, principalmente os de cunho econômico. Ainda assim, os problemas de segurança constituíram temas de destaque das agendas bilateral e multilateral colombiana.

Pelo que se pode observar nesse capítulo, o governo Santos buscou consolidar os resultados da PSD em relação à redução da violência. Em relação ao conflito, o uso do termo terrorismo foi reduzido, e abriu-se espaço para o diálogo. Foram incluídas políticas de *zanahoria* na administração do governo, contudo, as de *garrote* não foram completamente abandonadas.

A securitização de um tema, como já explicado no primeiro capítulo, é um processo, e, de forma geral, não ocorre instantaneamente; portanto, a dessecuritização ocorre da mesma maneira. Assim como o narcotráfico foi sendo escalonado de uma questão política para securitizada, como foi demonstrado ao longo deste trabalho, na dessecuritização o caminho inverso deve acontecer. No primeiro mandato de Santos, foram levantados neste capítulo, alguns pontos que indicam um distensionamento na forma como o narcoterrorismo é tratado. Contudo, para que se possa determinar se esses passos levarão à dessecuritização do tema é necessária maior distância temporal. Pode ser concluído, portanto, que o narcotráfico continuou sendo tratado de forma securitizada no primeiro mandato do governo Santos⁸³, mas de forma menos enérgica que seu antecessor, e com iniciativas políticas brandas.

A popularidade de Santos foi diminuindo durante seu mandato. Independentemente do resultado, o simples fato de abrir negociação com as FARC já era arriscado politicamente. Além disso, a Colômbia perdeu cerca de 90 mil quilômetros de mar territorial para a Nicarágua, decisão da Corte Internacional de Justiça de Haia a uma demanda apresentada pela Nicarágua pela soberania do arquipélago de San Andres, Providencia e Santa Catalina, em 2001⁸⁴. O alto gasto na organização e celebração da Cúpula das Américas em Cartagena (2012) também fez aumentar o descontentamento da população e a imagem negativa do presidente (BATTLE, DUNCAN, 2013)⁸⁵.

Com objetivo de melhorar sua imagem política e popularidade, Santos buscou fortalecer as políticas que estavam funcionando, como a reparação de vítimas do conflito, restituição de terras para os que as perderam em decorrência do conflito, e a construção de

⁸³ O gasto militar permaneceu comparativamente o mesmo em relação ao PIB, operações militares contra os grupos armados ilegais e o narcotráfico continuaram sendo executadas, e a ajuda militar externa dos EUA continuou sendo recebida e destinada em maior parte para fins militares.

⁸⁴ Ver BBC Mundo, 2012. Nicarágua, Colombia y el fallo de la Corte de La Haya.

⁸⁵ Ver Gráfico 20 – Imagem de Santos (2010 a 2013), em Anexo M.

cem mil habitações gratuitas. Santos ao atingir classes sociais mais baixas, aproximou o governo de outro setor socioeconômico (BATTLE, DUNCAN, 2013).

Nas eleições de 2014, os dois principais candidatos eram Juan Manuel Santos, que advogava pela continuação do processo de negociação de paz, e Óscar Ivan Zuluaga, que apoiava as políticas de Uribe. Santos contou com o apoio, especificamente neste tema, da esquerda, e obteve votos não só de eleitores que eram a favor de suas políticas de negociação, mas também dos que eram contra Uribe. Houve um grande índice de abstenção nas votações, e Santos foi reeleito apenas no segundo turno, com 54% dos votos (EL MUNDO, 2014).

A próxima etapa em uma continuação da análise de securitização do narcotráfico na Colômbia, seria observar como serão tratados o narcotráfico e o terrorismo no segundo mandato de Santos, e se o governo colombiano caminhará em direção à dessecuritização, ou se intensificará esforços militares para combater essas ameaças à segurança nacional.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do trabalho pode-se perceber a influência do proibicionismo norte-americano nas políticas antidrogas que tiveram curso na Colômbia. A Guerra às Drogas objetivava combater a produção das drogas, e nos anos seguintes, a Colômbia converteu-se no principal produtor de coca, e seu principal mercado consumidor era os Estados Unidos. As políticas estadunidenses para a região não foram consenso entre os países latino-americanos, nem isenta de críticas.

Além dos grupos narcotraficantes (e cartéis), os grupos guerrilheiros nascidos de ideais comunistas na década de 1960 acabaram se envolvendo no tráfico de drogas pela rentabilidade do negócio. Somado a isso, os grupos paramilitares de direita que surgiram para combater os guerrilheiros de esquerda também financiavam-se do tráfico ilegal. Nesse contexto conturbado, as políticas de combate às drogas sofreram respostas violentas, como atos terroristas, sequestros e assassinatos.

A corrupção também assolava o país, como nas eleições de 1994, em que a campanha que elegeu o presidente Ernesto Samper teve financiamento do narcotráfico. Os Estados Unidos classificaram a Colômbia como uma narcodemocracia, e perderam a ajuda externa contra as drogas, a economia piorou, e os grupos guerrilheiros e paramilitares dominaram com ainda mais força as regiões em que o Estado não se fazia presente. Apenas na eleição de Andrés Pastrana (1998-2002) foi que os Estados Unidos voltaram a apoiar a Colômbia no combate às drogas, e em 2000 teve início o Plano Colômbia.

O Plano Colômbia teve um caráter belicista, como apontado no trabalho, e destinado inicialmente ao combate às drogas, contudo, passou a incluir os grupos terroristas colombianos, chamados narcoterroristas. Isso foi possível após os atentados do 11 de setembro, em que o combate ao terrorismo tornou-se prioridade na agenda de segurança norte-americana.

O governo de Álvaro Uribe (2002-2010) aproximou a Colômbia e os Estados Unidos e mostrou o alinhamento à estratégia de linha dura de combate ao narcotráfico e ao terrorismo. As políticas de *garrote* se destacaram em relação às de *zanahoria*, como pode-se perceber pelos resultados apresentados. Os países vizinhos sofreram as consequências das políticas colombianas, acarretando no rompimento das relações com a Venezuela e o Equador.

No governo de Uribe, portanto, houve a securitização do narcoterrorismo, em que o Estado pode ser classificado como o principal objeto de referência, uma vez que o

narcoterrorismo pode ser uma ameaça dos setores militar e político ao seu território, suas instituições e suas ideias, como discorrido no trabalho. O ator securitizador foi o governo colombiano, personificado pelo presidente Uribe, por meio de seus discursos políticos para a sociedade colombiana (audiência). As medidas excepcionais podem ser observadas pelo alto financiamento na militarização do combate aos grupos armados e ao narcotráfico, na política de erradicação por aspersão aérea, no desrespeito aos direitos humanos e no rompimento de relações com países vizinhos.

Como resultados do governo Uribe, o país conseguiu recuperar boa parte do controle territorial e da capacidade de resposta. Os dados referentes ao combate ao tráfico de drogas indicam que houve grande ofensiva no combate à produção, porém, os resultados não foram os esperados, uma vez que a capacidade produtiva melhorou, e a produção também sofreu o efeito balão, tanto internamente, quando se deslocando ao Peru e à Bolívia, em que o cultivo aumentou. Além disso, foram feitas inúmeras críticas sobre a situação dos direitos humanos na Colômbia durante o seu governo, como retratado no capítulo 3.

No governo do presidente Juan Manuel Santos (2010-2014) percebe-se que as FARC ainda tinham possibilidade de influenciar a vida política no país, mesmo tendo enfraquecido militarmente. Outra chamada conquista do governo Uribe havia sido a desmobilização dos grupos paramilitares, que levou ao surgimento das Bandas Criminais, envolvidas diretamente com o narcotráfico, como observado no capítulo 4. O governo Santos então, classificou como desafios de segurança as FARC, as BACRIM, as milícias e redes criminais e a delinquência comum e o crime organizado, diversificando um pouco a ênfase apenas no narcoterrorismo como seu antecessor.

Foi dada continuidade e maior enfoque à consolidação dos resultados alcançados do governo anterior, e foi obtida ajuda financeira dos Estados Unidos para medidas de *zanahoria*. O auxílio militar estadunidense continuou preponderante em relação ao econômico, contudo, foi apresentado como houve a mudança de perfil dos auxílios, uma vez que entre 2012 e 2014, os valores dos financiamentos quase se equivalem.

A negociação com as FARC foi um marco do governo Santos, demonstrando o reconhecimento do conflito armado pelo governo (que não houve pelo seu antecessor). A Lei de Vítimas e Restituição de Terras o reafirma, uma vez que tratou do reconhecimento das vítimas do conflito armado e sua restituição. Ainda assim, Santos continuou agindo por vias militares para combater os grupos armados ilegais e os narcotraficantes. Como forma de combate ao narcotráfico, apesar do aumento na utilização da erradicação manual, a aspersão

aérea continuou predominando no governo Santos. Contudo, o desenvolvimento alternativo ganhou destaque no governo Santos.

Em contraste com Uribe, Santos diversificou os temas e os parceiros externos, buscando aproximação com os países da região e participação na UNASUL, sem significar a ruptura das relações com os Estados Unidos. Também restitui as relações com Venezuela e Equador. Contudo, apesar dessa diversificação, o narcotráfico continuou sendo o principal tema de discussão da política externa.

Pode-se concluir, portanto, que em comparação com o seu antecessor, mais políticas de *zanahoria* foram implementadas durante o governo Santos, contudo, houve certo resguardo, uma vez que políticas de *garrote* não foram abandonadas, e sim, permaneceram dominantes, como demonstrado no trabalho. De forma a responder a pergunta do trabalho, se ‘houve uma inflexão na política do governo Santos em relação ao tráfico de drogas como tema da agenda de segurança internacional?’ O que se pode concluir em relação ao primeiro mandato de Santos é que as políticas foram mais brandas, com maior ênfase à negociação, às políticas de desenvolvimento alternativo, e maior preocupação com os indivíduos. Contudo, a dessecuritização completa não pode ser observada, uma vez que a questão continuou sendo tratada como ameaça à segurança nacional, e combatido ainda por meios militares. Cabe avaliar no futuro se as estratégias menos enérgicas e mais brandas serão mantidas no segundo mandato.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Arthur Bernardes do. **A Guerra ao Terror e a Tríplice Fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos**. 2008. 278 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/13091/13091_3.PDF>. Acesso em: 20 mar. 2015

BANCO MUNDIAL. **Banco de datos mundial: Indicadores del desarrollo mundial**. 2015. Disponível em:

<<http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&country=COL&series;=,=>>. Acesso em: 01 out. 2015.

BATLLE, Margarita; DUNCAN, Gustavo. Colombia: un panorama menos confuso. **Revista de Ciencia Política (Santiago)**, Santiago, v. 33, n. 1, p.101-116, jul. 2013. SciELO Comision Nacional de Investigacion Cientifica Y Tecnologica (CONICYT). DOI: 10.4067/s0718-090x2013000100005. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2013000100005&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BBC MUNDO. **Nicaragua, Colombia y el fallo de la Corte de La Haya: ¿quién gana y quién pierde?**. 2012. Disponível em: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/11/121119_colombia_nicaragua_fallo_haya_en>. Acesso em: 12 ago. 2015.

BORDA, Sandra. La política multilateral colombiana de drogas durante las dos administraciones Uribe: Hacia el activismo prohibicionista en una era de distensión. In: URIBE, Alejandro Gaviria; LONDOÑO, Daniel Mejía (Comp.). **Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos**. Bogotá: Universidad de Los Andes, Ediciones Uniandes, 2011. p. 149-176.

BUELVAS, Eduardo Pastrana. La política exterior colombiana hacia sudamérica: de Uribe a Santos. In: IX CURSO PARA DIPLOMATAS SUL-AMERICANOS, 2011, Brasília. **Textos Acadêmicos**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011. p. 67 - 82. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/XI_Curso_para_Diplomatas.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BUONO, Richard A. Dello. **El Plan Colombia/La Iniciativa Regional Andina: ¿hacia la guerra, o la concertación?**. 2001. O trabalho foi apresentado ao Fórum Nacional de Análise de Relações Interacionais na Cidade do Panamá, Panamá em outubro de 2001. Disponível em: <<http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2011/10/El-Plan-Colombia-la-iniciativa-regional-andina-hacia-la-guerra-o-la-concertacion-Richard-Buono.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

BUZAN, Barry. **People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations**. Department Of International Studies, University Of Warwick: Wheatsheaf Books Ltd, 1983.

_____. **People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era**. Boulder: Lynne Rienner Publishers 1991.

_____. **Rethinking Security after the Cold War.** Cooperation and Conflict, 32, 5, 1997. Disponível em: <<http://cac.sagepub.com/cgi/content/abstract/32/1/5>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Powers: the structure of the International Security.** Cambridge University Press, 2003

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. **Security: a new framework for analysis.** Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CARACOL (Colombia). **Colombia en Estado de Conmoción Interior.** 2002. Disponível em: <<http://www.caracol.com.co/noticias/colombia-en-estado-de-conmocion-interior/20020812/nota/108300.aspx>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

CARACOL RÁDIO. **'Apoyemos todos al Presidente Santos, a su Gobierno', pide Uribe en discurso de despedida.** 2010. Disponível em: <http://caracol.com.co/radio/2010/08/05/nacional/1281031500_337355.html>. Acesso em: 05 out. 2015.

CENTER FOR INTERNATIONAL POLICY. UNITED STATES. **Security Assistance Monitor: A citizen's guide to U.S. security and defense assistance.** 2015. Disponível em: <<http://securityassistance.org/>>. Acesso em: 23 set. 2015.

COMISIÓN GLOBAL DE POLÍTICAS DE DROGAS (Colombia). **Guerra a las drogas.** 2011. Disponível em: <http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_Spanish.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2015.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. **Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia.** 2010. Disponível em: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2009_esp.pdf>. Acesso em: 06 out. 2015.

DÁRIO, Diogo Monteiro. **Os diálogos de paz entre as FARC e o governo Santos na Colômbia.** Policy Brief, n.1, fev. 2014. Disponível em: <<http://www.iri.puc-rio.br/uploads/content/files/fee9fcdb4511c52338c37e8406950a94a5cb70fe.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2015.

DELAGACIÓN DE PAZ DE LAS FARC-EP (La Habana). **COMUNICADO CONJUNTO NO. 15.** 2013. Disponível em: <<http://www.pazfarc-ep.org/index.php/noticias-comunicados-documentos-farc-ep/comunicado-conjunto/1240-comunicado-conjunto-16>>. Acesso em: 30 set. 2015.

EL MUNDO. **AMÉRICA Recuento oficial Juan Manuel Santos gana las elecciones en Colombia:** La única cuestión que dividía a los candidatos era el proceso de paz de La Habana. La izquierda apoya su proceso de paz pero no sus otras medidas políticas. 2014. Disponível em:

<<http://www.elmundo.es/internacional/2014/06/15/539d325fca474117648b456e.html>>. Acesso em: 16 ago. 2015.

EL TIEMPO (Colombia). **Texto completo del discurso del presidente Uribe en el Congreso**. 2009. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5659167>>. Acesso em: 05 out. 2015.

FELLOWSHIP OF RECONCILIATION. U.s. Office On Colombia. **Asistencia Militar y Derechos Humanos: Colombia, □responsabilidad□ de □los □Estados □Unidos,□ y □consecuencias a □nivel□ mundial**. 2010. Disponível em: <<http://forusa.org/sites/default/files/uploads/asistenciamilitar100729espfinal-hires.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

FIORE, Maurício. O lugar do Estado na questão das drogas: O paradigma proibicionista e as alternativas. **Novos Estudos: CEBRAP**, São Paulo, v. 1, n. 92, p.9-21, mar. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002012000100002>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA - EJÉRCITO DEL PUEBLO (FARC-EP) (Colômbia). **Línea de tiempo del Proceso de Paz**. Disponível em: <<https://www.pazfarc-ep.org/index.php/cronologia>>. [s. d.]. Acesso em: 12 ago. 2015.

FUND FOR PEACE. **Fragile States Index**. 2015. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/>>. Acesso em: 07 out. 2015.

GAVÍRIA, Alejandro; MEJÍA; Daniel. Introducción. In: GAVÍRIA, Alejandro, MEJÍA; Daniel. **Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos**. Bogotá: Universidad de Los Andes, Ediciones Uniandes, 2011. p. 1-10.

LARREAMENDY-JOERNS, Jorge; VENCE, María Fernanda. La demanda como drama: la prevención y el tratamiento del uso de drogas en Colombia. In: URIBE, Alejandro Gaviria; LONDOÑO, Daniel Mejía. **Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos**. Bogotá: Universidad de Los Andes, Ediciones Uniandes, 2011. p. 121-145.

LAURENT, Muriel. Colombia y Europa frente a las drogas: desencuentro pero cooperación. In: URIBE, Alejandro Gaviria; LONDOÑO, Daniel Mejía. **Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos**. Bogotá: Universidad de Los Andes, Ediciones Uniandes, 2011. p. 177-203.

MEJÍA, Daniel. Políticas antidroga en el Plan Colombia: costos, efectividad y eficiencia. In: URIBE, Alejandro Gaviria; LONDOÑO, Daniel Mejía. **Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos**. Bogotá: Universidad de Los Andes, Ediciones Uniandes, 2011. p. 69-89. Disponível em: <<http://www.yale.org/macmillan/newsletter/rethinking-war-on-drugs.pdf#page=19>>. Acesso em 13 jun. 2015.

MONTILLA, Paola. COLOMBIA: ¿HACIA UNA REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO? **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 34, n. 1, p.105-124, 2014. Disponível em: <<http://ref.scielo.org/rz3vfc>>. Acesso em: 11 ago. 2015.

NULLVALUE. El Tiempo. **Discurso de posesión del Presidente Álvaro Uribe Vélez:** Retomemos el lazo unificador de la ley, la autoridad democrática, la libertad y la justicia social. No venimos a quejarnos, llegamos a trabajar.. 2002. Discurso proferido por Álvaro Uribe. Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1339914>>. Acceso em: 14 ago. 2015.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Naciones Unidas. Desnarcotizar el conflicto: la lucha contra la droga. In: PNUD. **El conflicto, callejón con salida:** Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia. Bogotá, 2003. p. 303-319. Disponible em: <http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/capitulo_13.pdf>. Acceso em: 13 maio 2015.

POSADA-CARBÓ, Eduardo. Colombia After Uribe. **Journal Of Democracy**, [S.I.], v. 22, n. 1, p.137-151, jan. 2011. Disponible em: <<http://www.journalofdemocracy.org/article/latin-america-colombia-after-uribe>>. Acceso em: 10 ago. 2015.

REDACCIÓN INTERNACIONAL. El Tiempo. **Desde Obama hasta Dilma enviaron mensajes de apoyo al proceso de paz:** Los gobiernos coinciden en que esta es una oportunidad histórica que las partes deben aprovechar. 2012. Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12194479>>. Acceso em: 12 ago. 2015.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Estado. Constituição (1991). Artículo nº 213. **Título VII - de La Rama Ejecutiva.** Colombia, 1991. Disponible em: <<http://colombia.justia.com/nacionales/constitucion-politica-de-colombia/titulo-vii/capitulo-6/>>. Acceso em: 13 ago. 2015.

_____. Departamento Nacional de Planeación. República de Colombia. **Plan Nacional de Desarrollo: 2002-2006.** 2003a. Disponible em: <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf>>. Acceso em: 13 ago. 2015.

_____. Presidencia de La República y Ministerio de Defensa Nacional. República de Colombia. **Política de Defensa y Seguridad Democrática.** 2003b. Disponible em: <<http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>>. Acceso em: 12 ago. 2015.

_____. GOBIERNO NACIONAL (Estado). Ley nº 975, de 25 de julho de 2005. **Ley 975 de 2005.** Bogotá, Disponible em: <http://www.fiscalia.gov.co:8080/Documentos/Normativa/LEY_975_250705.htm>. Acceso em: 06 out. 2015.

_____. Ministerio de Defensa. República de Colombia. **Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática.** 2010. Disponible em: <http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios-sectoriales/info_estadistica/Logros de Política CSD Junio 2010.pdf>. Acceso em: 12 ago. 2015.

_____. Ministerio de Defensa Nacional. República de Colombia. **Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad.** 2011a. Disponible em: <http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/COL/POL_INT_SEG_DEF.pdf>. Acceso em: 12 ago. 2015.

_____. Ministerio del Interior y de Justicia. República de Colombia. **Ley de Víctimas y Restitución de Tierras:** Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. 2011b. Disponible em:

<<http://www.unidadvictimas.gov.co/normatividad/LEY+DE+VICTIMAS.pdf>>. Acceso em: 15 ago. 2015.

_____. Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. **Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial.** 2011c. Disponible em:

<<http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/política-nacional-de-consolidación-y-reconstrucción-territorial>>. Acceso em: 15 ago. 2015.

_____. GOBIERNO NACIONAL Y FARC-EP. **Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.** 2012. Disponible em:

<<https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>>. Acceso em: 12 ago. 2015.

_____. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. **¿Qué se ha acordado en La Habana?:** Primer, Segundo & Tercer Acuerdo. 2014. Disponible em:

<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/documentos-y-publicaciones/Documents/Qué_se_ha_acordado_en_La_Habana.pdf>. Acceso em: 30 set. 2015.

RIVERA, Vicente Torrijos. La política de seguridad en Colombia: ¿Ruptura, o una continuidad creativa?. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad,** Bogotá, v. 6, n. 1, p.113-125, jan. 2011. Disponible em:

<http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1909-30632011000100006&script=sci_arttext>. Acceso em: 10 ago. 2015.

RIVILLAS, Borja Díaz. Política exterior de los EE.UU. hacia Colombia: El paquete de ayuda de 1.300 millones de dólares de apoyo al Plan Colombia y la región andina. **América Latina Hoy,** Universidad de Salamanca, v. 1, n. 31, p.145-186, jul. 2002. Disponible em:

<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30803107>>. Acceso em: 13 jun. 2015.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e Militarização nas Américas: Vício de

Guerra. **Contexto Internacional,** Rio de Janeiro, v. 1, n. 34, p.9-41, jan. 2012. Disponible em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-8529201200010001&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acceso em: 16 abr. 2015.

ROJAS, Diana Marcela. Colombia frente a Estados Unidos: ¿La continuidad de una relación especial?. **Foreign Affairs: Latinoamérica,** [s.i.], v. 12, n. 1, p.2-9, 2012. Disponible em:

<<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3849541>>. Acceso em: 11 ago. 2015.

_____. Las relaciones Colombia-Estados Unidos en el gobierno Santos:¿llegó la hora del post conflicto?. **Análisis Político,** [s.i.], v. 26, n. 79, p.121-138, set. 2013. Disponible em:

<<http://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43323>>. Acceso em: 11 ago. 2015.

ROSSI, Adriana. **Narcotráfico y seguridad en América Latina.** Revista de La Bolsa de Comercio de Rosario, n. 1522, p.46-52, jun. 2014. Disponible em:

<<http://www.bcr.com.ar/Secretara de Cultura/Revista Institucional/2014/Mayo/Rossi.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

SANTOS, Juan Manuel. **Discurso del Presidente Juan Manuel Santos Calderón**. 2010. Disponível em:

<http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx>. Acesso em: 13 ago. 2015.

SANTOS, Marcelo. **A política dos Estados Unidos de combate ao narcotráfico e o Plano Colômbia (1998-2005)**. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 12, n. 22, p.169-188, jun. 2006. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/354>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

SANTOS, Leandro Fernandes Sampaio. **Política de drogas nos Andes: entre a cooperação e a (in)securitização**. *Revista do Laboratório de Estudos da Violência da Unesp/marília, Marília*, v. 1, n. 13, p.65-83, maio 2014. Disponível em: <https://www.academia.edu/7532222/POLÍTICA_DE_DROGAS_NOS_ANDES_ENTRE_A_COOPERACÃO_E_A_IN_SECURITIZAÇÃO>. Acesso em: 21 mar. 2015.

SEMANA (Colombia). **Discurso de Uribe en la ONU**. 2002. Disponível em:

<<http://www.semana.com/noticias/articulo/discurso-uribe-onu/54046-3>>. Acesso em: 05 out. 2015.

_____. **Ecuador retira proceso contra Colombia en La Haya: El presidente Ecuatoriano, Rafael Correa, había anunciado a fines de agosto que su país retiraría el recurso jurídico**. 2013. Disponível em: <<http://www.semana.com/nacion/articulo/ecuador-desiste-de-demanda-contra-colombia/357380-3>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

_____. **Gobierno y ELN exploran proceso de paz: La segunda fuerza guerrillera del país inicia conversaciones de paz con la administración Santos**. 2014. Disponível em: <<http://www.semana.com/nacion/articulo/santos-anuncia-dialogo-de-paz-con-el-eln/391102-3>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

TANNO, Grace. **A contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional**. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 25, p.47-80, jan. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v25n1/v25n1a02.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

THOUMI, Francisco E.. **El imperio de la droga: Narcotráfico, economía y sociedad en los Andes**. Bogotá: Editorial Planeta, 2002. Disponível em: <<http://www.notinet.com.co/pedidos/drogasilegales.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2015.

TICKNER, Arlene B.. La securitization de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales. **Colombia Internacional: Revista del Departamento de Ciencia Política**, [s.i.], v. 1, n. 60, p.12-35, jul. 2004. Disponível em: <<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/439/index.php?id=439>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

_____. La guerra contra las drogas: Las relaciones Colombia-Estados Unidos durante la administración Pastrana. In: ALVAREZ, J. Estrada (Ed.). **Plan Colombia, ensayos**

críticos. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001. Disponível em: <<http://www.mamacoca.org/ed-especial1/tcap10.htm>>. Acesso em: 13 jun. 2015.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. Colômbia: Mais Insegurança Humana, Menos Segurança Regional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, n. 24, p.129-166, jan. 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292002000100002>>. Acesso em: 13 jun. 2015.

ULLMAN, Richard H.. Redefining Security. **International Security**, v. 8, n. 1, p.129-153, 1983. Disponível em: <<http://magnus1.prv.pl/FILES/BM/13.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2015

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). United Nations. **Desarrollo Alternativo. 2013.** Disponível em: <<http://www.unodc.org/colombia/es/da2013/daprincipal.html>>. Acesso em: 13 jun. 2015

_____. United Nations. **Monitoreo de Cultivos de Coca 2014.** 2015. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2014_web.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

_____. United Nations. **World Drug Report.** 2011. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World_Drug_Report_2011_ebook.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. United Nations. **World Drug Report.** 2014. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/wdr2014/World_Drug_Report_2014_web.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2015.

U.S. EMBASSY. **Plan Colombia.** Disponível em: <<http://bogota.usembassy.gov/plancolombia.html>>. [s. d.] Acesso em: 14 ago. 2015.

_____. **La Iniciativa Regional Andina de Estados Unidos:** (Destaca solicitud fondos para Colombia y vecinos). 2001. Informe da Casa Branca publicado na Terceira Cúpula das Américas em Quebec, 21 de abril de 2001. Disponível em: <<http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/texttrans/2005/01/20050112151912lfjnoeled0.9728052.html#axzz3iktrtBFm>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

U.S. Government Accountability Office (GAO). **Plan Colombia: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance.** 2008. GAO Report to the Honorable Joseph R. Biden, Jr., Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate. Disponível em: <<http://www.gao.gov/new.items/d0971.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

VALENCIA, León. Drogas, conflito e os EUA: a Colômbia no início do século. **Estudos Avançados**, [s.l.], v. 19, n. 55, p.129-151, 2005. FapUNIFESP (SciELO). DOI: 10.1590/s0103-40142005000300010. Disponível em: <<http://ref.scielo.org/w9gn64>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

VALENCIA VILLA, Hernando. **La ley de Justicia y Paz de Colombia a la luz del Derecho Internacional de los derechos humanos.** 2005. Disponível em: <http://www.peacebrigades.org.uk/fileadmin/user_files/projects/colombia_formacion/files/Do>

cumentos/Paramilitarismo/0512_HValencia-_Ley_JyP_DIDDHH.pdf>. Acesso em: 06 out. 2015.

VELÁSQUEZ, Alejo Vargas. El gobierno de Juan Manuel Santos y su política de seguridad y defensa. **Ciudad Paz-ando**, v. 4, n. 2, p.9-23, jul. 2011. Disponível em: <<http://revistas.udistrital.edu.co/ojs/index.php/cpaz/article/view/7320>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

VÉLEZ, Álvaro Uribe. **Manifiesto Democrático: 100 Puntos**. 2002. Disponível em: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269_archivo_pdf.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

VIANA, Manuela Trindade. A Ascensão de Uribe na Colômbia: Segurança Interna e Aliança Estratégica com os Estados Unidos na Construção do Estado Nação. In: AYERBE, L. F. (Org.). **Novas Lideranças Políticas e Alternativas de Governo na América do Sul**. São Paulo: Unesp, 2008. p. 153-182. Disponível em: <<http://www.geocities.ws/politicausp/relacoesinternacionais/alcont/Viana.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

_____. **A dimensão internacional do conflito armado colombiano: a internacionalização dos processos de paz segundo as agendas hemisférica e global**. 2010. f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, USP, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-23112009-120910/pt-br.php>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, Maria del Pilar. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S.l.], v. 48, n. 2, p.86-110, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000200005>. Acesso em: 10 ago. 2015.

WILLS-OTERO, Laura; BENITO, Christian Iván. De Uribe a Santos: Cambios y continuidades de la política colombiana en 2011. **Revista de Ciencia Política**, [s. L.], v. 32, n. 1, p.87-107. 2012. Disponível em: <<http://www.revistacienciapolitica.cl/en/2013/articulos/de-uribe-a-santos-cambios-y-continuidades-de-la-politica-colombiana-en-2011/>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

YAFFE, Lilian. Conflicto armado en Colombia: análisis de las causas económicas, sociales e institucionales de la oposición violenta. **Revista CS En Ciencias Sociales**, Cali, n. 8, p.187-208, jul. 2011. Disponível em: <http://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista_cs/article/view/1133/1496>. Acesso em: 13 maio 2015.

ANEXO A

Tabela 08 – Civis Assassinados pelos grupos terroristas colombianos (1997-2002)

	Civis assassinados		Civis Assassinados em massacre	
	FARC e ELN	Autodefesas ilegais	FARC e ELN	Autodefesas ilegais
1997	531	78	126 (23)	30 (6)
1998	549	216	183 (26)	111 (16)
1999	910	743	146 (26)	408 (61)
2000	1075	1012	202 (36)	701 (102)
2001	1060	1028	158 (25)	281 (42)
2002	952	405	312 (35)	59 (12)

Fonte: Ministerio de Defensa (REPUBLICA DE COLOMBIA, 2003b, p. 24)

ANEXO B

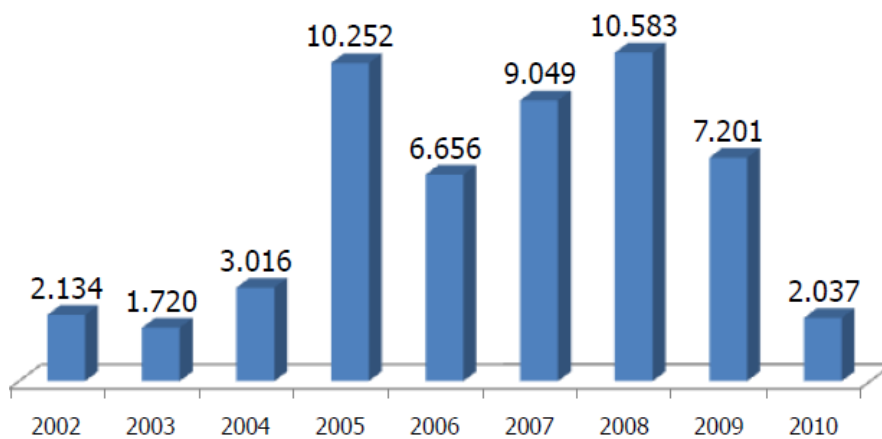
Tabela 09 – Elementos Índice de Estados fracassados (Colômbia)

Year	Position	Mounting Demographic Pressures	Massive movement of Refugees or Internally Displaced People	Vengeance-seeking Group Grievance	Chronic and Sustained Human Flight	Uneven Economic Development	Poverty and Economic Decline	Legitimacy of the State	Progressive Deterioration of Public Services	Violation of Human Rights and Rule of Law	Security Apparatus	Rise of Factionalized Elites	External Intervention
2005	14	9	8	6,9	9,2	9	7,1	9,8	4,2	8,2	5,4	9,2	9
2010	46	6,7	9	7,2	8,3	8,3	4,6	7,7	5,8	6,9	7,7	8	8
2014	59	6,2	8	7,7	7	7,8	4,1	7,4	6,3	7,1	7	7,7	6,8

Fonte: FUND FOR PEACE, 2015, elaboração própria.

ANEXO C

Gráfico 12 - Investimento externo em milhões de US\$ (2002-jul/2010)



Fonte: REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2010, p. 64).

ANEXO D

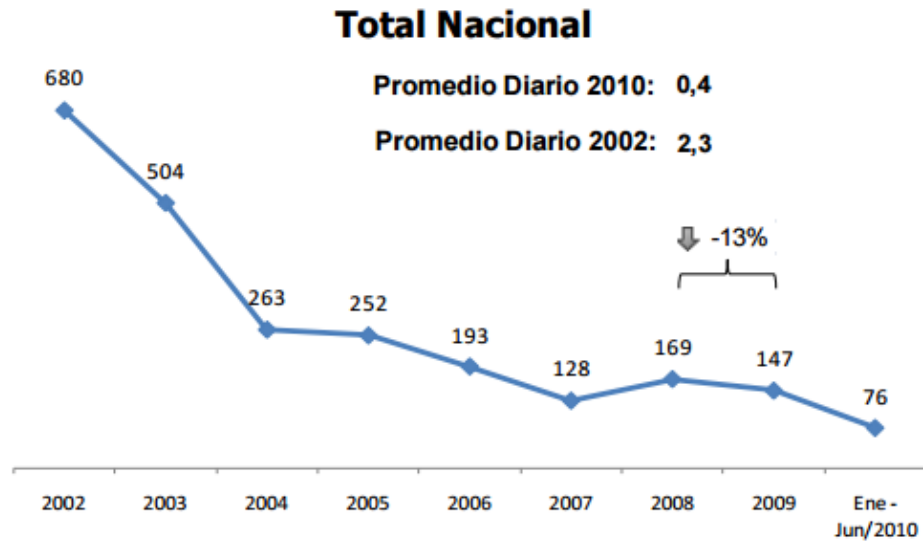
Gráfico 13 - Homicídio Comum (2002-junho/2010)



Fonte: REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2010, p. 10.

ANEXO E

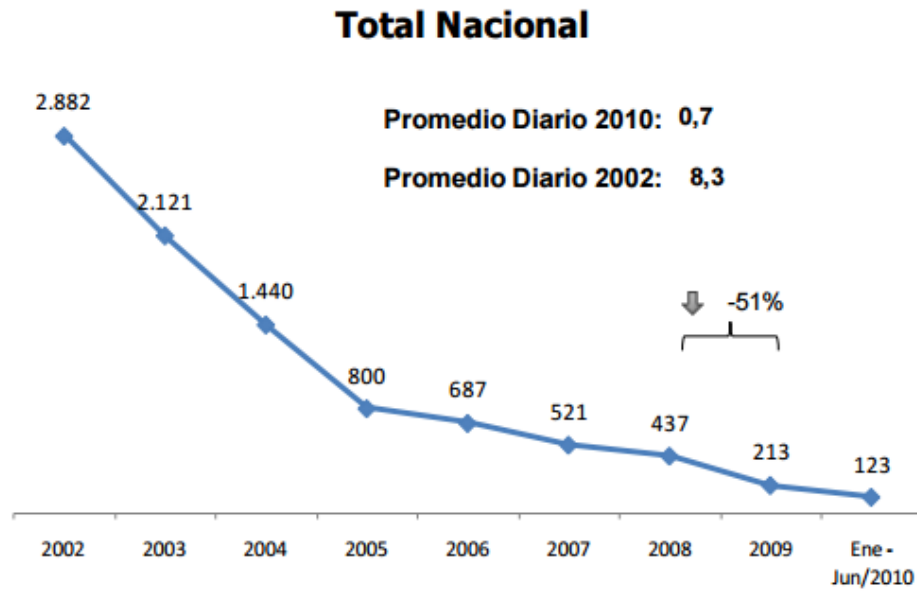
Gráfico 14 - Homicídio Coletivo, quatro ou mais pessoas (2002-junho/2010).



Fonte: REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2010, p. 12.

ANEXO F

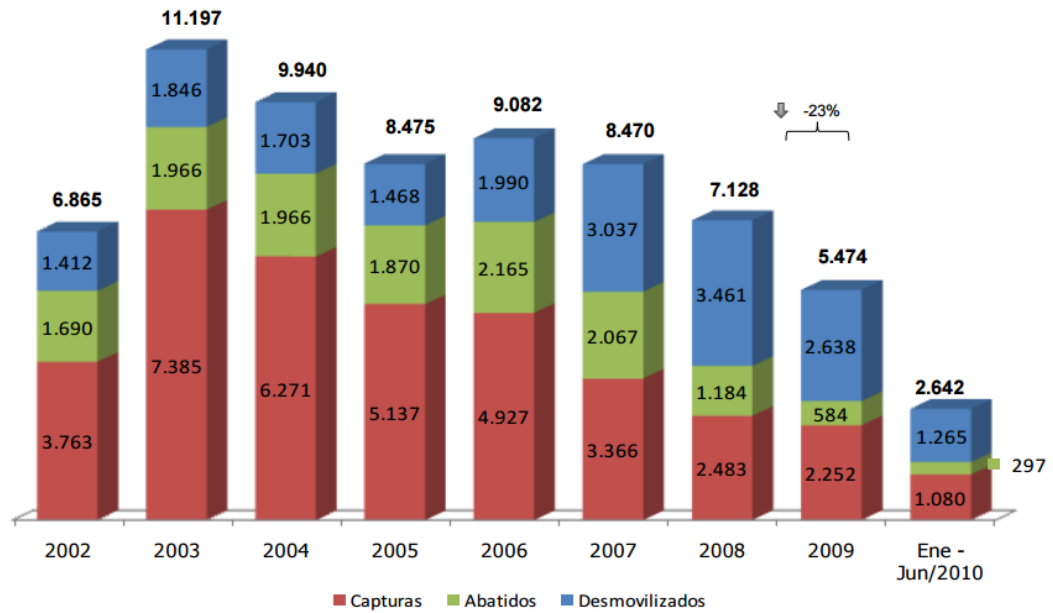
Gráfico 15 - Sequestro Total (2002-junho/2010)



Fonte: REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2010, p. 14.

ANEXO G

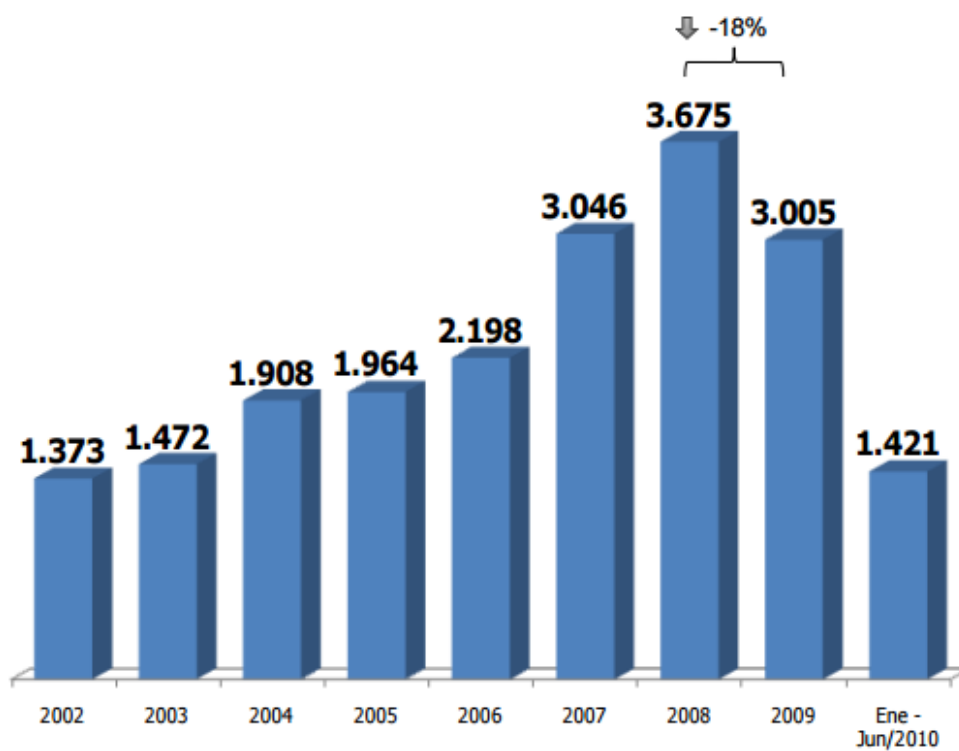
Gráfico 16 - Membros de grupos armados ilegais neutralizados (2002-jun/2010)



Fonte: REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2010, p. 48).

ANEXO H

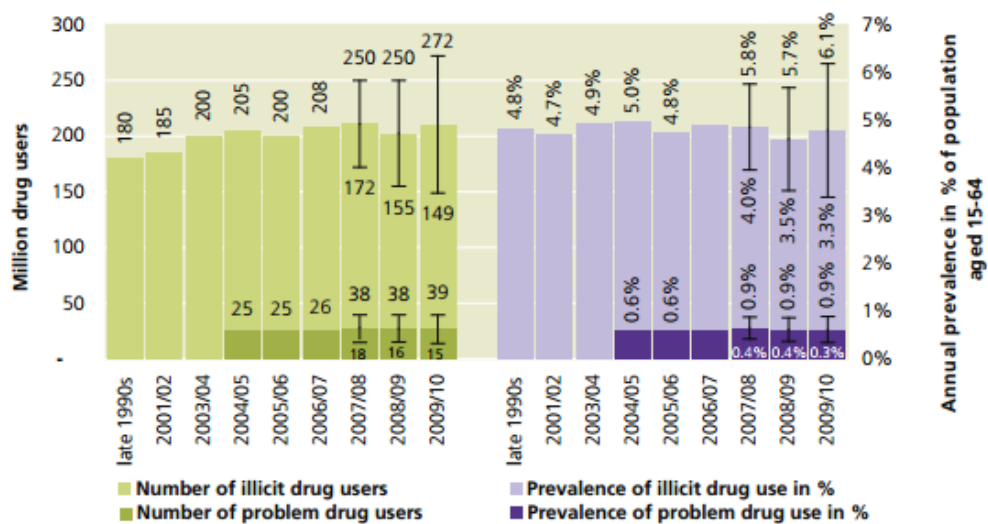
Gráfico 17 - Laboratórios de substâncias ilícitas destruídos (2002-jun/2010)



Fonte: REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2010, p. 43).

ANEXO I

Gráfico 18 – Prevalência anual e o número de usuários de drogas ilícitas no nível global (fim da década de 1990 -2010)

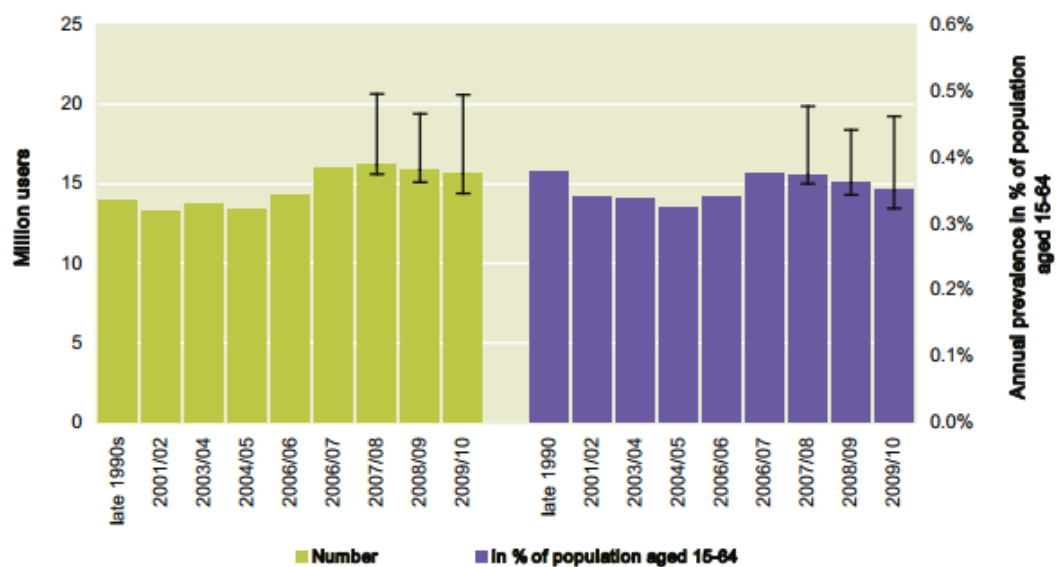


While there is no established definition of problem drug users, they are usually defined by countries as those that regularly use illicit substances and can be considered dependent, and those who inject drugs.

Fonte: UNODC, 2011, p. 13.

ANEXO J

Gráfico 19 – Prevalência anual e número de usuários de cocaína a nível mundial (fim da década de 1990 a 2010).



Fonte: UNODC, 2011, p. 16.

ANEXO K

Tabela 10 – U.S. AID para Colômbia (2002-2014)

Ano	Aux. militar	Aux. econômico	Total	Auxílio militar	Auxílio econômico
2002	\$ 391.946.776,00	\$ 115.500.000,00	\$ 507.446.776,00	77%	23%
2003	\$ 602.230.707,00	\$ 136.920.000,00	\$ 739.150.707,00	81%	19%
2004	\$ 610.824.588,00	\$ 134.759.482,00	\$ 745.584.070,00	82%	18%
2005	\$ 596.259.017,00	\$ 134.993.482,00	\$ 731.252.499,00	82%	18%
2006	\$ 589.237.053,00	\$ 143.338.107,00	\$ 732.575.160,00	80%	20%
2007	\$ 614.412.215,00	\$ 146.582.265,00	\$ 760.994.480,00	81%	19%
2008	\$ 409.044.227,00	\$ 249.568.655,00	\$ 658.612.882,00	62%	38%
2009	\$ 420.318.426,00	\$ 250.728.183,00	\$ 671.046.609,00	63%	37%
2010	\$ 434.174.860,00	\$ 248.238.999,00	\$ 682.413.859,00	64%	36%
2011	\$ 342.042.537,00	\$ 214.025.255,00	\$ 556.067.792,00	62%	38%
2012	\$ 246.859.979,00	\$ 196.985.129,00	\$ 443.845.108,00	56%	44%
2013	\$ 217.101.348,00	\$ 195.941.473,00	\$ 413.042.821,00	53%	47%
2014	\$ 221.879.409,00	\$ 170.749.432,00	\$ 392.628.841,00	57%	43%

Fonte: CENTER FOR INTERNATIONAL POLICY, 2015, elaboração própria.

ANEXO L

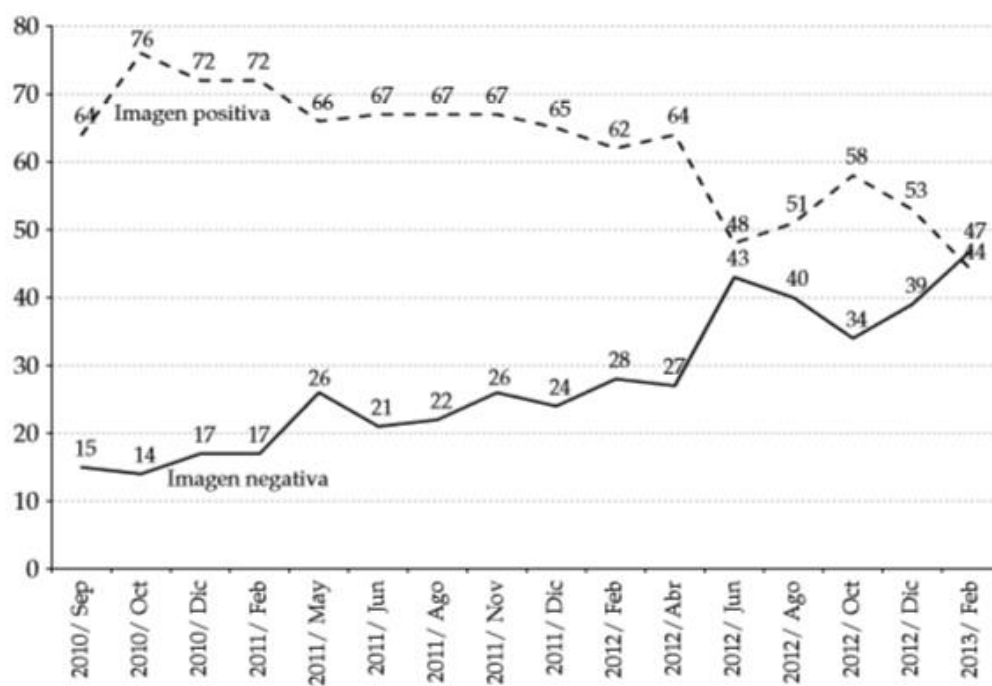
TABELA 11 – Gasto militar Colômbia (2002-2014)

INDICADOR	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gasto militar (% do PIB)	3,40%	3,40%	3,40%	3,30%	3,20%	3,20%	3,70%
Gasto militar (pesos colombianos)	\$ 8.383.000.000.000,00	\$ 9.434.000.000.000,00	\$ 10.664.000.000.000,00	\$ 11.405.000.000.000,00	\$ 12.577.000.000.000,00	\$ 14.082.000.000.000,00	\$ 17.810.000.000.000,00
PIB (US\$)	\$ 97.933.392.356,43	\$ 94.684.582.573,32	\$ 117.074.865.515,28	\$ 146.566.266.310,57	\$ 162.590.146.096,41	\$ 207.416.494.642,38	\$ 243.982.437.870,84
INDICADOR	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Gasto militar (% do PIB)	3,80%	3,60%	3,00%	3,10%	3,40%	3,40%	
Gasto militar (pesos colombianos)	\$ 19.496.000.000.000,00	\$ 19.787.000.000.000,00	\$ 19.048.000.000.000,00	\$ 21.035.000.000.000,00	\$ 24.297.000.000.000,00	\$ 26.132.000.000.000,00	
PIB (US\$)	\$ 233.821.670.544,26	\$ 287.018.184.637,53	\$ 335.415.156.702,19	\$ 369.659.700.375,52	\$ 380.063.456.192,64	\$ 377.739.622.865,84	

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2015.

ANEXO M

Gráfico 20 – Imagem de Santos (2010 a 2013)



Fonte: BATTLE, DUNCAN, 2013, p. 109