

ANA CAROLINA ROSSO DE OLIVEIRA

**AS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE COMBATE ÀS DROGAS:
UM OLHAR A PARTIR DOS PROBLEMAS ORIGINÁRIOS DA
COLÔMBIA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do Grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Graciela De Conti Pagliari

Florianópolis

2015

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Rosso de Oliveira, Ana Carolina

As políticas brasileiras de combate às drogas : um olhar
a partir dos problemas originários da Colômbia / Ana
Carolina Rosso de Oliveira ; orientadora, Graciela De
Conti Pagliari - Florianópolis, SC, 2015.

172 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais.

Inclui referências

1. Relações Internacionais. 2. tráfico de drogas. 3.
Brasil. 4. Colômbia. I. De Conti Pagliari, Graciela . II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-
Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

Ana Carolina Rosso de Oliveira

**AS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE COMBATE ÀS DROGAS:
UM OLHAR A PARTIR DOS PROBLEMAS ORIGINÁRIOS DA
COLÔMBIA**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em Relações Internacionais, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais.

Florianópolis, 23 de abril de 2015.

Prof.^a Mónica Salomón, Dr.^a
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:

Prof.^a Graciela de Conti Pagliari, Dr.^a
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Juliana Lyra Viggiano Barroso, Dr.^a
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Clarissa Franzoi Dri, Dr.^a
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Tássio Franchi, Dr.
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Lurdes, que me acompanhou ao longo dessa jornada, me dando suporte em todas as minhas escolhas. Dedico à você esta dissertação!

Ao meu pai, Hélio, que mesmo longe manteve suas palavras de incentivo.

Ao meu parceiro de todas as horas, Rafael, que com sua calma me fez acreditar que hora ou outra eu chegaria ao fim.

Aos meus irmãos, Rafael e Alexandre, por todo o apoio de sempre.

Aos meus colegas e amigos do PPGRI pela amizade construída, em especial Sâmia, Michelly e Naiane, as quais sempre me acompanharam nos momentos difíceis e pelas quais sempre estarei na torcida.

Aos professores do PPGRI pela sabedoria e conhecimento repassado.

À minha orientadora, professora doutora Graciela De Conti Pagliari, por orientar-me com afinco e continuar acreditando em mim, mesmo quando isto parecia não ser mais possível.

RESUMO

O fim do confronto bipolar evidenciou a necessidade dos Estados de repensar os mecanismos para lidarem com as novas ameaças que, por sua capacidade difusora, não respeitam os limites das fronteiras nacionais. Dentre as novas ameaças, o narcotráfico é um dos principais problemas enfrentados pela região sul-americana, pois ela conglobera os três maiores produtores mundiais de droga – Colômbia, Peru e Bolívia. A questão das drogas na Colômbia é ainda mais preocupante, tendo em vista que o país perpassa por um conflito armado latente, pela atuação das guerrilhas, e pela utilização do tráfico de drogas por estes grupos como fonte de financiamento para a sua luta armada. Soma-se a isso a incisiva presença norte-americana para a resolução dos problemas domésticos colombianos através da “exportação” de sua agenda de segurança à Colômbia, o que desencadeou na militarização do combate às drogas, às guerrilhas e ao terrorismo internacional. Neste cenário, aponta-se como objetivo dessa dissertação discorrer sobre as respostas do Brasil ao tráfico de drogas, ameaça securitizada e combatida militarmente na Colômbia e que tem afetado a fronteira entre os dois países. Pontua-se, no âmbito político e militar, as ações brasileiras para reprimir e coibir às drogas, iniciativas que têm buscado aumentar a presença do Estado brasileiro na região amazônica a fim de manter a segurança e a defesa do território nacional frente às novas ameaças e resguardar a soberania do país em uma região considerada estratégica aos interesses nacionais.

Palavras-chave: Colômbia; tráfico de drogas; Brasil; fronteira; ações brasileiras.

ABSTRACT

The end of bipolar confrontation showed the need for States to rethink the mechanisms to deal with the new threats that, in diffusing capacity, don't respect the limits of national borders. Among the new threats, drug trafficking is a major problem faced by the South American region, because it conglomerates the three largest producers of drug - Colombia, Peru and Bolivia. The issue of drugs in Colombia is even more worrying, given that the country permeates a latent armed conflict, the activities of the guerrillas, and the use of drug trafficking by these groups as a source of funding for their armed struggle. Added to this incisive U.S. presence for the resolution of the Colombian domestic problems through the "export" of its security agenda to Colombia, what triggered the militarization of the war on drugs, the guerrillas and international terrorism. In this scenario, it is pointed out the objective of this dissertation discuss the responses of Brazil to drug trafficking, securitized threat and fought militarily in Colombia and that has affected the border between the two countries. It is pointed out, in political and military scope, Brazilian actions to suppress and restrain drug initiatives that have sought to increase the presence of the Brazilian state in the Amazon region in order to maintain the security and defense of the national territory forward to the new threats and protect the country's sovereignty in a region considered strategic to national interests.

Keywords: Colombia; drug trafficking; Brazil; border; brazilian actions.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
2. SEGURANÇA INTERNACIONAL: UM BREVE HISTÓRICO DOS SEUS ESTUDOS	17
2.1. OS ESTUDOS DE SEGURANÇA INTERNACIONAL.....	17
2.2. A ANÁLISE MULTISSETORIAL DE SEGURANÇA.....	28
2.3. O REGIME INTERNACIONAL DE CONTROLE DE DROGAS.....	33
2.4. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	47
3. A EXPANSÃO DO NARCOTRÁFICO NA COLÔMBIA	49
3.1. TRANSNACIONALIDADE E CONFLITO INTERNO: O TRÁFICO DE DROGAS NA COLÔMBIA.....	49
3.2. A ESTRATÉGIA DE COMBATE ÀS DROGAS NO GOVERNO PASTRANA: O PLANO COLÔMBIA.....	59
3.3. ÁLVARO URIBE E A MILITARIZAÇÃO DO COMBATE ÀS DROGAS.....	66
3.4. JUAN MANUEL SANTOS E O REDIMENSIONAMENTO POLÍTICO COLOMBIANO.....	79
3.5. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	93
4. A ATUAÇÃO DO BRASIL FRENTE AO NARCOTRÁFICO INTERNACIONAL	97
4.1. O NARCOTRÁFICO COMO UM PROBLEMA DE SEGURANÇA NA FRONTEIRA BRASIL COLÔMBIA.....	98
4.2. O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.....	104
4.3. O GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA.....	120
4.4. O AVIVAMENTO NA PROTEÇÃO DAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS: O PLANO ESTRATÉGICO DE FRONTEIRAS NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF.....	135
4.5. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	145
CONSIDERAÇÕES FINAIS	149
REFERÊNCIAS	153

INTRODUÇÃO

Os estudos de segurança internacional estiveram, até o final da bipolaridade, alicerçados na lógica estratégico-militar, tendo como principais preocupações securitárias as ameaças externas aos Estados, isto é, de origem interestatais. O findar da Guerra Fria e as mudanças sistêmicas dela decorrentes reorientaram esse cenário a partir da inclusão de novos temas na agenda de segurança internacional, o que não significou o término das ameaças tradicionais, mas sua relativização frente à emergência de atores não estatais no rol de agentes desestabilizadores do sistema.

O Estado assumiu, nessa conjuntura, novos compromissos devido à difusão das novas ameaças de caráter transacional, as quais não respeitavam os limites territoriais do Estado, exigindo que os mecanismos estatais, que não somente a força militar, fossem acionados para essa nova demanda de segurança. A criação de um regime internacional de controle de drogas, em âmbito global e hemisférico, indica o tráfico de drogas como um problema de segurança internacional – dentro dessa nova concepção de ameaças não estatais – que deve ser repreendido pela cooperação institucionalizada estatal devido à rapidez pela qual se propaga entre as fronteiras.

Na América do Sul, embora inexistam conflitos latentes entre os Estados, as preocupações de segurança são decorrentes da proliferação dos ilícitos transnacionais, principalmente o tráfico de drogas e armas, a lavagem de dinheiro, o crime organizado, a existência de guerrilhas e a violência que se propaga devido à atuação destes delitos. Dentre estes, a questão das drogas é a principal fonte de insegurança regional, pois contempla os três maiores produtores de drogas da América do Sul – Colômbia, Peru e Bolívia. Para além de impactar somente o aparelho estatal dos países produtores e consumidores, a transnacionalidade do fenômeno das drogas e seus delitos conexos acabam por vulnerabilizar os países que compartilham suas fronteiras, tornando-o um problema de segurança regional, como é o caso da região andina.

Ao observar os estudos já realizados em relação ao tráfico de drogas, foi possível evidenciar que as pesquisas abordam a Colômbia como país central de análise e os seus impactos ao entorno regional com a criação do Plano Colômbia em 2000. Este trabalho mantém como foco a insegurança proveniente da Colômbia devido à conjunção de seus problemas internos: a maior produção mundial de droga concentra-se

neste país; há um conflito armado interno entre o governo e as guerrilhas que perdura a mais de sessenta anos; altos índices de violência interna que deste é derivado; a utilização, pelas guerrilhas, do tráfico de drogas como financiamento para manutenção da luta armada; e uma estratégia de contenção das drogas e dos grupos guerrilheiros sob o alicerce da militarização, tendo os Estados Unidos como suporte, que se iniciou com o Plano Colômbia e foi intensificada no governo de Álvaro Uribe Vélez. Porém, ao mesmo tempo em que optou-se por abordar a rota do tráfico de drogas na fronteira Colômbia/Brasil, a análise está centralizada no Brasil.

Assim, a pergunta de pesquisa que delineia este trabalho parte da seguinte indagação: Como o Brasil tem respondido um fenômeno transnacional, o tráfico de drogas, que é securitizado e combatido militarmente na Colômbia? Como hipótese de trabalho, aponta-se para o fato de que, mesmo havendo um discurso governamental brasileiro de que as ameaças de origem transnacional devam ser combatidas sob o viés da cooperação e da responsabilidade entre os países sul-americanos, as ações de combate às drogas tenderam a bilateralidade em detrimento da multilateralidade. Portanto, demonstrar-se-á o dissenso entre o setor político brasileiro e as ações efetivas do setor militar em relação ao problema colombiano.

O tema do tráfico de drogas na fronteira entre Brasil e Colômbia será abordado, dessa forma, a partir de dois enfoques principais: o combate militarizado, empreendido pelos governos colombianos desde 2000, às drogas e às guerrilhas devido à utilização dos ilícitos como suporte financeiro à manutenção deste grupo e de sua luta armada; e os mecanismos institucionais brasileiros que tratam dessa questão transfronteiriça como uma preocupação de segurança ao país, o que inclui tratativas entre o Brasil e a Colômbia para reprimir cooperativamente às drogas na faixa de fronteira.

O entendimento, por parte do Brasil, de que os problemas domésticos da Colômbia são preocupações de segurança remete ao final dos anos 1990. Nesse período, a rápida expansão do narcotráfico, das guerrilhas e a interferência norte-americana a partir do respaldo financeiro fornecido para a contenção dessas ameaças tornaram a Colômbia o epicentro da desestabilização da segurança regional. Ainda, as estratégias de embate militarizado contra essas ameaças, notórias nos governos Pastrana e Uribe, tornaram-se fonte de insegurança à fronteira norte do Brasil devido às externalidades negativas e a possibilidade de

transbordamento do conflito armado colombiano à Amazônia. A Colômbia assumiu aos governos brasileiros, dessa forma, uma ameaça em potencial à região amazônica considerada estratégica aos interesses do país, especialmente porque o possível transbordamento dos problemas internos do vizinho andino poderia incitar a intervenção norte-americana em solo brasileiro sob o discurso de combate às drogas. Eis que, nesse período inicial do século XXI, as ações brasileiras começaram a ser delineadas com o objetivo de manter a soberania sobre o território nacional e evitar a transposição das ameaças transnacionais.

Com o objetivo de atender à pergunta de pesquisa, o trabalho será dividido em três capítulos, além da introdução e conclusão. Buscando atender o objetivo específico de estudar como a questão das drogas passou a ser um problema de segurança internacional, o primeiro capítulo é intitulado “Segurança Internacional: um breve histórico dos seus estudos”. Respalda pela abordagem da Escola de Copenhague, a qual nos oferece embasamento conceitual sobre a evolução dos estudos de segurança internacional, e analítico para abordar as novas ameaças não tradicionais, o capítulo trata da inserção do tráfico de drogas na agenda de segurança internacional do pós-Guerra Fria. Para isto, recorre-se a construção de um regime internacional de combate às drogas para apontar como o tema é tratado pelos mecanismos globais e regionais de segurança.

O segundo capítulo, “A expansão do narcotráfico na Colômbia”, é construído a partir do objetivo de analisar a constituição do narcotráfico como um problema de segurança nacional na Colômbia, evidenciando três momentos principais da política interna no país. O primeiro deles, durante o governo Pastrana (1998-2002), foi a criação do Plano Colômbia que empreendeu uma estratégia militarizada de combate aos ilícitos, tendo os Estados Unidos como grande idealizador e financiador desse projeto. O segundo diz respeito ao governo de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) que, ao assumir após os atentados de 11 de setembro de 2001, propõe à Colômbia uma política de alinhamento automático com os Estados Unidos a partir da aceitação do discurso americano de guerra global contra o terrorismo. Neste momento, a definição das guerrilhas como grupos terroristas acabou por securitizar, além das drogas, estes como ameaças existenciais ao Estado promovendo, dessa forma, uma guerra frontal contra os guerrilheiros.

Por fim, o último momento, o governo de Juan Manuel Santos (2010 - atual), alude para o momento atual da Colômbia a partir do

redimensionamento das políticas externa e interna. Entendê-lo é essencial quando se tem um governo que se distancia do discurso de combate direto e militarizado ao conflito interno como fora nos governos anteriores e promove um processo de negociação com as guerrilhas – estando esta tratativa fora do domínio desta dissertação – além da aproximação com a região a partir de uma diplomacia voltada aos países sul-americanos, relações que haviam estremecido no governo Uribe Vélez.

O último capítulo da dissertação, denominado “A atuação do Brasil frente ao narcotráfico internacional”, limita-se aos anos de 2000 e 2012 e atende ao objetivo de identificar quais foram as respostas brasileiras ao narcotráfico. Entende-se que os anos 2000 representaram um momento crítico para a segurança regional devido à implementação do Plano Colômbia e seus efeitos nas regiões de fronteira. Assim, são delineadas as respostas brasileiras, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, ao tráfico de drogas originário na Colômbia e aos problemas transnacionais em geral, presidente que dirigiu os esforços do país para a proteção da região amazônica. Em seguida, abordar-se-á o governo Luiz Inácio Lula da Silva que assume em um momento de inflexão na agenda de segurança internacional com os atentados de 11 de setembro de 2001, recusando-se a aceitar a denominação das guerrilhas colombianas como grupos terroristas como fez Uribe, e a militarização do combate às drogas nos moldes da guerra ao terror norte-americana.

Por fim, o limite temporal se dá no ano de 2012, durante o governo Dilma Rousseff, momento em que haviam sido realizadas as primeiras operações do Plano Estratégico de Fronteiras, além da constituição do Livro Branco de Defesa Nacional que esquematizou as políticas de defesa brasileiras nesse mesmo período. Em que pese às ações do setor militar, a seção objetiva demonstrar o distanciamento das políticas de Dilma em relação aos governos anteriores, em especial no que diz respeito aos problemas sul-americanos. Em relação à Colômbia esse afastamento ficou ainda mais evidente, tanto no setor político quanto no militar.

2. SEGURANÇA INTERNACIONAL: UM BREVE HISTÓRICO DOS SEUS ESTUDOS

Este capítulo apresenta a redefinição teórica acerca dos estudos de segurança internacional com a finalidade de demonstrar como o tráfico de drogas passou a ser incluído como preocupação de segurança internacional, dentro do rol das chamadas novas ameaças. Entendendo que os estudos de segurança internacional sofreram redefinições no final da Guerra Fria, à medida que as visões vigentes até o período foram contestadas, busca-se alicerce na Escola de Copenhague para promover o entendimento de como os novos atores e ameaças tornaram-se parte da agenda de segurança.

Ao oferecer a compreensão multisetorial de segurança, esta abordagem permite aludir sobre a inclusão de ameaças não tradicionais, provenientes de atores não estatais, em setores dissociados do militar. Desta forma, o capítulo abrange alguns dos principais conceitos desenvolvidos pela teoria: securitização e análise multisetorial de segurança.

Ao passo que se entende a inclusão do tráfico de drogas como uma das dimensões das novas ameaças à segurança internacional, o capítulo alude para a construção do regime internacional de combate às drogas que teve em sua concretização a influência dos Estados Unidos sob os auspícios da “guerra às drogas”. Neste sentido, uma das finalidades deste capítulo é apontar os mecanismos institucionais globais e hemisféricos – no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA) – que buscaram prevenir, combater e reprimir o tráfico de drogas. A partir desta contextualização será possível destacar o papel que o tráfico de drogas assumiu na região andina a partir dos anos 1990, para que posteriormente o problema seja vinculado aos países objeto desse estudo, Brasil e Colômbia.

2.1. OS ESTUDOS DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

A agenda de segurança internacional, até a década de 1990, esteve condicionada às questões estratégico-militares dificultando a inserção de outros temas capazes de desestabilizar os Estados. Esse

enfoque primordialmente militar, alicerçado na teoria realista das Relações Internacionais, compreendia as relações internacionais como um ambiente anárquico e conflituoso. A guerra era entendida como ameaça à soberania do Estado e, portanto, a segurança era compreendida nos âmbitos nacional e de sobrevivência estatal.

Embora tenha sido consolidada no decorrer do século XX, até a Segunda Guerra Mundial os estudos de segurança internacional estiveram confinados aos militares, desencorajando as contribuições dos civis (WALT, 1991). Todavia, o desastre causado pela Primeira Guerra Mundial e os custos impostos por ela demonstraram que a guerra era um assunto importante de tal forma que não deveria ser deixado a cargo dos militares e, deste modo, precisaria alcançar os civis. Esse cenário possibilitou o desenvolvimento de três fases dos estudos de segurança internacional.

A primeira fase, ao longo dos anos de 1955 e 1965, foi o período denominado de “Anos Dourados” dos estudos de segurança, momento em que predominaram as preocupações relacionadas aos armamentos nucleares (BALDWIN, 1995). Aponta Walt (1991, p. 214, tradução nossa) que “a revolução nuclear lançou uma grande sombra sobre o campo, e os analistas dos ‘Anos Dourados’ dedicaram a maior parte dos seus esforços para entender suas implicações”. Com a escassez de informações confiáveis e, conseqüentemente, do oferecimento de suporte empírico para suas conclusões e prescrições, os estudos de segurança da época acabaram dificultados. Soma-se a isso, o arrefecimento das relações dos Estados Unidos com a União Soviética durante a Guerra Fria e o estímulo da participação norte-americana na Guerra do Vietnã, tornou o interesse nos estudos de segurança menos atrativo. Em 1960, entrava em declínio a primeira onda dos estudos de segurança internacional.

A nova onda renasceria somente entre 1970 e 1980 com o fim da Guerra do Vietnã e da *détente*, conjuntura na qual as preocupações se voltaram para a competição militar entre os Estados. Além disso, o reavivamento do campo da segurança foi consequência do financiamento da *Foundation Ford* aos centros acadêmicos de assuntos de segurança e da substituição dos antigos estudos de segurança nacional pelos novos estudos de segurança internacional (BALDWIN, 1995; WALT, 1991).

Contudo, mesmo havendo novas percepções de segurança na década de 1980¹, estas continuaram a refletir a preocupação característica da década de 50, isto é, o uso da força militar para combater às ameaças militares. Essa época, então, pode ser compreendida como um momento de reavivamento dos estudos no campo da segurança. Não obstante, foi possível defini-lo como “o estudo das ameaças, uso e controle da força militar” (BALDWIN, 1995, p. 125, tradução nossa).

Há a necessidade de se considerar, dessa maneira, que durante o período da Guerra Fria, marcada pela confrontação entre dois pólos de poder – Estados Unidos (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) – os estudos de política externa repousaram no âmbito da segurança nacional como um de seus objetivos primordiais possibilitando que esta fosse definida em termos militares. Consequentemente, os instrumentos militares tornaram-se o centro das preocupações de segurança.

Nesse sentido, ao pensar nas ameaças em termos militares, era possível vinculá-las à segurança nacional dos Estados, podendo também derivar de outros Estados nacionais. Isto significa que a definição de segurança estava condicionada ao Estado Westfaliano, pois as preocupações de segurança provinham das ameaças externas – ou seja, de um Estado soberano contra o outro, devendo ser contidas por meio da força militar. Sendo assim, a agenda de segurança estava condicionada às ameaças de natureza militar, deixando de fora aquelas relacionadas a atores que não os Estados nacionais. O conceito de segurança internacional aparece, dessa maneira, atrelado à segurança nacional dos Estados, isto é, a segurança estava ligada à defesa do território nacional.

Com o fim do confronto bipolar entre os Estados Unidos e a União Soviética, no final do século XX, a geometria do poder global foi alterada drasticamente, delegando aos Estados Unidos a posição de superpotência global. Para além de afetarem somente a ordem mundial, essas mudanças provocaram alterações nos estudos de segurança internacional, isso porque, o questionamento do estreitamento da visão tradicional de segurança foi intensificado com a desestruturação da

¹ É importante ressaltar que durante os anos 1970 as questões econômicas e ambientais começaram a ganhar enfoque, deixando de lado sua condicionalidade aos interesses políticos de determinados atores. Mas ainda era predominante a discussão ligada ao setor militar (RUDZIT, 2005).

URSS, abrindo espaço para que outros temas de segurança nacional fossem abrangidos pela agenda internacional.

Com o término pacífico do confronto Leste-Oeste, muitas críticas se voltaram para a abordagem realista dos estudos de segurança, cujo enfoque era as questões estratégicas e militares. Isso porque, segundo Villa (1999), ela acabava por marginalizar as questões ecológicas, econômicas e demográficas, as quais ficavam a mercê da baixa política podendo ser incluídas como variáveis dependentes da lógica estratégico-militar. Eis, então, que surgem contestações para com as generalizações impostas pela teoria.

Como sublinha o mesmo autor, as premissas de soberania estatal, da anarquia internacional, do fenômeno da guerra, além da conceituação do Estado como ator único das relações internacionais, foram questionadas tendo em vista a emergência de novos fenômenos de segurança. Os estudos estratégicos, edificados durante a Guerra Fria, e o foco militar dos estudos de segurança pareciam estar sofrendo com a pressão daqueles que queriam abranger seu enfoque.

Com o fim da Guerra Fria, armou-se o cenário para a emergência de novos atores e ameaças à segurança. Esses atores e ameaças, embora já existissem, foram incorporados na agenda de segurança internacional a partir de 1990. Antes condicionadas à segurança nacional dos Estados, neste período elas saem da agenda interna e elevam-se ao nível de ameaça à segurança internacional.

O descontentamento com as definições restritivas do conceito de segurança internacional intensificou a literatura teórica dos estudos de segurança no pós-Guerra, e acabou por fragmentar o debate em três escolas: a tradicionalista, conhecida como *Traditional Security Studies* (TSS); crítica ou também *Critical Security Studies* (CSS); e abrangente, chamada Escola de Copenhague.

A proposta tradicionalista, consoante com as premissas teóricas do realismo, mantinha o foco nas questões militares e sustentava o Estado como ator único nas relações internacionais e, portanto, concentrou seus estudos nas questões de guerra e paz (BUZAN, 1997). Essa corrente, dominante até o final da Guerra Fria, restringiu seus estudos nas questões estratégico-militares, na segurança nacional e na ameaça proveniente de outros Estados, especialmente no que se refere à guerra interestatal.

A vertente crítica, vinculada a Escola de Frankfurt, propôs o questionamento do conceito de segurança ao considerar que as ameaças

são socialmente construídas, não sendo possível compreendê-las fora do contexto na qual se inserem, ou seja, na construção social da qual fazem parte. Por fim, de acordo com Buzan (1997), a abordagem abrangente, da qual faz parte a Escola de Copenhague², propõe ampliar os temas da agenda de segurança a fim de incluir as questões não militares ao definir que as ameaças à segurança não são exclusivas do setor militar, podendo derivar dos setores político, econômico, societal e ambiental.

Nos anos 1990, a insuficiência dos tradicionalistas em explicar as novas questões internacionais possibilitou, dessa maneira, o alargamento da agenda de segurança internacional. Neste sentido, a proposta da vertente abrangente apresentou-se inovadora teórica e conceitualmente ao defender a ampliação das definições de segurança através da inclusão de preocupações antes negligenciadas, o que a permite compreender as continuidades e descontinuidades do sistema internacional. Embora o Estado mantenha-se como unidade central de análise, a abordagem considera que eles não são os únicos atores nas análises de segurança.

O Estado não perdeu sua validade enquanto ator único das Relações Internacionais. Todavia, as transformações do sistema internacional evidenciaram a necessidade dos Estados em lidarem com novos atores e fontes de ameaça, como o tráfico de drogas, o crime organizado, o tráfico de armas, o terrorismo, a lavagem de dinheiro, o tráfico humano, os desastres naturais, entre outras. Essas ameaças provenientes de atores não estatais que assolam a segurança do Estado têm vulnerabilizado-o devido à transnacionalidade do fenômeno ao não respeitarem os limites territoriais entre as unidades nacionais.

Não obstante, a capacidade de difusão dessas novas ameaças acabou por centralizar a análise de segurança na agenda regional. Isso

² Com o objetivo de desvencilhar o conceito de segurança da lógica estatal, a Escola de Copenhague, fundada na Dinamarca em 1985, com o nome de *Copenhaguen Peace Research Institute* (COPRI), foi criada com a finalidade de pensar sobre a redefinição dos limites teóricos da área de segurança por meio da ampliação do conceito de segurança e da tentativa de estabelecer seu limite analítico a partir da tradição construtivista. Essa abordagem tem como principais referências os autores Ole Weaver e Barry Buzan, este passando a incorporá-la em 1988; os quais, em conjunto com Jaap de Wilde, escreveram o livro intitulado *Security: a new framework for analysis*, um dos mais representativos da Escola (MCDONALD, 2008).

porque, o fim da Guerra Fria e a perda de referência do “inimigo externo” cederam lugar às ameaças e preocupações compartilhadas em âmbito regional e evidenciaram a necessidade dos Estados em responderem conjuntamente às ameaças à segurança nacional. Com a ausência de um inimigo sistêmico, a lógica da estabilidade regional se sobressai a partir da preocupação com as ameaças transnacionais.

Essa nova realidade também refletiu na América do Sul. Muito embora os dilemas de segurança não repercutam ou afetem os Estados da mesma forma, as relações de segurança em âmbito regional são mais intensas devido à proximidade entre os Estados. No continente americano, aponta Pagliari (2009), surgiu a necessidade de uma abordagem ampliada para as ameaças à segurança acompanhada pela adequação da agenda regional³ à nova conjuntura internacional. Essa lógica foi seguida, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), pela adoção de uma análise multidimensional de segurança pela região que abarca as ameaças tradicionais e novas.

Para abordar essas ameaças, especialmente quando o objeto de estudo é o tráfico de drogas, é requerido compreender a realidade internacional e regional na qual elas estão situadas. Em razão disso, se faz imperiosa a abordagem da Escola de Copenhague por limitar o escopo de análise da agenda de segurança internacional do pós-Guerra Fria, à medida em que propõe uma categoria analítica e parâmetros para a consideração de um tema como de segurança. Ao propor a análise multisetorial de segurança, indo além do setor militar, a Escola possibilita verificar quais as preocupações e ameaças à segurança impactam nos setores político, econômico, societal e ambiental.

³ Essa adequação da agenda de segurança esteve condicionada a demanda dos Estados Unidos. Especialmente a partir dos anos 1980 e 1990, as novas ameaças – principalmente o narcotráfico e o crime organizado – tornaram-se significativas e presentes na região andina. Nesse período, explica Herz (2002), as questões antes desconsideradas da realidade regional, pois eram ligadas à segurança interna dos Estados, receberam maior importância devido à influência e inserção da região andina no planejamento estratégico dos Estados Unidos. O alargamento da agenda de segurança internacional proporcionando a inserção da questão das drogas e a inquietação com os “Estados falidos” na agenda de segurança norte-americana, tornou a América do Sul uma zona de influência imediata desse governo.

Para tratar sobre as respostas e práticas do Brasil em relação à militarização do combate às drogas na Colômbia, convém destacar as principais contribuições da Escola de Copenhague para os estudos de segurança internacional. Muito além de proporem o alargamento da agenda de segurança internacional, as principais contribuições dessa abordagem, apresentada por Waever (1995) e aprofundada por Buzan, Waever e Wilde (1998), foi o conceito de securitização e os setores de segurança, respectivamente, os quais oferecem o aparato teórico para compreender o que torna uma questão como parte da agenda de segurança de um país.

Os problemas de segurança são capazes de desestabilizar a ordem política de um Estado, uma vez que ameaçam sua soberania e sua independência, o que restringe a capacidade de um país gerenciar seu aparelho estatal. Dessa forma, cabe ao Estado mobilizar-se no combate a esses problemas de segurança (WAEVER, 1995).

Uma questão de segurança, portanto, diz respeito à sobrevivência e pode ser encontrada na compreensão político-militar tradicional de segurança, isso porque, no discurso de segurança uma questão é apresentada como uma ameaça existencial à um objeto referente – definidos logo abaixo. Para conter essa ameaça, portanto, o Estado utiliza-se do discurso securitizador a fim de legitimar o uso da força e justificar o uso dos meios necessários para rompê-la (BUZAN *et al.*, 1998).

Em uma análise de segurança, por seu turno, é necessário explicar as unidades de análises envolvidas neste processo, as quais são definidas por Buzan et al. (1998) como: objetos referentes, atores securitizadores e atores funcionais.

Os objetos referentes são “coisas que são vistas como sendo existencialmente ameaçadas e que têm o direito legítimo de sobrevivência” (BUZAN *et al.*, 1998, p. 36, tradução nossa). Em segurança, o objeto referente tem sido tradicionalmente o Estado e está relacionado com a soberania e sobrevivência estatal. Todavia, segundo os autores, abre-se espaço para que outras coletividades limitadas – como nações e civilizações, além do Estado – sejam aceitas como objetos referentes.

Os atores securitizadores compreendem os “atores que securitizam questões pela declaração de algo – um objeto referente – existencialmente ameaçado” (BUZAN *et al.* 1998, p.36, tradução nossa). Os atores securitizadores são, de acordo com os autores, um

grupo ou indivíduo que utilizam a retórica de segurança para se tomar medidas de emergência com o objetivo de salvaguardar determinado objeto referente de uma ameaça. Esses atores podem ser líderes políticos, burocratas, representantes governamentais, lobistas e grupos de pressão.

Por fim, ator funcional é o “ator que afeta a dinâmica de um setor” (BUZAN *et al.*, 1998, p.36, tradução nossa). Os atores funcionais são capazes de influenciar significativamente as decisões no campo da segurança. Em cada setor, de acordo com os autores, é possível identificá-los – por exemplo, no setor militar, os atores funcionais são assinalados como sendo as agências de força (isto é, mercenários e burocracias de defesa) ou fornecedores de instrumentos de força (indústria de armas).

A inovação da abordagem abrangente é trazer para o âmbito da segurança diferentes objetos referentes, em detrimento da visão tradicionalista que mantinha o Estado como principal e, de tal modo, abre espaço para que os atores não estatais sejam definidos como objetos de referência. É a partir da definição das unidades de análise de segurança que se abre a possibilidade para determinar como uma questão torna-se parte da agenda de segurança de um país, ou seja, é securitizada.

No decorrer dos próximos capítulos procurar-se-á compreender o processo de securitização do tráfico de drogas na Colômbia e como essa lógica ocorre no Brasil. Isso porque, temos dois países de análise inseridos diferentemente na securitização dessa ameaça. Entende-se que, em relação à Colômbia, a securitização da questão das drogas esteve condicionada à dinâmica de repressão às drogas nos Estados Unidos a partir dos anos 1980. A sobreposição da agenda de segurança norte-americana⁴ ao Estado colombiano esteve baseada na intervenção hegemônica da potência vizinha para coibir o problema das drogas em um país considerado débil pelos Estados Unidos.

Assim, mantendo como objetivo delinear as respostas brasileiras à uma ameaça securitizada na Colômbia, entende-se que no

⁴ Os Estados Unidos, reiterando a política de “tolerância zero” para as drogas provenientes da América Latina, mostrou-se disposto em usar os meios extraordinários, dentre eles os militares, para responder ao problema da produção e comercialização das drogas (VILLA, 2009). Exemplo dessa iniciativa norte-americana foi a implantação da Estratégia Andina e do Plano Colômbia, que serão explanados no próximo capítulo.

Brasil o problema das drogas provenientes do vizinho andino é percebido muito mais como um problema de origem externa, de caráter transnacional que perpassa a fronteira brasileira e que tem se valido da condição econômica e social interna do país que propicia a expansão do narcotráfico. Isso significa que a preocupação brasileira decorre das externalidades negativas⁵ originárias dos delitos internos colombianos e, portanto, as ações brasileiras, como procurar-se-á analisar no último capítulo, permeiam sobre os mecanismos institucionais bilaterais e, em última instância, multilaterais, uma vez que o Brasil não absorveu o processo de securitização externo empreendido pela Colômbia e Estados Unidos.

Assim, cabe entender como o tráfico de drogas é enquadrado em um processo securitizador de determinado país, o que permitirá delinear seus esforços e respostas no combate a essa ameaça. Temos, então, a Escola de Copenhague que oferece o subsídio teórico no que tange ao alargamento da agenda de segurança internacional e, conseqüentemente, para a compreensão do tráfico de drogas como uma nova ameaça no âmbito da segurança na passagem dos séculos XX para o XXI.

Nos termos de Buzan *et al.* (1998, p.23-24, tradução nossa), a securitização é passível de ser entendida como um ato político que visa e pode inserir qualquer questão dentro dos quadros de segurança. Ela ocorre quando “uma questão é apresentada como uma ameaça existencial, requerendo medidas de emergência e justificando ações fora dos limites normais do processo político”. Em outras palavras, uma questão é securitizada quando apresentada pelos atores securitizadores como uma ameaça existencial a determinado objeto referente.

Ao requerer ações emergenciais de combate às ameaças existenciais, neste caso o tráfico de drogas, a securitização transfere as questões do âmbito da política normal para a “política do pânico”, na qual o desvencilhamento das regras da política normal justificam a confidencialidade das questões, além da criação de poderes executivos adicionais e atividades que, de outra forma, seriam ilegais (WAEVER, 1995).

⁵ As externalidades negativas, apontadas ao longo do trabalho, são entendidas como as conseqüências e/ou ameaças que derivam do conflito armado colombiano, isto é, o tráfico de drogas e armas, a lavagem de dinheiro e a violência – as quais são de origem não estatal que estão vinculadas ao conflito colombiano e que afetam a fronteira com o Brasil.

O processo de securitização deve ser compreendido a partir de um entendimento comum sobre o que deve ser considerado e respondido coletivamente como uma ameaça. O processo de securitização é conduzido, deste modo, pelo *speech act* (ato de fala), quando incorporado pela audiência. Nessa acepção,

[...] segurança não é de interesse como um sinal que se refere a algo mais real; o próprio enunciado é o ato. Ao dizer isso, algo é feito [...]. Ao proferir "segurança", um representante estatal moverá um desenvolvimento particular em uma área específica, e, assim, afirmará um direito especial de usar todos os meios necessários para bloqueá-la (WAEVER, 1995, p.45, tradução nossa).

Os detentores de poder utilizam-se, assim, do ato de fala de segurança. O ato de fala, por sua vez, eleva uma questão específica para um nível principal, implicando na necessidade de utilizar todos os meios necessários para bloquear determinada ameaça. Sendo esta questão definida como uma ameaça existencial e um desafio à soberania estatal, os meios empregados pelo Estado para combatê-la não são limitados. Nestas circunstâncias, um problema torna-se uma questão de segurança quando assim definida pelos detentores do poder, isto é, pelos atores securitizadores (WAEVER, 1995).

O processo de securitização, todavia, não contempla todos os temas da mesma maneira, isto é, nem todas as ameaças são securitizadas. Para uma compreensão apurada sobre a securitização do tráfico de drogas é importante ter em conta o discurso norte-americano de guerra às drogas intensificado nos anos 1970, que exerceu influência sobre o regime internacional de controle de drogas, questão aprofundada na próxima seção. Isso porque, tal estratégia de contenção utilizada pelos Estados Unidos foi responsável pela exportação da agenda de segurança da grande potência aos países produtores de drogas, incluindo a Colômbia. A região sul-americana, portanto, foi fortemente afetada pela condução desse processo securitizador, muito embora nem todos securitizem o tema.

Este é o caso do Brasil afetado pelas externalidades negativas do tráfico de drogas proveniente do território colombiano e responde de maneira bilateral e, em certa medida, multilateral essa ameaça, ao mesmo tempo em que não trata esta ameaça como passível de

securitização. Não obstante, o Brasil se mantém reticente à internalização da agenda de segurança norte-americana, assim como combate o processo de securitização desenvolvido pelos Estados Unidos.

A securitização é vista como a versão extrema da politização. Em teoria, de acordo com Buzan (1997), uma questão pública pode localizar-se neste espectro, o qual passa do não-politizado (significa que o Estado não trata do assunto e este não faz parte do debate público) ao politizado (significa que uma questão é parte das políticas públicas, o que requer decisões governamentais e alocação de recursos) e, por fim, ao securitizado (uma questão apresenta-se como uma ameaça existencial requerendo meios emergenciais, justificando ações fora dos processos políticos normais).

Todavia, o ato de fala não é definido através do proferimento da palavra segurança. Como destaca Buzan *et al.* (1998), para que a securitização se concretize é necessário a designação de uma ameaça existencial, o que requer medidas emergenciais para combatê-las e, sobremaneira, a aceitação por parte de uma audiência significativa.

Utilizar um discurso securitizador, de acordo com Buzan *et al.* (1998), não ocasiona a securitização automática de uma questão. Ao contrário, ele é apenas um *securitizing move*, pois a questão é securitizada somente se e quando aceita pela audiência. Assim, a securitização conclui-se somente quando a audiência legitima a demanda do ator securitizador para combater a ameaça existencial, o que justifica a quebra das regras normais da política.

Nesse sentido, a securitização não se completa somente pelo ato de fala. Nas palavras de Buzan *et al.* (1998, p.26, tradução nossa), “o ato de segurança é negociado entre securitizador e audiência – isto é, internamente dentro da unidade – mas assim o agente securitizador pode obter permissão para substituir regras que deveriam vinculá-las de outra forma”.

Para a Escola de Copenhague, a segurança é vista como a incapacidade de se lidar com questões no âmbito da política normal, isso porque, a política deve desdobrar-se de acordo com os procedimentos normais, evitando a elevação extraordinária de ameaças específicas. A dessecuritização, portanto, significa retirar uma questão do modo de emergência e do processo de negociação normal da esfera política (BUZAN *et al.*, 1998).

Assim, a dessecuritização das ameaças seria a opção ideal, uma vez que não haveria a formulação de problemas como ameaças existenciais e tampouco a necessidade de medidas de combate às mesmas. O processo de dessecuritização, dessa forma, mantém na agenda de segurança somente os temas com legitimidade suficiente para nela pertencerem. Importa definir o termo “dessecuritização” para demonstrar, ao longo do segundo capítulo, o movimento político durante o governo colombiano de Juan Manuel Santos que aponta para um movimento dessecuritizador do tráfico de drogas e do terrorismo como ameaças principais pertencentes à agenda de segurança colombiana, distanciando-o do governo de Álvaro Uribe, o qual manteve a agenda do país securitizada bilateralmente aos Estados Unidos.

Ao contrário da dessecuritização, o êxito da securitização compreende a definição de uma ameaça existencial, a ação emergencial para combater esta ameaça e as implicações nas relações entre as unidades justificando a quebra das regras normais. Assim sendo, o processo de securitização não envolve somente a quebra das regras, tampouco somente as ameaças existenciais, mas sim, as ameaças existenciais que acabam por legitimar a quebra das regras.

2.2. A ANÁLISE MULTISSETORIAL DE SEGURANÇA

Explanado o conceito de securitização desenvolvido pela Escola de Copenhague para que seja possível perceber como a Colômbia desenvolveu sua política em relação ao narcotráfico, faz-se imperioso recorrer a análise multisetorial de segurança, desenvolvida nos estudos de Buzan (1991) e aprofundada em Buzan *et al.* (1998), para demonstrar que as ameaças existenciais podem derivar de cinco setores⁶: o militar, o político, o econômico, o ambiental e o societal, dentro dos quais o processo de securitização pode ocorrer. Esse parâmetro de análise

⁶ Os setores, de acordo com Buzan, Jones e Little (1993, p.125, tradução nossa), “[...] são pontos de vista do todo através de algumas lentes seletivas que destacam um aspecto particular da relação e interação entre todas as suas unidades constituintes”.

possibilita a inclusão de novas ameaças à segurança a outros setores que não excepcionalmente o político e o militar.

Em cada um desses setores, a natureza das ameaças existenciais e os meios emergenciais para combatê-las diferem conforme a unidade de análise. Assim sendo, segundo Buzan (1997), a ameaça existencial é entendida somente quando consideradas as características particulares de cada setor e o objeto referente em questão. Desta forma, em cada um dos cinco setores é possível identificar os objetos referentes, atores securitizadores e atores funcionais.

No setor militar, o processo de securitização é altamente institucionalizado. Uma vez que o monopólio legítimo da força é detido pelo Estado, as elites militares respondem pelas ameaças à segurança estatal. Sendo assim, o Estado – embora não seja o único – será o objeto referente mais importante e as elites dominantes dos Estados serão os principais atores securitizadores. Ademais, nesse setor é possível identificar alguns atores funcionais capazes de influenciar nas decisões e nas dinâmicas do setor, os quais são: as agências de força, variando de assassinos e mercenários, até burocracias de defesa e indústria de armas (BUZAN et al., 1998).

O setor militar concentra-se nas capacidades armadas ofensivas e defensivas dos atores no sistema internacional e nas percepções da intenção de cada um deles. A agenda do setor militar, conforme aponta Buzan et al. (1998), concentra-se em torno da capacidade governamental de defender-se contra as ameaças internas e externas, mas isso também pode envolver o uso do poder militar para defender os Estados ou governos das ameaças não-militares. Quando a ameaça percebida é interna, a segurança militar relaciona-se com a capacidade da elite dominante em manter a paz civil, a integridade territorial e o aparato governamental em face aos desafios – estes são terroristas, organizações criminosas, separatistas e revolucionários. Quando a securitização está focada nas ameaças externas, o setor militar está relacionado com a coerção e a habilidade dos atores em guerrear uns com os outros.

No que tange ao setor militar, a emergência de novas ameaças desestabilizadoras da ordem interna dos Estados, como o tráfico de drogas, tem demonstrado a importância de se desenvolver a cooperação regional. Esse posicionamento tem sido adotado pelo Brasil, país que tem tratado a questão das drogas na esfera da politização. Isso porque, opondo-se ao modelo proibicionista de drogas capitaneado pelos Estados Unidos na América do Sul, o Brasil tem considerado o tema

como um problema de segurança pública a partir do estabelecimento do vínculo que há entre o narcotráfico, a pobreza e a violência no país, o que tem justificado programas no âmbito da segurança pública para o tratamento da questão das drogas. Consequentemente, sendo o narcotráfico pauta das discussões governamentais brasileiras, o Brasil vem criando políticas de repressão interna para lidar com o problema das drogas.

Ao mesmo tempo, o país tem buscado certa cooperação regional, em especial com os vizinhos andinos, para responder de maneira conjunta esse problema transnacional. Muito embora os esforços se concentrem primordialmente no âmbito bilateral, a visão de que os problemas transnacionais demandam a melhor coordenação entre os países por eles afetados tem direcionado as ações brasileiras, esmiuçadas no último capítulo, ao maior dinamismo pela integração regional nas questões de segurança.

A transnacionalidade dessas ameaças e o transbordamento dos seus efeitos são características que têm proporcionado a distribuição e difusão das rotas de trânsito e de produção das drogas, ultrapassando os limites territoriais dos Estados e exigindo o maior empenho de suas Forças Armadas e de segurança pública para combater essa ameaça. Neste sentido, destaca-se, no setor militar, o Estado como objeto referente, e as Forças Armadas e de segurança pública como atores securitizadores.

A regionalização do conflito colombiano, por exemplo, tem sido vista como o epicentro da insegurança andina. Sublinha Tickner (2005, p.22) que os Estados, em relação à Colômbia, têm adotado distintas posturas em resposta aos custos negativos derivados dessa situação interna. No Brasil, sublinha a autora, “a política militar estadunidense na zona e o narcotráfico são os fatores que têm gerado mais preocupação”. As diferentes percepções sobre o mesmo problema é o que ocasiona graus diferentes de securitização entre os países regionais.

Assim, o setor militar torna-se importante para compreender os impactos do cenário colombiano na fronteira brasileira devido à ameaça do transbordamento do conflito interno na Colômbia e das externalidades negativas derivadas deste conflito (tráfico de drogas, armas e seus delitos conexos). Esses problemas emergiram primordialmente, durante a década de 2000 quando da implementação do Plano, devido à falta de legitimidade estatal deste país em lidar com

seus problemas domésticos e manter o controle sobre seu território devido à violência extensiva. Consequentemente, as ameaças vinculadas ao conflito tornaram-se fonte de insegurança nas regiões de fronteira, entre elas a área amazônica, e exigiram respostas do Brasil a estas ameaças - as quais serão delineadas ao longo do último capítulo – em especial ao problema decorrente do tráfico de drogas e do seu combate militarizado na Colômbia.

No setor político, o principal objeto referente é o Estado, entretanto, organizações supraestatais como a União Europeia; grupos sociais como tribos, clãs e minorias; e movimentos transnacionais, constituem-se como objetos referentes nesse setor. Sobre os atores securitizadores do setor político, eles são, de acordo com a Escola de Copenhague, bem definidos. Quando o objeto referente é o Estado, o governo será, usualmente, o ator securitizador. Este geralmente utilizará de argumentos securitários quando sua preocupação é a ameaça ao próprio governo (BUZAN *et al.* 1998). Assim, o objeto referente que importa na análise do setor político, no que tange a questão das drogas, são as instituições formadoras do Estado e seu sistema político que são colocadas em risco pelas ameaças existenciais.

As ameaças no setor político têm como finalidade abalar a estabilidade organizacional da ordem social e estão dirigidas à soberania do Estado. As ameaças, portanto, estão vinculadas à legitimidade interna de uma unidade política e ao reconhecimento externo de um Estado, ou seja, sua legitimidade por parte de outros Estados/governos. De acordo com Buzan *et al.* (1998, p. 144, tradução nossa), as ameaças políticas provêm “[...] (1) da legitimidade interna da unidade política, a qual refere-se principalmente às ideologias e outras ideias constitutivas e questões que definem o Estado; e (2), o reconhecimento externo do Estado, a sua legitimidade externa”.

Implica destacar que a análise multisetorial de segurança abrange os setores societal⁷, ambiental⁸ e econômico⁹. O tráfico de

⁷ Está ligado à defesa das identidades coletivas. Isso porque, a insegurança societal existe quando uma comunidade considera determinado desenvolvimento como uma ameaça a sua sobrevivência. Desta forma, constituem-se como objetos referentes deste setor identidades coletivas como nações, religiões, clãs, tribos e raça, que funcionam independente do Estado (BUZAN *et al.*, 1998). Tendo em vista a natureza particular desses objetos referentes, segundo Buzan (1997), não é possível estabelecer rigidamente as

drogas impacta, de alguma forma em cada um deles: no setor societal, como exemplo, causa o aumento da criminalidade, da violência urbana, do deslocamento populacional devido às medidas repressivas de combate às drogas; no setor econômico, os ilícitos acabam por criar redes de lavagem de dinheiro, que acabam por influenciar na economia do país; no setor ambiental, as aspersões aéreas utilizadas para destruir as plantações danificam o solo tornando-os impróprios para a produção.

Desta forma, é possível perceber a mútua relação entre os cinco setores que, juntos, configuram a análise multisetorial de segurança. Todavia, como elucidado acima, para a presente pesquisa convém discorrer sobre os setores militar e político, pois neles evidenciam-se as respostas dos Estados e suas instituições para cada ameaça, bem como as políticas de cooperação desenvolvidas na fronteira Brasil-Colômbia para combater as drogas.

Na subseção seguinte apresenta-se como o tráfico de drogas foi tratado no âmbito das instituições internacionais. Ainda, expõe-se como o regime internacional das drogas foi securitizado e influenciado pela

ameaças existências, isto porque, as identidades coletivas desenvolvem-se e modificam-se de acordo com os desenvolvimentos internos e externos.

⁸ No setor ambiental, a gama de objetos referentes é ampla, variando desde a sobrevivência de espécies ou habitats, até a manutenção do clima planetário e da biosfera. Neste setor, é possível definir três ameaças possíveis no âmbito da segurança ambiental: as ameaças à civilização humana, derivadas do ambiente natural e que não foram ocasionadas pela atividade humana como vulcões e meteoritos; as ameaças derivadas da atividade humana que prejudicam o meio ambiente e a civilização, como as emissões de gases, extração e destruições acidentais; e as ameaças ocasionadas pela atividade humana, as quais ameaçam tanto o sistema natural quanto a civilização, como exemplo do esgotamento dos recursos minerais (BUZAN et al., 1998).

⁹ No setor econômico, os objetos referentes variam entre os indivíduos, os Estados, o mercado global e os regimes específicos. Dentro desse setor, as ameaças existenciais podem variar de acordo com o objeto referente em questão: quando o objeto referente é o indivíduo, a segurança econômica diz respeito às necessidades básicas do ser humano – como alimento, água, roupas, educação e moradia; quando o objeto referente é uma empresa, a securitização pode ocorrer caso sua extinção ameace a economia; por fim, sendo o Estado o objeto referente, a securitização da economia nacional é passível quando os recursos estatais são ameaçados ao mesmo tempo em que a população e a indústria precisam ser alimentadas (BUZAN et al., 1998).

dinâmica interna dos Estados Unidos. Esta serviu como manobra para a internacionalização da agenda interna norte-americana que inseriu o tráfico de drogas como uma das ameaças primordiais a serem reprimidas, suscitando consequências para as políticas dos países sul-americanos.

2.3. O REGIME INTERNACIONAL DE CONTROLE DE DROGAS

Com o fim do confronto bipolar e a redefinição das percepções de ameaça aos Estados, o tráfico internacional de drogas tornou-se uma das principais ameaças à segurança estatal. A transnacionalidade do fenômeno das drogas possibilitou, ainda, sua inserção na agenda política das Américas, pois nele se encontram os maiores produtores e mercados consumidores de cocaína. O processo liberalizante da globalização que integrou economicamente as áreas, conforme destacam Procópio Filho e Vaz (1997), possibilitou não somente a intensificação das atividades econômicas como também dos ilícitos, consequência da porosidade das fronteiras estatais que proliferaram os canais de atuação do tráfico de drogas. Diante da dificuldade de atuação dos Estados para enfrentar esse fenômeno que tem transbordado para além das fronteiras territoriais, a cooperação internacional para o combate dessa nova ameaça tornou-se imperiosa.

O entendimento do tráfico de drogas como um desafio para a segurança internacional remonta ao início do século XX. Diante do elevado consumo do ópio chinês e dos problemas de saúde causados por esta substância, além dos conflitos internacionais entre o Império Chinês e a Coroa Britânica acerca do seu comércio mundial, iniciaram-se os debates internacionais de controle do ópio (RODRIGUES, 2006). No ano de 1909, com a realização da Conferência sobre o Ópio de Xangai¹⁰,

¹⁰ A Conferência de Xangai reuniu treze potências – Grã-Bretanha, França, Japão, Holanda, Alemanha, Portugal, Rússia, China, Sião, Pérsia, Itália, Áustria-Hungria, Turquia e Estados Unidos – resultando em resoluções que incentivassem a cooperação entre os países membros para controlar e suprimir o consumo do ópio proveniente da China, além de exercerem o controle da produção, distribuição e uso da morfina (SILVA, 2013).

o tema do controle de drogas caminharia em direção a criação de um regime internacional¹¹, inaugurando a era proibicionista das drogas.

A Conferência de Xangai, explica Rodrigues (2006), foi um fórum para discutir os limites da produção e do comércio do ópio e seus derivados. Durante o encontro, os europeus acolheram a proposta americana de limitar o uso do ópio para fins medicinais. Este acordo, que não resultou em nenhuma medida concreta, serviu como arcabouço para a realização de um sistema de cooperação internacional de controle de drogas que se concretizaria três anos mais tarde, em 1912.

Nesse momento, os Estados Unidos assumiam papel proeminente no regime proibicionista internacional, país que no século XX assinalava como uma das principais economias capitalistas do

¹¹ A definição consensual de regimes internacionais foi formulada por Stephen Krasner (1983, p.94), autor que conceituou-os como “princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores”. Em suma, os regimes internacionais são constituídos pela necessidade de coordenar as ações e o comportamento dos Estados e atores internacionais para que os seus objetivos finais, em áreas definidas, sejam alcançados. Tendo em vista que os crimes transnacionais – como o tráfico de drogas e armas, a lavagem de dinheiro – são problemas que ultrapassam as fronteiras dos Estados, estes buscam na criação dos regimes internacionais desenvolver acordos para que essas ameaças sejam resolvidas sem que haja a perda da soberania estatal. Em um sistema interdependente, os regimes internacionais de segurança são importantes para lidarem com os problemas de caráter transnacional, pois por meio deles os Estados buscam, através da cooperação regulamentada, coordenar seus esforços para atender os interesses em comum, tendo em vista que a ação estatal individual não é capaz de enfrentar as ameaças transnacionais. O regime internacional de segurança pode constituir-se no âmbito global, como exemplo da ONU que, na área de segurança, é conduzida pelo Conselho de Segurança; e no âmbito hemisférico, como exemplo da OEA, regido por suas Convenções de Segurança Hemisférica; e também regionais, uma vez que, diante do regionalismo, os países da América do Sul têm buscado relativa autonomia das grandes potências na agenda de segurança através da criação de regimes regionais, como a UNASUL regida pelo embrionário Conselho de Defesa Sul-americano. Todavia, não caberá ao presente trabalho recorrer sobre a teoria dos regimes internacionais de segurança e a construção desse regime em âmbito hemisférico e regional, pois se considera que, tendo como um dos países de análise a Colômbia, os Estados Unidos ainda exercem forte influência na dinâmica da agenda de segurança colombiana.

mundo. Tendo em vista o desempenho da Inglaterra como um dos principais concorrentes norte-americanos no continente asiático, os Estados Unidos buscaram desacelerar o desenvolvimento inglês na Ásia por meio da convocação da Conferência de Haia com o objetivo a comercialização e o consumo do ópio.

Assim, o primeiro tratado internacional de controle de drogas ocorreu durante a Convenção de Haia¹², em 1912, com caráter repressivo e proibicionista em relação à produção, venda e consumo do ópio e opiáceos (morfina), incluindo a cocaína, substâncias de maior visibilidade na Europa e nos Estados Unidos no período. A Convenção, apesar de não conseguir alcançar os dois objetivos diplomáticos norte-americanos – criar um organismo permanente para supervisionar a aplicação da Convenção e chegar a um consenso sobre a restrição do uso de substâncias psicoativas para fins medicinais – caminhou em direção à universalização de um regime de restrição de psicoativos (MARTIM DE OLIVEIRA, 2007).

O caráter multilateral da Convenção¹³, na medida em que se tornou um fórum de discussão para a restrição de substâncias psicoativas, constituiu, de acordo com Silva (2013, p.80), “o primeiro passo para a construção do complexo arcabouço normativo internacional, fornecendo um modelo para legislações futuras”. Não obstante, o incentivo à Convenção pelos Estados Unidos serviu como manobra para que o país solidificasse sua postura proibicionista internacionalmente, principalmente com a ampliação de substâncias proibidas.

¹² Participaram da Conferência de Haia a Grã-Bretanha, França, Japão, Holanda, Alemanha, Portugal, Rússia, China, Sião, Pérsia, Itália, Turquia e Estados Unidos.

¹³ Posteriormente a Haia, ainda no âmbito da Liga das Nações, duas outras Conferências foram realizadas. A Primeira Conferência de Genebra sobre Drogas, realizada em 1924, teve como finalidade suprimir o uso do ópio no Extremo Oriente, resultando na eliminação de concessões para o comércio de ópio, ficando a cargo dos governos o domínio deste sistema por meio de licenças e proibição de reexportação. A Segunda Conferência de Genebra, de 1925, estabeleceu medidas de controle do ópio e aprovou a Convenção Internacional do Ópio, além de ter resultado em um regime de controle limitado, pois o enfoque foi dado ao controle da oferta, os Estados mantiveram a liberdade de produzir e comercializar drogas sem limite de quantidade (SILVA, 2013).

Contudo, a securitização do tema em âmbito internacional consolidou-se somente com sua incorporação nas Nações Unidas. Sob os auspícios da ONU, os Estados Unidos tornaram-se os principais protagonistas no combate ao uso e ao comércio das drogas ilícitas, defendendo sua normatização internacional.

Dessa forma, os principais instrumentos multilaterais para o combate ao tráfico de drogas ilícitas solidificaram-se em torno da recém instaurada ONU. Em torno desta organização foram concluídas três convenções que permanecem em vigor atualmente: a Convenção Única sobre Drogas, de 1961; seguida da Convenção de Substâncias Psicotrópicas, de 1971; e da Convenção de Viena (também conhecida como Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas), de 1988.

Tendo como objetivo simplificar legalmente o controle do comércio de drogas, a Convenção Única de 1961 fundiu seis tratados¹⁴ e três protocolos¹⁵ criados ao longo de meio século. A Conferência, realizada em Nova York, reconheceu que as drogas são um mal para o indivíduo e para as áreas econômicas e sociais. Desta forma, identifica a necessidade de prevenir e combater às drogas, o que exige a cooperação internacional orientada por objetivos comuns; além de estabelecer o controle do uso de estupefacientes para fins médicos e científicos. A partir da Convenção Única¹⁶, em seu artigo 35 sobre o combate ao

¹⁴ Convenção Internacional do Ópio, firmada em 1912; Acordo referente à fabricação, ao comércio interno e ao uso de ópio firmado em Genebra, em 1925; Convenção Internacional do Ópio firmada em Genebra, em 1925; Convenção para limitar a fabricação e limitar a distribuição de estupefacientes firmado em Genebra, em 1931; Acordo para suprimir o fumo do ópio no Extremo Oriente, firmado em Bangkok em 1931; Modificação da Convenção Internacional do Ópio de 1912 e Acordo de Bangkok de 1931, pelo Protocolo de 1946 (ONU, 1961, art.44).

¹⁵ Protocolo firmado em Lake Success, Nova York, em 1946; Protocolo firmado em Paris, em 1948; Protocolo firmado em Nova York, em 1953 (ONU, 1961, art.44).

¹⁶ Com a Convenção Única, a folha de coca e os *cannabis*, drogas utilizadas na fabricação de entorpecentes e drogas psicotrópicas, foram declaradas ilícitas, além de ter proibido o uso do ópio e haxixe. As falhas deixadas pela Convenção, ao delimitar-se a suprimir a oferta e ignorar o consumo de ilícitos, foram corrigidas pelo Protocolo de 1972 que, por sua vez, promoveu uma delimitação conceitual da oferta e demanda, conferindo-lhes tratamento diferenciado através da repressão da oferta e tolerância da demanda.

tráfico de drogas, foi conferida a necessidade de coordenação em âmbito nacional de ações preventivas e repressivas contra o tráfico e de cooperação com as organizações internacionais para manter a luta contra o tráfico de ilícito (ONU, 1961). O documento, dessa maneira, torna-se relevante ao tratar de medidas de repressão e fiscalização das drogas, desencadeando nos primeiros passos da cooperação global contra o tráfico de drogas.

A Convenção de Substâncias Psicotrópicas de 1971, por sua vez, ocorrera no auge da guerra às drogas psicodélicas e em um momento onde a comunidade internacional proclamava por maior controle internacional. A Convenção, em seu preâmbulo, concedeu ao controle internacional de drogas caráter sanitário advertindo pelos problemas sociais e de saúde pública decorrentes do uso indevido de substâncias psicotrópicas. Ademais, estando os Estados-partes determinados a combater o uso indevido destas substâncias e o tráfico ilícito, é necessário delinear medidas contra o seu uso indevido por meio de ações universais e concertadas entre os Estados (ONU, 1971).

Um balanço das Convenções de 1961 e 1971 demonstra que elas não se dissociaram. Ao funcionarem por meio de listas, elencando a prejudicialidade de cada uma das drogas e o rigor que deve ser exercido sobre cada uma delas, garantiram a disponibilidade de substâncias estupefacientes e psicotrópicas para fins medicinais e científicos, evitando que as mesmas desviassem para atividades ilícitas.

Pouco a pouco, o sistema internacional dirigia-se para o ápice do regime internacional de controle às drogas com a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, assinada em 1988. A definição do conceito de tráfico de drogas no artigo 3 da referida Convenção, apresenta-se como,

[...] a) i) a produção, a fabricação, a extração, a preparação, a oferta para venda, a distribuição, a venda, a entrega em quaisquer condições, a corretagem, o envio, o envio em trânsito, o transporte, a importação ou a exportação de

Institucionalmente, a partir da Convenção de 1961 instaurou-se a Junta de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE), órgão administrativo encarregado de supervisionar a implementação das três Convenções sobre drogas das Nações Unidas.

qualquer entorpecente ou substância psicotrópica, contra o disposto na Convenção de 1961 em sua forma emendada, ou na Convenção de 1971;

ii) o cultivo de sementes de ópio, do arbusto da coca ou da planta de cannabis, com o objetivo de produzir entorpecentes, contra o disposto na Convenção de 1961 em sua forma emendada;

iii) a posse ou aquisição de qualquer entorpecente ou substância psicotrópica com o objetivo de realizar qualquer uma das atividades enumeradas no item i) acima;

iv) a fabricação, o transporte ou a distribuição de equipamento, material ou das substâncias enumeradas no Quadro I e no Quadro II, sabendo que serão utilizados para o cultivo, a produção ou a fabricação ilícita de entorpecentes ou substâncias psicotrópicas;

v) a organização, a gestão ou o financiamento de um dos delitos enumerados nos itens i), ii), iii) ou iv);

b) i) a conversão ou a transferência de bens, com conhecimento de que tais bens são procedentes de algum ou alguns dos delitos estabelecidos no inciso a) deste parágrafo, ou da prática do delito ou delitos em questão, com o objetivo de ocultar ou encobrir a origem ilícita dos bens, ou de ajudar a qualquer pessoa que participe na prática do delito ou delitos em questão, para fugir das consequências jurídicas de seus atos [...] (ONU, Convenção das Nações Unidas contra o tráfico ilícito de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, 1988).

O destaque da Convenção de 1988 está no fato de ser um modelo repressivo com a finalidade de combater as organizações traficantes, através da definição do tráfico de drogas, a incriminação da lavagem de dinheiro originário de negócios ilícitos, além de servir como reforço internacional entre os Estados no combate às drogas. A Convenção denota a importância dos Estados signatários em tipificar como crime as atividades ligadas à produção, venda, transporte e distribuição das substâncias ilícitas. Aqui está o ponto repressivo, abusivo e de sanção importante onde o Estado produtor é tipificado pela

Convenção, enquanto o Estado de destino (demandador) não o é, definição esta que impactou negativamente a América Latina ao longo do tempo.

A bibliografia em geral atenta para o fato de que a Convenção de Substâncias Psicotrópicas, nos anos 1970, ocorre em um momento de inflexão no tratamento da questão das drogas, onde há um movimento discursivo que se desloca do campo da saúde pública em direção à militarização da segurança pública. Este fato é condizente com o período de mudança na política externa dos Estados Unidos, que passa a exercer influência nos esforços internacionais de combate e repressão às drogas.

A diplomacia das drogas, enrijecida entre as décadas de 1960 e 1970, ganhou o teor de guerra. Os rumos do discurso proibicionista norte-americano influenciou a intensificação das normas internacionais. Isso decorreu dos rumos tomados pelo governo dos Estados Unidos, que no auge das drogas psicodélicas voltou seus esforços ao combate às drogas.

Esse cenário imposto no país nos anos 1970 foi decorrente da repressão às drogas psicoativas durante o governo de Richard Nixon (1969-1974), presidente que identificou-as como inimigos primordiais das Américas e declarou “guerra às drogas”. Cabe destacar que com a declaração de guerra às drogas aceitava-se a diferença entre países produtores e países consumidores de drogas ilícitas, tornando o problema do consumo de drogas nos Estados Unidos como consequência dos Estados produtores provenientes do Terceiro Mundo (RODRIGUES, 2012). Ao caminharem em direção à universalização de seu modelo de combate ao consumo e à produção das drogas, a empreitada de Nixon favoreceu as intenções norte-americanas em âmbito interno e externo.

Nos anos posteriores a implementação da “guerra às drogas”, o tráfico de drogas como uma ameaça à soberania dos Estados assumiu caráter transnacional e, conseqüentemente, de ameaça internacional. No próprio texto da Convenção de 1988, segundo Boiteux *et al.* (2009, p.19),

[...] insiste-se na utilização de termos bélicos, como “guerra às drogas”, “combate” aos traficantes, repressão e “eliminação” nas leis penais. A associação explícita entre o tráfico ilícito de drogas e as “organizações criminosas” também reforça esse modelo, pois se considera

que estas teriam como objetivo “minar as economias lícitas e ameaçar a segurança e a soberania dos Estados”, além de “invadir, contaminar e corromper as estruturas da Administração Pública...”. O apelo à guerra era emocional e mesmo irracional. Foi com base neste último instrumento de 1988 que se internacionalizou de forma definitiva a política americana de “guerra às drogas” (OEA, 1994).

Dessa forma, a Convenção de 1988 não abrangeu somente o combate às drogas, mas também estabeleceu medidas de fiscalização, controle, repressão, cooperação e assistência internacional para lidar com os ilícitos. Não obstante, ao propor diminuir a oferta e combater a produção por meio da erradicação dos cultivos ilícitos de drogas, a guerra às drogas acabou por influenciar no modelo repressor dessa Convenção, pois serviu como manobra de internacionalização da política norte-americana. Essa lógica que estigmatizava os países produtores como agressores e os consumidores como vítimas do tráfico internacional de drogas, acabou sendo aplicada diretamente aos países latino-americanos produtores da folha de coca.

Os Estados Unidos, através da ratificação multilateral da Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971, conseguiram enquadrar a comunidade internacional em sua estratégia; e internamente, reforçar o aparato repressivo às drogas por meio da criação da *Drug Enforcement Administration* (DEA), em 1973, realizando no México (onde se concentrava a produção de maconha e heroína) e no Caribe (onde havia produção jamaicana de maconha) suas primeiras operações (SANTOS, 2011).

Todavia, ao mesmo tempo em que se constituíam diretrizes repressivas nos Estados Unidos, o mercado da ilegalidade via no narcotráfico um empreendimento ilícito promissor. Assim, tomavam corpo nas Américas diversas organizações traficantes que passariam a comercializar, no final dos anos 1970 e início de 1980, a cocaína. Se nos anos 1970 o tráfico de drogas era centralizado na maconha proveniente do México, da Jamaica e da Colômbia, nos anos 1980 houve uma reorganização do tráfico de ilícitos em torno da produção de coca a fim de atender à demanda em ascensão.

Esse crescimento em torno da cocaína acabou por direcionar as políticas de repressão às drogas dos Estados Unidos para a região

andina¹⁷ – Colômbia, Peru e Bolívia – em defesa do combate ao narcotráfico por meio do esforço conjunto entre a polícia e as Forças Armadas dos países produtores. Esse “boom” da cocaína foi acompanhado por dois presidentes que sucederam Nixon (Gerald Ford, 1974-1977 e Jimmy Carter, 1977-1981) utilizando-se de um tom menos repressivo e uma postura mais tolerante frente ao combate dos psicoativos.

A postura incisiva de repressão às drogas foi resgatada com a ascensão de Ronald Reagan (1981-1989). Este governo comprometido com a reafirmação do poder norte-americano no sistema internacional, como apontam Procópio e Vaz (1997), buscou no domínio da guerra às drogas instaurar uma estratégia que contemplava a redução da oferta de drogas através da repressão ao tráfico internamente e, no plano externo, diminuir a produção, o processamento e o tráfico.

Nesse período, a política de combate às drogas passou a ser tratada como um problema de segurança nacional aos Estados Unidos. Os esforços, nesse sentido, direcionaram-se ao combate ao que se convencionou chamar de “narcotráfico”¹⁸. Este termo foi acompanhado pela implementação da doutrina de segurança nacional, *National Security Decision Directive* (NSDD) de 1986, que estabelecia o vínculo entre o comunismo e o narcotráfico¹⁹, responsáveis por ameaçar a segurança norte-americana.

Desse modo, em defesa da repressão do tráfico de drogas e erradicação dos cultivos nos países produtores, a política norte-americana desenvolvida com mais rigidez voltou-se para os países andinos – com ênfase no Peru, na Colômbia e na Bolívia. Ao considerar que o problema das drogas estava na oferta e não no consumo interno, a repressão ocorreu *in loco* nos países produtores.

¹⁷ Contempla a Bolívia, o Peru, o Equador, a Colômbia, o Chile e a Venezuela.

¹⁸ No ano de 1985, o embaixador americano na Colômbia, Lewis Tambos, afirmou que neste país havia a associação direta entre guerrilhas de origem marxista, que lutavam pelo poder desde 1960, e as organizações narcotraficantes (RODRIGUES, 2012). Naquele período, a Colômbia era dominada por dois cartéis conhecidos como Cali e Medellín.

¹⁹ O termo “narcotráfico”, neste trabalho, será utilizado para referir-se aos grupos e organizações criminosas de origem nacional, transnacional ou internacional, que se articulam para produzir, distribuir, vender e controlar as rotas de trânsito das drogas ilícitas.

Essa política foi consubstanciada com a *Anti-Drug Abuse Act* (Lei Contra o Abuso de Drogas) de 1986, por meio da qual os Estados Unidos estabeleceram o processo de Certificação²⁰. Por meio da certificação foi possível avaliar os esforços dos países da América Latina no combate às drogas e impor sanções, inclusive comerciais, àqueles que não estivessem de acordo com as diretrizes dessa política. Dessa maneira, para além de ser um problema de segurança nacional exclusivo dos Estados Unidos, o narcotráfico tornou-se uma questão de segurança nacional nos países produtores e, conseqüentemente, um problema de segurança regional.

A inserção da região andina na agenda de segurança dos Estados Unidos seria mais incisiva durante o governo Bush (1989-1993), período em que grande parte do consumo de heroína e cocaína no país era proveniente dos países latino-americanos.

No período de 1990, que contempla o fim da Guerra Fria e da ameaça comunista, as drogas tornaram-se o inimigo número um dos Estados Unidos. Há, portanto, um redimensionamento das ameaças à segurança internacional, o que possibilitou a conversão do narcotráfico como o principal problema a ser enfrentado pelos norte-americanos. Não obstante, no governo Bush o combate às drogas, mais especificamente da cocaína, foi reforçado por meio da militarização.

Tendo em vista que as principais fontes de cocaína consumida pelos Estados Unidos provinham da Colômbia, do Peru e da Bolívia, a região andina atraiu a atenção norte-americana na medida em que a essência da política do governo Bush era controlar a oferta da droga por meio da repressão aos países produtores. Assim, sublinha Pagliari (2009), os países foram estimulados a desenvolverem políticas com o objetivo de erradicar e reprimir o tráfico de drogas por meios militares, assumindo o caráter de militarização.

²⁰ A não certificação estabelece que o país que não atingiu as metas delimitadas pelos norte-americanos perda a assistência que o governo americano destinava à ele, exceto para a assistência humanitária e ao combate ao tráfico de drogas, além do país receber sanções econômicas e políticas aplicadas pelos Estados Unidos. Caso o país não alcance todas as metas necessárias para a Certificação, mas mantenha seu esforço no combate às drogas, o Presidente americano pode continuar concedendo sua assistência por entender que trata-se de um auxílio fundamental para a nação (GUZZI, 2008).

Essa diretriz da política externa norte-americana foi consolidada pela “Estratégia Andina” de 1989, a qual destinava recursos econômicos e militares aos países andinos. A estratégia concentrou-se especialmente no fortalecimento das instituições políticas dos países produtores (Colômbia, Peru e Bolívia); revigoramento das instituições militares e policiais empenhadas na erradicação dos cultivos, na destruição de laboratórios ilegais, interdição de drogas, detecção de rotas e combate à lavagem de dinheiro; assessoramento direto aos países andinos em âmbito militar e policial a fim de dismantelar os cartéis colombianos e firmas de drogas peruanas; além de assistência comercial e fiscal para as comunidades locais privadas de desenvolverem os meios de subsistência (VILLA; OSTOS, 2005). Essa lógica de assistência internacional de repressão às drogas seria concretizada durante o governo Clinton (1993-2001), por meio do Plano Colômbia – desenvolvido mais detalhadamente no próximo capítulo.

Iniciava-se, então, a presença incisiva dos Estados Unidos na região por meio de políticas multilaterais e bilaterais nos moldes da “guerra às drogas”. Tal política, que influenciou a securitização do tráfico de drogas na agenda internacional, condicionou decisivamente a cooperação hemisférica, regional e bilateral.

Com a dificuldade dos Estados em enfrentar um fenômeno caracterizado pela transnacionalidade, como o tráfico de drogas, a cooperação na esfera multilateral e bilateral passou a representar um imperativo. Deste modo, o combate ao tráfico de drogas no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), fez convergir os interesses norte-americanos e latino-americanos.

O tema das drogas foi introduzido, no interior da OEA, durante os anos 1980, em um momento de revitalização da organização como foro de debate e cooperação entre os Estados-membros. Temos, no nível hemisférico, a Conferência Interamericana Especializada sobre o Narcotráfico, realizada no Brasil em 1986, que solidificaria a estrutura institucional referente ao tráfico de drogas. Na ocasião, adotou-se o documento intitulado *Programa Interamericano de Acción de Rio de Janeiro Contra el Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*.

Este documento²¹, em suas primeiras páginas, adotou como meta principal a redução da demanda e a prevenção do uso indevido de estupefacientes, além da luta contra o tráfico ilícito. Ao considerar que o tráfico ilícito é fenômeno global capaz de ameaçar a soberania dos Estados, o documento ainda enfatizou a necessidade de cooperação internacional, no âmbito bilateral e multilateral, para combater o tráfico de drogas e prevenir o uso dos ilícitos. Ademais, a partir deste Programa de Ação, recomendou-se a criação da chamada Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD)²², integrada inicialmente por onze²³ Estados membros eleitos, para tratar sobre o tema das drogas. Entre os principais objetivos do novo órgão estavam a prevenção do uso indevido de drogas e a luta contra o tráfico ilícito de estupefacientes e substâncias psicotrópicas na região (OEA, 1986).

Os esforços hemisféricos, com vistas a reforçar o interesse nacional no combate às drogas, foram destaque em diversas cúpulas realizadas sob os auspícios da organização. Durante a Cúpula de Miami, em 1994, vislumbrou-se um dos primeiros empenhos para o fortalecimento das instituições regionais no que tange ao tráfico de drogas.

Na Cúpula, os países consideraram que,

[...] os problemas das drogas ilícitas e das atividades criminosas conexas representam séria ameaça às sociedades, às economias de livre mercado e às instituições democráticas do

²¹

Disponível

em:

<http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/rio_spa.asp>.

²² No âmbito mais técnico, a CICAD criou, em 2000, o Observatório Interamericano sobre Drogas, para analisar a relação entre a oferta e a demanda de drogas no hemisfério em comparação a outras regiões do mundo. O Observatório é responsável por alertar sobre o surgimento de novas drogas, métodos de fabricação, uso de drogas e alterações nos padrões do tráfico. A partir de análises estatísticas e pesquisas científicas, o Observatório oferece aos Estados-membros as dimensões do problema das drogas e implementa programas para enfrentá-los (OEA, 2014).

²³ Dentre os onze Estados membros eleitos estavam: Estados Unidos, Bolívia, Colômbia, México, Peru, Venezuela, Bahamas, Guatemala, Panamá, Brasil e Argentina. Posteriormente, em 1998, a CICAD integraria todos os Estados membros da OEA.

Hemisfério [...] Para enfrentar esses problemas, é essencial adotar uma abordagem integrada e equilibrada que inclua o respeito a soberania nacional. Por essas razões, é necessária uma ampla estratégia coordenada em âmbito hemisférico para reduzir o uso e a produção de entorpecentes que inclua novos métodos de aplicação da lei capazes de interromper as redes de tráfico de drogas e de lavagem de dinheiro e de processar as pessoas envolvidas em tais atividades. Neste contexto, os Governos [...] concordam em trabalhar em conjunto para formular uma estratégia de combate aos entorpecentes para o Século XXI. (CÚPULA DE MIAMI, 1994).

Decorrente desse encontro que buscou maior coordenação entre os países americanos foi o documento denominado “Estratégia Antidrogas no Hemisfério²⁴” com o objetivo de reforçar a cooperação por meio das recomendações acerca da oferta e redução da demanda, além de medidas de controle das drogas (GEHRING, 2012).

O tema das drogas voltaria a ser palco nas discussões em fóruns da OEA em 2001, durante a Terceira Cúpula das Américas realizada no Québec. Na reunião, os países membros se comprometeram em prevenir e controlar o narcotráfico, bem como aplicar as estratégias antidrogas no continente e criar um mecanismo multilateral que pudesse avaliar os esforços dos Estados nesse sentido, instrumento que ficaria a cargo da CICAD (BERTAZZO, 2007).

Neste período, conforme aponta Hirst (2011), o Brasil já se mostrava receoso às políticas norte-americanas, especialmente devido à presença dos Estados Unidos na região por meio do Plano Colômbia. A demanda pelas drogas aumentou consideravelmente, alcançando seu ápice entre 1999 e 2000, tornando a Colômbia zona de influência dos Estados Unidos. Como demonstra a tabela 1, a Colômbia se tornou, em meados de 1998, o maior produtor mundial da folha de coca responsável pela produção de 435.000 toneladas do produto, superando as 150.000

²⁴ O documento na íntegra pode ser encontrado no site: <http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/estrategia_spa.asp>.

toneladas produzidas na Bolívia e 240.000 toneladas produzidas no Peru.

Tabela 1 – Fabricação potencial de cocaína em toneladas métricas

FABRICAÇÃO POTENCIAL DE COCAÍNA EM TONELADAS MÉTRICAS														
	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03
Bolívia	18 9	22 0	22 5	24 0	25 5	24 0	21 5	20 0	15 0					
Colômbia				11 9	20 1	23 0	30 0	35 0	43 5	68 0	69 5	61 7	58 0	44 0
Peru	49 2	52 5	55 0	41 0	43 5	46 0	43 5	32 5	24 0	17 5	14 1	15 0	16 0	15 5
Total	77 4	83 3	86 6	76 9	89 1	93 0	95 0	87 5	82 5	92 5	87 9	82 7	80 0	65 5

Fonte: *World Drug Report*, 2004, p. 105.

Além disso, o conflito interno latente que perpassa a história da Colômbia teve efeitos colaterais nos países que compartilham sua fronteira. Neste sentido, as relações Brasil-Colômbia foram afetadas pela ameaça de transbordamento dos problemas colombianos.

As mudanças no cenário internacional provocaram, no seio da OEA, a rediscussão dos conceitos de segurança internacional e a necessidade de redirecionar a agenda americana para alcançar essas novas ameaças. De acordo com a Declaração de Bridgetown de 2002,

[...] as ameaças, preocupações e outros desafios à segurança no contexto hemisférico são de naturezas diversas e alcance multidimensional, e que o conceito e a abordagem tradicionais devem ampliar-se para englobar ameaças novas e não-tradicionais, que abrangem aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais (OEA, 2002).

O problema da transnacionalidade das ameaças passou a ser objeto nos fóruns da OEA, como ocorreu posteriormente durante a

Declaração sobre Segurança nas Américas²⁵, derivada da Conferência Especial sobre Segurança, realizada em 2003 no México. Além das ameaças tradicionais, incluíram-se na Declaração as novas ameaças como: o terrorismo, o crime organizado transnacional, o problema das drogas, a lavagem de dinheiro, o tráfico ilícito de armas e seus crimes conexos. Ainda, de acordo com Pagliari (2004), além de indicar os desafios que as novas ameaças representam para a segurança hemisférica devido à sua natureza transnacional, evidenciou a necessidade de uma cooperação hemisférica adequada. De todos os modos, considerou as particularidades de cada sub-região e Estado requerendo maior flexibilidade da arquitetura de segurança, o que de fato não ocorreu, pois os países demonstraram muito mais a sua intenção do que efetivamente implementação e mudança nas políticas estatais para lidarem com as novas ameaças.

Os Estados, por sua vez, abrangeram as novas ameaças da sua maneira, isso porque, mesmo que as ameaças sejam as mesmas em cada um deles, cada país difere no tratamento dos problemas comuns tendo em vista que as ameaças são sentidas diferentemente e, por consequência, as questões são colocadas com distinta prioridade na agenda de segurança. Muito embora inexistam conflitos armados interestatais – embora haja rivalidades fronteiriças ainda pendentes – as novas ameaças têm assumido papel importante nas Américas. Ademais, as estratégias para conter esses problemas têm sido construídas e capitaneadas pelos Estados Unidos, como exemplo da interferência do país na Colômbia – relação a ser explicada detalhadamente no próximo capítulo.

Não é possível entender os problemas internos na Colômbia sem ponderar a forte influência dos Estados Unidos no país e as preocupações centralizadas no combate ao tráfico de drogas e às guerrilhas. Para compreender a relação entre a militarização de combate às drogas na Colômbia e as respostas brasileiras neste processo, essa correlação é fundamental, principalmente quando a maioria dos países americanos, incluindo o Brasil, rechaça o apoio norte-americano à Colômbia via Plano Colômbia.

2.4. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

²⁵ O documento está disponível em: <<http://www.nepp-dh.ufrj.br/oea1.html>>.

Este capítulo elucidou sobre a redefinição dos estudos de segurança internacional e a inserção do tráfico de drogas no novo cenário insaturado no pós-Guerra Fria. A Escola de Copenhague ofereceu o alicerce teórico necessário para aclarar como o tema emergiu na agenda de segurança internacional.

Este recorrido importou para esclarecer que essa abordagem, considerada abrangente, não despreza a agenda tradicional dos estudos de segurança focado no Estado-nação, tendo em vista que não eliminam os setores político-militar de suas análises; todavia, distanciam-se da vertente tradicional ao manter outros objetos de referência que não somente os Estados. Dentro dessa lógica, associada a sua proposta multisetorial de segurança ao abranger os setores societal, econômico, ambiental, político e militar, a teoria ofereceu os embasamentos necessários para explicar a interação do tráfico de drogas em cada um deles.

Ademais, ponderou-se sobre os mecanismos internacionais, no âmbito da ONU e da OEA, a fim de evidenciar a evolução do tratamento normativo da questão das drogas. Discorreu-se também sobre o papel dos Estados Unidos neste cenário, influenciando decisivamente na securitização do tema internacionalmente, a partir de uma retórica militarizada de repressão e controle das drogas ilícitas. Tal política fez com que o problema das drogas passasse a ser percebido como uma nova ameaça à segurança e à soberania nacional dos Estados, o que proporcionou a inclusão da região andina na estratégia de combate norte-americana. Sendo assim, a Convenção de 1971 e 1988, sob o guarda-chuva da ONU, e a inserção do tráfico de drogas na OEA em 1980, proporcionaram a normatização e institucionalização do tema em âmbito hemisférico.

Esse recorrido se fez necessário para que, no próximo capítulo, seja possível demonstrar como a Colômbia tornou-se zona de influência imediata nos anos 1990, desencadeando diversas ações de repressão às drogas no país através da militarização do seu combate, medidas que tiveram efeitos diretos nos países vizinhos.

3. A EXPANSÃO DO NARCOTRÁFICO NA COLÔMBIA

Este capítulo tem como objetivo apresentar a construção da percepção do tráfico de drogas como uma ameaça à segurança da Colômbia. O entendimento do tráfico de drogas como uma ameaça existencial ao Estado colombiano esteve intrinsicamente ligada à securitização do tema pelos Estados Unidos sob a lógica da “guerra às drogas”, processo em que se desenvolveu a partir dos anos 1970. Deste modo, importa destacar no capítulo como a presença norte-americana na Colômbia, durante o século XXI, influenciou a securitização das drogas pelo governo colombiano.

Para alcançar esse fim, o presente capítulo fará uma breve explicação do desenvolvimento do Plano Colômbia, o qual representou um momento de inflexão no discurso de segurança colombiano a partir da interferência americana no país para combater o tráfico de drogas. Denota-se importante, ainda, demonstrar como essa conjuntura foi mantida durante o governo de Álvaro Uribe que condicionou suas políticas na militarização das drogas e das guerrilhas, e como os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, impactaram diretamente na construção do discurso securitizador de segurança de Uribe. Ademais, procura-se enfatizar as mudanças e continuidades desse processo após a eleição de Juan Manuel Santos, em 2010.

Tendo como objeto de estudo o tráfico de drogas na fronteira entre o Brasil e a Colômbia, neste capítulo é importante elucidar sobre a construção da ameaça das drogas ao Estado colombiano e a militarização do seu combate nos anos 2000 para que, no capítulo seguinte, seja possível responder a pergunta de pesquisa inicial de como o Brasil tem respondido uma ameaça – tráfico de drogas – que é securitizada na Colômbia, isto é, a forma de atuação brasileira à um problema que não tem origem em território brasileiro, mas, que devido ao seu caráter transnacional tem afetado o Brasil.

3.1. TRANSNACIONALIDADE E CONFLITO INTERNO: O TRÁFICO DE DROGAS NA COLÔMBIA

A conjuntura do final do século XX foi condizente com o redimensionamento da agenda de segurança internacional, conforme discorrido ao longo da primeira seção, onde o Estado perdera o status de ator único nas relações internacionais e as novas ameaças e atores não estatais emergiram inseridos no rol de agentes provedores de instabilidade. A conformação desse novo cenário de segurança possibilitou que as organizações criminosas internacionais ganhassem novos contornos ao serem consideradas como “novas ameaças” transnacionais. As suas ações, que perpassam os limites territoriais dos Estados, acabaram por repercutir no cenário global e regional uma vez que os mecanismos estatais deveriam ser redirecionados para as novas demandas de segurança.

Este é o caso da região sul-americana, afetada pela dinâmica transnacional do tráfico de drogas. Conforme aponta Brigagão (2011), a região apresenta um paradoxo, pois, por um lado, é uma das regiões do mundo com menos conflitos entre Estados; por outro, embora seja uma área considerada pacífica, é altamente vulnerável. As ameaças de segurança na região não são provenientes de conflitos interestatais, ao contrário, decorrem do surgimento de problemas intraestatais que impactam diretamente na segurança pública como as drogas ilícitas, o tráfico de armas, a lavagem de dinheiro, os deslocamentos forçados (como no caso da Colômbia), o crime organizado e a violência que deriva dos delitos transnacionais.

Dessa forma, a inexistência de conflitos tradicionais latentes que requerem a manifestação clássica de segurança por meio da força militar para resolvê-los, reorientou a política de segurança regional em direção às novas ameaças com a finalidade de criar estruturas conjuntas para enfrentar essas novas dinâmicas e desafios. Entretanto, compreender a redefinição das ameaças à segurança internacional e o problema do tráfico de drogas na Colômbia, demanda relevar a importância do papel dos Estados Unidos no entendimento deste problema. Isso porque, as sub-regiões hemisféricas denotaram importância em consequência da abertura da agenda de segurança norte-americana que passou a incluir o apoio à democracia, às migrações, à proteção das fronteiras, o combate ao tráfico de drogas, o terrorismo e o meio ambiente, o que levou a ampliação da sua zona de influência aos problemas de segurança na região andina.

Especialmente com os atentados de 11 de setembro de 2001 e, conseqüentemente, com a criação do Comando Norte²⁶ dos Estados Unidos em 2002 com a finalidade de proteger a sua *homeland*, os norte-americanos viram-se exigidos a melhorar a coordenação na cooperação em segurança do norte ao sul para salvaguardar o país contra as potenciais ameaças de ataques diretos, além de afastar os adversários. Existiam, assim, duas abordagens geográficas: a aproximação com a região norte a partir da cooperação com o Canadá; e a inclusão da região norte da América do Sul como sua zona de defesa no flanco sul, sendo o México o elemento de ligação. A aproximação sul engloba o Caribe, a América Central e o norte da América do Sul, regiões que convivem com os problemas de frágil governança democrática; com a violência; com o escasso controle do Estado sob sua soberania territorial tornando porosas as suas fronteiras; e com os problemas de característica transnacional, ameaças comuns à região norte da América do Sul e, inclusive, aos Estados Unidos (COPE, 2006).

Segundo Cope (2006), a inserção do sul como zona de influência dos Estados Unidos obteve maior atenção após 11 de setembro devido à percepção do país de que o crime transnacional era suporte ao terrorismo internacional. Estando essas redes traficantes presentes no sul, a percepção norte-americana era de que o país deveria proteger a aproximação com o sul contra os terroristas facilitando a maior atenção dos Estados Unidos na luta contra o tráfico de drogas e outras formas de crime transnacional através da intensificação da cooperação em segurança. O centro da gravidade dessa dinâmica relaciona-se às drogas na Colômbia.

Como mencionado no capítulo anterior, a inserção da região andina na agenda dos Estados Unidos foi condicionada pelo governo Nixon a partir da inflexão da política norte-americana de combate às drogas as relações entre o vizinho do norte e a região sul-americana,

²⁶ O Comando Norte abrange os Estados Unidos, o Alaska, o Canadá e o México. A missão do Comando Norte é prevenir, dissuadir e defender o território e os interesses norte-americanos contra as ameaças externas. Para tanto, o Exército, a Marinha, a Força Aérea, os Fuzileiros Navais e a Guarda Costeira são designados para proteger a América do Norte contra eventuais ameaças. Quando ordenado pelo Presidente ou Secretário da Defesa, o Comando Norte é encarregado de planejar e executar missões em defesa do país ou de apoio aos civis (ESTADOS UNIDOS, UNITED STATES NORTHERN COMMAND, 2014).

especialmente com a Colômbia, foram abaladas (SANTOS, 2010). A partir da retórica de “guerra às drogas” – com a inclusão da questão das drogas como tema prioritário da agenda norte-americana que considerava os Estados Unidos como vítimas dos grupos narcotraficantes – o país pode acionar um discurso de segurança nacional que, nos termos de Buzan *et al.*(1998), possibilitou a securitização das drogas como uma ameaça existencial ao Estado norte-americano e permitiu que o país empreendesse ações emergenciais no plano interno, por meio da criação de leis mais repressivas, e no plano externo para conter essa ameaça.

Externamente, com a expansão do tráfico de cocaína e do consumo interno nos Estados Unidos, os anos 1980 foram marcados por ações que consideravam a disseminação das drogas como problemas externos, isto é, dos países produtores e distribuidores, visão que considerava eliminar o consumo a partir da supressão da oferta. Em consequência, os esforços americanos foram direcionados aos países produtores com a finalidade de reduzir a quantidade de drogas ilícitas produzidas, vendidas e consumidas ao redor do mundo. Essa estratégia foi consubstanciada com a presidência de Ronald Reagan. Segundo Del Olmo (1994), com o governo Reagan a cruzada antidrogas foi priorizada, tendo em vista que a política exterior foi delineada em direção à interdição e erradicação das drogas ilícitas.

A partir da declaração²⁷ de que as drogas ilícitas constituíam uma ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos, Reagan conduziu uma política de maior participação das Forças Armadas²⁸ na “guerra às drogas”, o que desencadeou na militarização da estratégia antidrogas do país. Simultaneamente, em âmbito interno, as ações foram direcionadas à penalização do tráfico, bem como do consumo e distribuição dos ilícitos; no plano externo, isto é, na oferta, as ações compreenderam a interdição, erradicação e fumigação dos cultivos ilícitos (TICKNER, 2001).

²⁷ Essa declaração é parte da *National Security Decision Directive (NSDD)*, de número 221, de abril de 1986. Disponível em: <<http://www.reagan.utexas.edu/archives/reference/Scanned%20NSDDS/NSDD221.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2014.

²⁸ Em 1982 Reagan autorizou o *Defense Authorization Act* que permitiu a participação do Exército americano na luta contra as drogas.

Assim, ao considerar a cocaína como uma ameaça, “os países da região andina, como únicos cultivadores, processadores e produtores dessa droga se converteram no principal objeto de atenção e preocupação do seu governo em matéria de drogas” (DEL OLMO, 1994, p.128, tradução nossa). A partir dessa concepção, países como Bolívia, Equador, Peru e Colômbia, representativos na produção de drogas ilícitas, tornar-se-iam fonte de atuação dos Estados Unidos.

Em consequência, no governo Reagan tornou-se possível evidenciar a securitização do narcotráfico. Isso porque, de acordo com Villa (2009, p.191), ao considerar o narcotráfico como um problema de segurança nacional, ou seja, um problema público, ele passou a ser compreendido como uma ameaça existencial ao Estado americano requerendo respostas públicas para combatê-lo. Assim, “a securitização é um recurso discursivo que acaba despolitizando o caráter público da segurança”.

A inflexão da política norte-americana para as drogas, tal como conformada no âmbito da “guerra às drogas”, mostrou a disposição dos Estados Unidos em utilizar meios extraordinários, até mesmo militares, para responder aos problemas de produção, consumo e tráfico de drogas. Essas ações seriam recrudescidas principalmente com a militarização na região andina, durante a presidência de George Bush.

A exportação da militarização do combate às drogas aos países sul-americanos – já no governo Bush – foi reforçada por meio da edição, em agosto de 1989, da *National Security Directive*²⁹ de número 18, conhecida como *International Counternarcotics Strategy*. Esse documento reforçou a NSDD 221 ao considerar o narcotráfico como um problema de segurança regional, e não somente de segurança nacional. Deste modo, as atenções norte-americanas voltaram-se para a Colômbia, o Peru e a Bolívia, principais produtores de cocaína consumida nos Estados Unidos (RODRIGUES, 2012). Essa política de contenção das drogas seria denominada, nos anos posteriores, de “Estratégia Andina”.

Com a finalidade de determinar a participação dos países produtores na “guerra às drogas”, foram realizados dois encontros – Cúpula de Cartagena³⁰ (1990) e San Antonio³¹ (1992) – com a

²⁹ A NSD 18 pode ser encontrada em:

<<http://www.fas.org/irp/offdocs/nsd/nsd18.pdf>>.

³⁰ Na Cúpula de Cartagena participaram os presidentes dos Estados Unidos, da Colômbia, do Peru e da Bolívia. A Declaração de Cartagena encontra-se disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=18155>>.

participação dos países sul-americanos acusados de produzirem drogas. A Cúpula de Cartagena, na Colômbia, marcou a luta contra as drogas no continente americano. Isso porque, a cooperação tendeu para a solidificação da multilateralidade e favoreceu a visão de que o combate às drogas deveria considerar a correlação entre a repressão da oferta e da demanda, a qual esteve até então centralizada na estratégia norte-americana de repressão da oferta (PROCÓPIO; VAZ, 1997).

Na Cúpula de San Antonio, os países latino-americanos voltaram a criticar a política unilateral dos Estados Unidos em relação às condicionalidades atribuídas aos auxílios financeiros e aos recursos destinados aos programas de assistência econômica para a erradicação dos cultivos ilícitos. Ainda, concordaram com a militarização, todavia, sem que houvesse interferência direta das Forças Armadas norte-americanas nos países do sul (PROCÓPIO, VAZ, 1997; MARTIM DE OLIVEIRA, 2007).

A partir da Cúpula de San Antonio, o cenário seria montado para o desenvolvimento da Estratégia Andina. Essa política foi delineada com ênfase no suporte econômico para os países andinos – Peru, Bolívia e Colômbia – em forma de assistência militar. A estratégia, que previa um custo de US\$ 2.2 milhões em cinco anos, condensava quatro temas principais: fortalecimento das instituições políticas dos três países produtores; fortalecimento militar e policial, com ênfase na erradicação dos cultivos, comércio de precursores químicos, destruição de laboratórios, interdição das drogas, detecção das rotas de trânsito e criminalização da lavagem de dinheiro; além do auxílio militar e policial direto aos países andinos a fim de dismantelar os cartéis de drogas na Colômbia e as firmas no Peru (VILLA; OSTOS, 2005).

Assim, nesse momento em que grande parte da cocaína e heroína consumida³² nos Estados Unidos era oriunda da América Latina, a política de combate às drogas durante o governo Bush, especialmente da cocaína, sofreu um processo de andinização e militarização. Tal política foi voltada para o controle da oferta e repressão da produção de drogas na região andina. Em consequência, a Colômbia, o Peru e a

³¹ Durante a Cúpula de San Antonio, estiveram presentes os presidentes dos Estados Unidos, da Colômbia, do Peru, da Bolívia, da Venezuela, do Equador e do México.

³² No ano de 2001 a Colômbia era responsável pelo fornecimento de 90% da cocaína consumida nos Estados Unidos (DESHAZO *et al.*, 2006).

Bolívia foram inseridos no radar norte-americano e estimulados a executarem medidas de erradicação dos cultivos, além de reprimirem o tráfico (PAGLIARI, 2009).

Ocorre que a estratégia norte-americana de repressão dos cultivos ilícitos consubstanciada pela Estratégia Andina, acabou por deslocar, nos anos 1990, as plantações concentradas no Peru e na Bolívia para a Colômbia. A explosão na quantidade de plantações de coca, resultado desse “efeito balão³³”, encontrou na Colômbia o ambiente apropriado para seu desenvolvimento. Conforme demonstra a tabela 1, até 1994 a produção de cocaína era dominante no Peru e na Bolívia, aproximadamente 400 mil toneladas e 250 mil toneladas, respectivamente. Com a Estratégia Andina e a erradicação militarizada dos cultivos, sob pena de perderam a Certificação, resultou na migração da produção para as regiões sul e central da Colômbia (Guaviare, Caquetá, Cauca, Choco, Nariño e Putumayo). Em decorrência disso, a Colômbia se tornou o maior produtor mundial da folha de coca da região andina, superando o Peru e a Bolívia no ano de 1995.

A estratégia de cunho militar de combate às drogas pelos Estados Unidos encontraria na Colômbia alvo central para sua política de segurança na região, interferindo diretamente na agenda colombiana. Definitivamente, a expansão da participação da Colômbia na produção de cocaína, desde os anos 1990, tornaria o país um foco de instabilidade regional devido à conjunção de dois problemas internos: o conflito armado e a produção de drogas ilícitas. Desde a década de 70, argumenta Gusmão (2009), a Colômbia esteve inserida no tráfico internacional de drogas por meio da produção e do comércio da maconha. Entretanto, com o surgimento dos cartéis de Medellín e Cali, nos anos 1980, e o adensamento da violência interna, nos anos 1990, a situação interna do país foi agravada significativamente. Somado a esses fatores está a trajetória histórica do país marcada por um conflito armado³⁴ interno entre o Estado, as guerrilhas e os paramilitares, que perdura até hoje.

³³ O “efeito balão” ocorre devido às medidas repressivas à produção de coca de um país, que acabam por implicar na migração do cultivo aos países vizinhos.

³⁴ O conflito armado colombiano não será objeto de estudo do presente capítulo. Pretende-se apenas demonstrar como esses grupos têm se utilizado do narcotráfico como fonte de financiamento para sua atuação armada, e como o Estado colombiano tem repreendido esse vínculo. Importa, todavia, destacar que

A inserção da produção ilegal de drogas, no contrabando internacional e no mercado dos ilícitos, conforme aponta Ramírez (2003, p.62) encontrou na Colômbia “um nicho social propício, criado por uma situação estrutural de desigualdade social aguda, ilegalidade e violência, que não teria como ser institucionalmente canalizada por um sistema político em decadência”.

Os problemas de governabilidade, somado ao conflito armado interno e sua vinculação com o narcotráfico, bem como a dificuldade do Estado em atuar em todo seu território, tornou a Colômbia o país mais instável da América do Sul. A crise vivenciada internamente trouxe diversos questionamentos sobre a capacidade da Colômbia em estabilizar-se de maneira que pudesse proteger e manter a integridade da sua população e do seu território. A instabilidade interna que tem perpassado anos demonstrou a dificuldade do país enquanto Estado capaz de proteger seus indivíduos das ameaças à segurança nacional. Assim, a dimensão interna do conflito armado colombiano demandou a participação de atores externos em sua resolução.

Dessa forma, há de se considerar que a percepção da Colômbia como um “Estado problema” na região andina data dos anos 1980 e 1990, devido à conjuntura de combate às drogas instaurado nos Estados Unidos. Não obstante, esse período inaugurou uma nova fase do narcotráfico na Colômbia onde o negócio das drogas ilícitas tornou-se a fonte de financiamento primordial para que as atividades dos paramilitares e guerrilheiros continuassem. Ocorre que as áreas

a eclosão da violência na Colômbia se estendeu entre 1948 e 1958, período de conflito que ficou conhecido como “La Violencia”, e teve seu início com o assassinato do líder político liberal Jorge Eliécer Gaitán, em 9 de abril de 1948, durante o evento conhecido como “Bogotazo”. Mergulhado em um período de instabilidade, a guerra civil seria cessada com um acordo político firmado entre liberais e conservadores, o qual deu origem ao governo da Frente Nacional em 1958 (DARIO, 2014). Nesse período, aponta Pagliari (2009), testemunhou-se a criação de diversos grupos guerrilheiros. Em 1964 foi criada as Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), ligada ao partido comunista, tendo como líder Manuel Marulanda Vélez. Em 1965 foi constituído o Ejército de Libertación Nacional (ELN); em 1967 Ejército de Libertación Popular (ELP); e em 1970 o Movimento 19 de abril (M-19), sendo os dois últimos desmobilizados durante os anos 1990. Já em 1997, surgiu as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), grupo paramilitar de direita responsável por combater militarmente os grupos guerrilheiros, sem a intenção de atingir o Estado colombiano.

cultivadas fixaram-se nos territórios controlados por esses grupos, os quais passaram a atuar na produção e nas rotas de trânsito das drogas, bem como na sua comercialização.

Com o desmantelamento³⁵ dos cartéis de Medellín e Cali, segundo Tickner (2005), nos anos 1990, as FARC, as AUC e o ELN, ocuparam o vácuo de poder deixado por esses oligopólios. Assim, envolveram-se diretamente nas atividades associadas ao cultivo, ao processamento e a comercialização das drogas ilícitas. Desse modo,

No lugar de grandes cartéis centralizados, emergiram então os chamados *cartelitos*, estruturas menores e mais ágeis, que passaram a controlar as etapas de cultivo, refino e comercialização da coca, juntamente com paramilitares e guerrilheiros. Esses últimos avançaram sobre as áreas antes de domínio dos cartéis recrudescendo a violência no país com as disputas por territórios estratégicos (GUSMÃO, 2009, p. 48).

Especialmente para a guerrilha de esquerda, as FARC, a cobrança de impostos para as atividades dos narcotraficantes tornaram-se fonte de financiamento primordial para as ações da guerrilha, superando os sequestros e extorsões. Esses recursos possibilitaram a expansão do número de participantes da guerrilha, o qual passou de aproximadamente 4.000 homens em 1980, para 15.000 no final de 1990 (SANTOS, 2006).

A guerra mudava de aparência. Essa conjuntura possibilitou a disseminação das atividades narcotraficantes na região. A sofisticação das ações ligadas às drogas com a inserção de novos atores no negócio, o surgimento de novas rotas de trânsito e polos de lavagem de dinheiro, dificultou o combate ao narcotráfico. A desestabilização provocada pela articulação da violência causada pela potencialização do conflito armado e do narcotráfico começou a preocupar os Estados Unidos, tornando-se

³⁵ O desmantelamento dos cartéis de Medellín e Cali ocorreu com a morte do chefe do cartel de Medellín, Pablo Escobar, em 1993, e a prisão e extradição para os Estados Unidos dos irmãos Orejuela do cartel de Cali, em 1994, ambas operações realizadas com apoio do governo norte-americano (GUSMÃO, 2009).

um dos pontos primordiais da política de segurança norte-americana, já no início dos anos 1990.

Essa situação instaurada na Colômbia foi acompanhada, do lado norte-americano, pela eleição de Bill Clinton. Recuando daquilo que fora proposto por Bush na Cúpula de Cartagena e San Antonio que previa a intervenção militar direta dos Estados Unidos na região latino-americana, o discurso de Clinton deixou de pressionar a abertura dos países do continente às ações militares norte-americanas. Ao contrário, o presidente norte-americano seguiu em defesa de que a política de combate às drogas deveria ser empreendida através de um esforço compartilhado entre os países do continente. Em consequência, a luta contra o narcotráfico e o consumo de psicoativos deveriam ser temas prioritários da agenda de segurança regional, requerendo o trabalho conjunto dos Estados para lidar com estas questões (RODRIGUES, 2012).

Tal posição ficou ainda mais evidente quando, nos últimos anos do governo Clinton, as relações com a Colômbia foram intensificadas³⁶ devido à ascensão ao governo colombiano de Andrés Pastrana (1998-2002). Frente à um cenário de instabilidade interna e de elevação da Colômbia enquanto centro do mercado ilegal da cocaína assume o poder propondo à comunidade internacional que a resolução do conflito colombiano e a guerra às drogas deveriam ser desenvolvidas no plano multilateral. Não obstante, Pastrana abriu espaço para que fosse criado o grande instrumento de combate às drogas conhecido como Plano

³⁶ Durante o governo colombiano de Ernesto Samper (1994-1998), as relações EUA e Colômbia estremeceram por dois principais motivos: em primeiro lugar, este país tornou-se o maior produtor e exportador de cocaína para os EUA; em segundo lugar, as tensões intensificaram-se antes mesmo da posse do governo colombiano em meio às acusações de que sua campanha fora financiada pelo cartel de Cali. Além da falta de credibilidade interna com pressões para sua renúncia, o governo norte-americano puniu o governo Samper por meio da imposição da “não certificação³⁶” da Colômbia por duas vezes, em 1995 e 1997. Com efeito das acusações à Samper, as relações bilaterais entre Estados Unidos e Colômbia provocaram o isolamento internacional deste país e de sua classificação, pelo governo Clinton, de uma “narcodemocracia”. Não obstante, a esfera política foi caracterizada pela falta de diálogo entre os dois governantes, com destaque para o cancelamento de vistos de entrada de funcionários do governo colombiano aos Estados Unidos (VILLA; OSTOS, 2005).

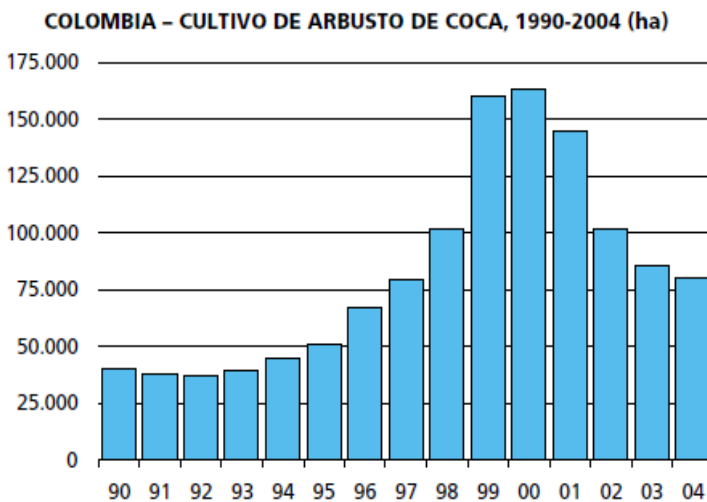
Colômbia, estratégia que intensificou a militarização de repressão aos ilícitos.

3.2. A ESTRATÉGIA DE COMBATE ÀS DROGAS NO GOVERNO PASTRANA: O PLANO COLÔMBIA

No momento da chegada de Andrés Pastrana ao poder (1998-2002), o Estado e a sociedade colombiana encontravam-se em extrema debilidade frente à atuação dos grupos armados ilegais que perpetuavam ataques nas regiões urbanas e rurais. A administração Pastrana, então, deparou-se com diversos problemas que além da violência interna, incluíam a recessão econômica, o desemprego e o aumento expressivo na produção de droga.

Quanto a este último fator, cabe ressaltar que no ano de 1999 e 2000 a Colômbia atingiria seu ápice na produção de coca. Os dados apontam para uma elevação drástica no cultivo de coca que em 1998 alcançou em torno de 100.000 ha, ascendendo para mais de 150.000 ha no ano de 1998 e 2000, conforme pode ser observado no gráfico abaixo.

Gráfico 2: Cultivos de arbusto de coca, 1990-2004 (ha)



Fonte: *World Drug Report*, 2005, p.72.

Dessa forma, o alto índice na produção interna na Colômbia, tendo como principal mercado de destino os Estados Unidos, refletiu na violência rural no país e na dificuldade do governo nacional em exercer sua autoridade, fatores que acabaram por desafiar a consolidação da democracia colombiana. Tais fatos não se revelaram empecilhos somente para a sociedade da Colômbia, mas também para a região, uma vez que esses processos e seus vínculos com o crime, a corrupção, refugiados e tráfico de drogas, ameaçavam transbordar para os Estados fronteiriços (GUZZI, 2008).

Ademais, tais processos somados a perda da Certificação no governo Ernesto Samper e a denominação da Colômbia como uma “narcodemocracia” pelos Estados Unidos, enfraqueceram ainda mais o Estado colombiano. Conforme destaca Santos (2010), a conjuntura interna do país tornou-o menos credível no exterior e internamente, isso porque, os setores sociais percebiam o país como um Estado débil incapaz de vencer os grupos guerrilheiros, ao menos que o país utilizasse da ajuda externa para enfrentar o conflito armado interno.

E foi durante as administrações de Clinton e Pastrana que a convergência desses fatores em direção à internacionalização dos problemas internos da Colômbia ganhou forma por meio do Plano Colômbia. Se até o final da década de 1990, de acordo com Gusmão (2009), a ajuda por parte dos Estados Unidos concentrava-se nos pacotes antidrogas, isto é, recursos para melhorarem as capacidades militares e judiciais para combater o narcotráfico; a partir de 1999, com o vínculo estabelecido entre as ações do narcotráfico e das guerrilhas, os programas de assistência bilateral entre Colômbia e Estados Unidos passariam a se concentrar nas Forças Armadas do país andino.

O Plano Colômbia foi o suporte dessa estratégia. Este plano governamental empreendido pelo governo Pastrana teve como objetivo alcançar a paz, a prosperidade e o fortalecimento das instituições colombianas. Além disso, por meio dele esperava-se que a confiança dos colombianos fosse resgatada através da “promoção da democracia, da justiça, da integridade territorial, da geração de condições de trabalho, do respeito aos direitos humanos e da conservação da ordem pública, entre outros aspectos” (RIPPEL, 2004, p. 2-3).

Desta forma, Pastrana buscou, apontam Villa e Ostos (2005), por meio do restabelecimento das relações com Washington, resolver pacificamente o conflito interno da Colômbia a partir de negociações com a guerrilha, manobra que procurava envolver a comunidade

internacional na mediação do conflito. O resultado esperado era a retomada do diálogo e da pacificação com as FARC, perdidas durante o governo César Gaviria³⁷ (1990-1994). Assim, Pastrana lançou no início do seu governo seu plano de desenvolvimento chamado *Cambio para construir la paz 1998-2002*. Para atingir o objetivo de promover negociações com as guerrilhas, o governo cedeu uma área do território colombiano para as FARC, conhecida como “zona desmilitarizada³⁸”, na qual o Exército e a Polícia Nacional não tinham poder de atuação.

As duas estratégias de Pastrana estavam, desse modo, condicionadas a dois fatores: por um lado, alcançar a paz por meio da negociação com as guerrilhas; por outro lado, empreender esforços multilaterais – uma espécie de “Plano Marshall” para a Colômbia – para tratar do problema dos cultivos de substâncias ilícitas. Entretanto, a consecução da estratégia de Pastrana foi dificultada pelo pouco interesse dos atores externos em conceder auxílio financeiro para sua realização. Tendo essa tática sido impossibilitada, o governo colombiano recorreu a uma aliança estratégica com os Estados Unidos para resolver seu conflito interno.

Desde a posse de Pastrana, o presidente Clinton se comprometera a apoiar o processo de paz na Colômbia. Não foi em vão que, em 1999, o presidente colombiano apresentou a sua versão do Plano Colômbia para o governo norte-americano com o objetivo de receber auxílio financeiro. Assim, Pastrana conseguiu vender a ideia da necessidade de estabelecer a paz na relação bilateral, pois a partir da negociação para a resolução do conflito armado o Estado colombiano poderia restabelecer o controle sobre seu território e, ao mesmo tempo, enfrentar o problema das drogas (TICKNER, 2001).

Destaque deve ser dado à ênfase de Pastrana na relação entre as guerrilhas e o tráfico de drogas durante visita oficial do presidente em Washington, alegando a necessidade de eliminá-los para colocar fim ao tráfico de substâncias ilícitas, tornado os grupos de esquerda um dos temas centrais do Plano Colômbia (GUZZI, 2008). Dessa forma, argumenta Santos (2010, p.72), Pastrana “buscava o apoio dos EUA

³⁷ O rompimento do diálogo entre as FARC e o governo colombiano ocorreu durante as incursões armadas nas regiões de Uribe-Meta pelo Exército Nacional.

³⁸ A “zona desmilitarizada” compreendia cerca de 47 mil km², sendo 42 mil km² sob posse das FARC e 5 mil km² do ELN.

para a resolução dos seus problemas internos, dentro da linguagem que os norte-americanos estavam dispostos a cooperar”.

Nascia, assim, a versão³⁹ norte-americana do Plano Colômbia, a qual possuía diversas modificações quando comparada àquela apresentada por Pastrana em 1999. Nessa, segundo Tamayo (2002), apontavam para reformas estratégicas a fim de alcançar a paz, como: a reforma econômica, o fortalecimento do Estado e da economia para contrabalancear o narcotráfico; a estratégia fiscal e financeira a fim de que o prestígio da Colômbia fosse recuperado nos mercados financeiros internacionais; a estratégia de paz com as guerrilhas com o objetivo de fortalecer o Estado e a luta contra o narcotráfico; a reestruturação das Forças Armadas e da Polícia; estratégia judicial e de direitos humanos para assegurar uma justiça igualitária e imparcial; estratégia antinarcóticos para combater o ciclo das drogas ilícitas; incentivo ao desenvolvimento alternativo, participação social e desenvolvimento humano; e, por fim, uma estratégia de orientação internacional para que o problema das drogas fosse visto na lógica de corresponsabilidade.

Atenção especial deve ser dada a esta última estratégia, a qual condiz com as diretrizes políticas do governo Clinton em defesa de que o combate ao narcotráfico deveria ser uma obrigação de todos os países do continente americano, sob a lógica de “responsabilidade compartilhada”, considerando a questão das drogas como tema prioritário da agenda continental e regional. Logo, é perceptível a centralização do Plano Colômbia na estratégia militar do combate às

³⁹ No primeiro documento, de 1998, o objetivo central era promover a concertação nacional para alcançar a paz, reconhecendo como causas do conflito interno a desigualdade econômica e social, a ausência das maiorias na participação política e as drogas ilegais; então, o governo propõe concertar suas ações em torno do desenvolvimento econômico e social, da atenção humanitária, o fortalecimento institucional, melhoramento da infraestrutura e proteção ambiental. Na segunda versão, de junho de 1999, elabora-se um documento com aspectos relacionados a negociação, reforma política, problema dos deslocados e dos cultivos alternativos; além disso, enfatiza seis aspectos para impulsionar o processo de paz: desenvolvimento de processos produtivos sustentáveis, atenção humanitária aos deslocados, proteção ao capital humano, desenvolvimento institucional e do capital social, infraestrutura para a paz e promoção da sustentabilidade ambiental (TAMAYO, 2002).

drogas. Nas próprias palavras do presidente Pastrana (*Le Monde*⁴⁰, 2001, tradução nossa),

O processo de paz é muito mais que na mesa: é também a presença internacional como fiador e companheiro da solução do conflito, é a execução do Plano Colômbia, é a luta frontal que temos dado ao narcotráfico com base no princípio da responsabilidade compartilhada com a comunidade internacional, é o fortalecimento de nossas Forças Armadas e, claro, é o avanço das negociações com as guerrilhas.

O problema das drogas, desse modo, como ameaça existencial à segurança da Colômbia – sendo este o objeto referente – se constituiu com o governo Pastrana, a partir da transposição da política de segurança dos Estados Unidos securitizada em torno do combate às drogas. Esta foi construída a partir do estabelecimento de que o consumo de drogas pelos norte-americanos era um problema proveniente da oferta externa e, portanto, requeria a erradicação dos cultivos por meio das fumigações e da militarização do combate às drogas nos países produtores. Assim, a transição da ajuda norte-americana ao governo colombiano passou “de uma intensa securitização da agenda estadunidense para as drogas, [...] à narcotização da política dos EUA para o conflito colombiano” (VILLA; VIANA, 2012, p. 413).

O auxílio financeiro para a Colômbia foi aprovado pelo governo americano no ano de 2000, como um pacote de ajuda de US\$ 1,3 bilhões. Para enfrentar a crise interna colombiana previa-se um gasto de US\$ 7,5 bilhões entre recursos externos e internos. Com isso, a assistência dos Estados Unidos para reprimir as drogas dominou a agenda bilateral entre os dois países (HERZ, 2002). O aumento expressivo da assistência militar norte-americana à Colômbia converteu o país em terceiro maior recebedor de ajuda dos Estados Unidos, depois de Egito e Israel⁴¹.

O Plano Colômbia incorporava diversos temas considerados importantes para o alcance da paz, dentre eles a recuperação econômica,

⁴⁰ Artigo de internet sem numeração de página.

⁴¹ De acordo com Pagliari (2009), no período de 1999 a 2001 a assistência a Israel era de US\$ 9.823.862, US\$ 6.122.603 para o Egito e US\$ 1.549.497 para a Colômbia.

a reforma do sistema judiciário, desenvolvimento social, direitos humanos, além da luta contra o narcotráfico, a qual tornou-se a peça basilar da estratégia colombiana. A tabela 2 ilustra o montante de recursos destinados a essas questões mencionadas.

Tabela 2: Plano Colômbia: divisão dos recursos destinados

Destino	Valor (em US\$ milhões)	% total
Assistência militar	519.200	60,3%
Assistência policial	123.100	14,3%
Desenvolvimento alternativo	68.500	7,9%
Direitos Humanos	51.000	6,0%
Aplicação da lei	45.000	5,3%
Assistência aos deslocados	37.500	4,3%
Reforma judiciária	13.000	1,6%
Processo de paz	3.000	0,3%
Total	860.300	100%

Fonte: Elaborado pela autora a partir das informações de Tokatlian (2001, p.138).

É perceptível que a divisão dos recursos dos Estados Unidos culminou na dimensão militarista do Plano Colômbia. Embora o Plano abrangesse propostas sociais, econômicas, de direitos humanos, políticas e jurídicas para o alcance da paz, a maior parte dos recursos foi destinada ao caráter repressor através do emprego da força militar no combate às drogas. Dessa maneira, Pastrana retornou a lógica de “guerra às drogas” empreendida pelos Estados Unidos.

A visão militar do Plano Colômbia acabou impactando diretamente os países vizinhos que se viram pressionados pela estratégia norte-americana, segundo Bonilla (2003), a regionalizar o conflito colombiano e o problema do narcotráfico. Esse processo foi concretizado por meio da transferência de recursos do Plano Colômbia aos países da região andina, momento em que seus delineamentos passam da dimensão nacional para a regional.

Conforme demonstra a tabela 3, do seu total, US\$ 860,3 milhões foram destinados para a Colômbia, o restante dos recursos foram dispostos aos países da região⁴² e distribuído da seguinte maneira: US\$ 110.000 para a Bolívia, US\$ 20.000 para o Equador, US\$ para o Brasil e o Panamá, US\$ 32.000 ao Peru, e US\$ 278.000 para agências antinarcóticos dos Estados Unidos (RAMÍREZ, 2003, p.66).

A estratégia de regionalização do conflito colombiano foi reforçada por meio da Iniciativa Regional Andina, proposta pelo presidente americano George W. Bush (2001-2009), no ano de 2001. Essa iniciativa tinha como finalidade a luta contra às drogas em um período de dois anos, com recursos adicionais – em torno de US\$ 882,3 milhões – aprovados pelo governo norte-americano. Deste montante, US\$ 399 milhões destinavam-se para o combate às drogas na Colômbia, o restante foi dividido entre os países andinos da seguinte maneira: US\$ 206,1 milhões para o Peru, US\$ 143,48 milhões para a Bolívia, US\$ 76,48 milhões ao Equador, US\$ 26,018 milhões ao Brasil, US\$ 20,5 milhões para o Panamá, e US\$ 10,5 milhões à Venezuela (RAMÍREZ, 2003).

Paralelamente, o aumento da violência no país, a crescente utilização do narcotráfico como recurso econômico pelas guerrilhas e o término do processo de paz em fevereiro de 2002, fortaleceram o Plano Colômbia. A sua dimensão militar que teve como alvo a expansão das FARC e do ELN, conferiu-lhe caráter “anti-narcoguerrilha”. Ao mesmo tempo, conforme aponta Rodrigues (2012), os ataques de 11 de setembro de 2001 e a declaração à guerra ao terror nos Estados Unidos, implicaram em uma nova fase do combate às drogas na Colômbia. Isso porque, nesse contexto de luta contra o terrorismo, as FARC, o ELN e os paramilitares da AUC, foram classificados como terroristas e, portanto, poderiam ser combatidos com a força necessária. A partir da conceitualização de “narcoterrorismo”, isto é, a associação entre o narcotráfico e as guerrilhas consideradas organizações terroristas, a Colômbia passou a ser um dos palcos para a “luta global contra o terrorismo”.

Nessas condições de fragmentação política interna que, em 2002, Álvaro Uribe assumiu a presidência da Colômbia. Neste

⁴² Conforme demonstra o tabela 2, a Venezuela foi o único país que não recebeu auxílio mediante o Plano Colômbia por ter rechaçado os sobrevoos de aviões antinarcóticos dos Estados Unidos.

momento, as estratégias construídas em torno do Plano Colômbia reavivaram-se devido à conjuntura da Colômbia e dos Estados Unidos. O fim da possibilidade de negociação e a potencialização da ofensiva militar encontraram, no governo Uribe, o palco central para a guerra contra os grupos guerrilheiros.

3.3. ÁLVARO URIBE E A MILITARIZAÇÃO DO COMBATE ÀS DROGAS

Os problemas do tráfico de drogas e do conflito interno sem controle na Colômbia deixaram, a muito tempo, de ser questões domésticas. Conforme assinala Tokatlian (2002, p. 134), “o paulatino, preciso e persistente envolvimento dos Estados Unidos no conflito interno vem convertendo o país no epicentro de uma guerra de baixa intensidade cada vez mais internacionalizada”. Essa conjuntura de desestabilidade se tornou um problema de segurança regional no início dos anos 2000.

A implementação do Plano Colômbia e da Iniciativa Andina Antidrogas reacenderam problemas que até então continuavam adormecidos entre os países vizinhos. O conflito interno colombiano havia se tornado um foco de tensão regional, uma vez que os problemas de segurança atingiram as fronteiras com todos os países contíguos e estes se sentiam cada vez mais vulneráveis frente à sua possibilidade de transbordamento (VILLA; OSTOS, 2005).

Dessa forma, de acordo com Tokatlian (2002), o conflito armado na Colômbia assumiu um papel internacional relevante, pois, por um lado, as possibilidades de alcançar a paz ou manter a guerra estiveram relacionadas a fatores externos – como o aumento do consumo de drogas em países industrializados, ao apogeu do crime organizado transnacional, o condicionamento da política externa norte-americana e as desavenças frequentes entre os países vizinhos – e, por outro lado, a ameaça humanitária que a Colômbia vivia internamente, cujo impacto foi sentido em âmbito regional e mundial.

Não obstante, para entender a contenção desse problema de segurança que marca a história da Colômbia é preciso considerar o papel dos Estados Unidos nesse processo, o qual foi mais incisivo durante os governos Andrés Pastrana e Álvaro Uribe Vélez. A eleição de Uribe em 2002, cuja campanha teve como lema “Mão firme, coração grande”,

modificou a política de paz do governo anterior, o qual dedicou seus esforços na negociação com a guerrilha a fim de solucionar politicamente o conflito armado interno na Colômbia.

Em contraste à administração Pastrana, que desenvolveu sua “diplomacia para a paz” por meio de concessão às FARC para negociar o conflito, tentativa esta fracassada com a implementação da zona desmilitarizada, o governo Uribe manteve em sua campanha a segurança como peça basilar. Dessa forma, ao buscar fortalecer a autoridade estatal e recuperar a sua soberania territorial, Uribe promoveu uma reorientação no tratamento dado aos “inimigos internos” da Colômbia.

A eleição de Álvaro Uribe interpretou o cansaço da sociedade colombiana para com as tentativas de negociação de paz e a falta de disposição das FARC de negociar o fim da luta armada que perdura mais de quarenta anos. Desse modo, sua campanha eleitoral esteve alicerçada no tema da guerra, onde a política de segurança foi desenvolvida mediante uma guerra frontal contra os grupos armados (TICKNER; PARDO, 2003).

Essa estratégia uribista foi alicerçada pela guerra global contra o terrorismo, tendo esta substituído a guerra contra as drogas. Isso porque, a identificação do tráfico de drogas como associado aos grupos terroristas desencadeou em uma mudança conceitual do termo “narcoguerrilha”, que significava a vinculação do narcotráfico e das guerrilhas, para “narcoterrorismo”, isto é, o argumento de que o tráfico de drogas era fonte potencial de financiamento as atividades das guerrilhas consideradas grupos terroristas⁴³.

Em meio a esse contexto de redefinição da agenda de segurança norte-americana, a política externa de Uribe acabou por vincular o conflito armado colombiano à cruzada internacional contra o terrorismo. Nesse sentido, ao defender a expressão “narcoterrorismo” foi possível o acentuamento da participação dos Estados Unidos em solo

⁴³ Na Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América de 2002, define-se a posição norte-americana para a Colômbia mediante o reconhecimento do “[...] vínculo entre o terrorismo e os grupos extremistas que desafiam a segurança do Estado, e a atividade do tráfico de drogas que ajuda a financiar as operações de tais grupos. Nós estamos trabalhando para ajudar a Colômbia defender suas instituições democráticas e a derrotar os grupos armados ilegais, tanto de esquerda como de direita, por meio da extensão efetiva da soberania a todo o território nacional e do fornecimento da segurança básica ao povo colombiano” (ESTADOS UNIDOS, 2002).

colombiano no pós-11 de setembro quando as FARC, o ELN e a AUC passaram a ser vinculados ao terrorismo⁴⁴ internacional, cuja ameaça deveria ser combatida pelo governo norte-americano nos moldes da “guerra ao terror”. Davam-se os primeiros passos para a militarização da região andina com o objetivo de conter o conflito interno da Colômbia.

Destarte, a posição do presidente Uribe de empreender uma luta total e aberta contra a guerrilha e o narcotráfico encontrou suporte na guerra antiterrorista de George W. Bush (RIAZA, 2004). A visão compartilhada entre o governo americano e colombiano de que as guerrilhas eram grupos terroristas que ameaçavam à segurança regional e internacional permitiu a maior ingerência estadunidense através da expansão da guerra contra as drogas para os grupos armados.

Essa estratégia de aceitação e propagação da visão de que as drogas ilícitas eram um problema que ameaçava a segurança da Colômbia foi, segundo Tickner e Pardo (2003), utilizada desde o governo Pastrana e intensificada durante o governo Uribe para assegurar a assistência financeira dos Estados Unidos ao Plano Colômbia.

Assim, “o Plano Colômbia deixou de ser um plano de ajuda antinarcóticos em sua concepção, a um plano contrainsurgente na prática e daí para um plano antiterrorista em sua denominação” (ROJAS, 2006, p. 90, tradução nossa). São perceptíveis, desse modo, as consequências das mudanças na política exterior dos Estados Unidos após o 11 de setembro e, por conseguinte, na agenda bilateral com a Colômbia. A inserção do Plano Colômbia na política antiterrorismo estadunidense transformou o novo governo colombiano em um importante aliado da nova política de segurança dos Estados Unidos.

A iniciativa uribista de retomar o controle do Estado em todo o território nacional, mediante o abandono da linguagem pacifista e com um discurso antiterrorista, ganhou forma com a implementação de sua política interna denominada *Política de Defensa y Seguridad Democrática*⁴⁵ (PSD), apresentada no Plano Nacional de Desenvolvimento (2003-2006), em junho de 2003. Através do documento, o governo Uribe enfatizou a necessidade de “proteger os

⁴⁴ A lista das organizações internacionais terroristas definidas como ameaçadores à segurança dos Estados Unidos está disponível em: <<http://www.fas.org/irp/crs/RL32120.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

⁴⁵ O documento encontra-se disponível em: <<http://www.oas.org/CSH/spanish/documentos/Colombia.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

direitos dos colombianos e fortalecer [...] o Estado de Direito e a autoridade democrática, aonde quer que esteja ameaçada” (COLÔMBIA, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, 2003, p. 12, tradução nossa). Ainda, reforça que somente por meio da participação ativa dos habitantes colombianos, através de denúncias das atividades ilegais e na luta contra as guerrilhas, seria possível alcançar o propósito da segurança democrática.

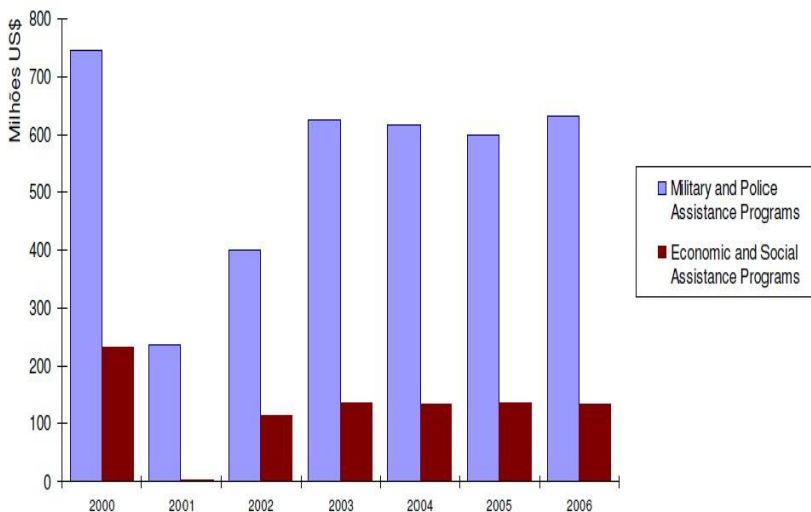
A PSD elencou as ameaças que constituem riscos para a Colômbia: o terrorismo; o negócio das drogas ilícitas; as finanças ilícitas; o tráfico de armas; munições e explosivos; o sequestro e as extorsões; por fim, o homicídio. No próprio documento os grupos guerrilheiros são vinculados ao terrorismo internacional, sendo este “o principal método que as organizações armadas ilegais utilizam para desestabilizar a democracia colombiana”. Ademais, enfatiza que o negócio das drogas ilícitas “tem se convertido em fonte primordial de recursos para o financiamento das atividades terroristas e das organizações armadas ilegais” (COLÔMBIA, MINISTERIO DA DEFENSA NACIONAL, 2003, p.24-26, tradução nossa).

A consolidação do território nacional a partir do fortalecimento da Força Pública ocorreu através de outras iniciativas desenvolvidas a partir da PSD. Destaque, segundo Velásquez (2004), deve ser dado aos processos de consolidação do território estatal; proteção da população; eliminação do comércio de drogas ilícitas; a proteção das faixas de fronteira; eficiência, transparência e redução de contas.

Tendo o governo Uribe se mostrado aliado da política norte-americana com a intensificação da guerra às drogas e ao terrorismo, a Política de Segurança Democrática reforçou as premissas adotadas pela administração Pastrana através do Plano Colômbia.

Com a ajuda americana para ampliar e modernizar as forças de segurança do país, os investimentos nas áreas de segurança e defesa foram aumentados com a maior participação militar no combate ao conflito interno da Colômbia. Devido ao entendimento dos Estados Unidos de que as guerrilhas não dispunham ceder a uma negociação para alcançar a paz, a assistência militar para a Colômbia solidificou-se com o fim do processo de negociação com as FARC e cristalizou a visão de que o conflito armado deveria ser resolvido pelo emprego da força militar. Em consequência, a maior parte da ajuda dos Estados Unidos foi destinada à assistência militar, marginalizando os programas sociais (PAGLIARI, 2009).

Gráfico 3: Ajuda norte-americana à Colômbia entre 2000 e 2006.



Fonte: Pagliari, 2009, p. 173.

É notável o aumento dos programas de assistência militar a partir de 2002, com a eleição de Álvaro Uribe. O crescimento dos recursos militares, que entre a presidência uribista de 2002 a 2006 esteve em torno de US\$ 600 milhões ao ano, foi muito superior aos recursos destinados aos programas de assistência econômica e social que, no mesmo período, foram menores que US\$ 200 milhões.

Esse índice considerável de assistência militar proveniente dos Estados Unidos é passível de ser compreendido somente a partir da ponderação de que durante o governo Uribe a estratégia militarista e de rompimento de uma saída negociada do conflito prevaleceram. A partir da incorporação da nova retórica norte-americana pela Colômbia, o país andino iniciou uma campanha militar, em 2004, para retomar o controle dos territórios controlados pelas FARC.

A ofensiva militar de combate às guerrilhas sob o comando do Exército colombiano, que seguiu as linhas mestras da Política de Segurança Democrática, ficou conhecida como Plano Patriota⁴⁶, lançado

⁴⁶ Com os desdobramentos do Plano Patriota, o governo Uribe lançou o Plano Vitória, em 2006, e o Plano Consolidação, em 2007. O primeiro tinha como

em 2003 e iniciado em 2004, o qual contou com a assistência técnica e militar dos Estados Unidos. O Plano Patriota envolveu a transferência de dezessete mil soldados para a região sul da Colômbia, abrangendo as áreas de Caquetá, Guaviare, Meta e Putumayo. A operação, com a ofensiva das Forças Armadas colombianas e com o apoio logístico, estratégico e operacional dos Estados Unidos, o qual cedeu US\$ 100 milhões para a primeira fase do Plano Patriota, foi desenvolvida com o objetivo de recuperar os territórios dominados pelas FARC no sul do país e debilitar a guerrilha (ROJAS, 2006; PAGLIARI, 2009).

A intenção dessa ofensiva militar foi, de acordo com Uriguen (2005, p.114, tradução nossa),

[...] empurrar os insurgentes até o sul, por meio de ações móveis, com forte respaldo aéreo e de inteligência. O que se pretende é recuperar cada rio, cada montanha, cada aldeia para dificultar o abastecimento, o deslocamento, as comunicações e, sobretudo, bloquear a rede financeira das guerrilhas.

Nesse momento, o apoio do governo americano à Colômbia, por meio do Plano Patriota, esteve vinculado à luta contrainsurgente colombiana. Se durante a administração Pastrana o auxílio estadunidense ao Plano Colômbia esteve condicionado ao discurso de “guerra às drogas”; durante o governo Uribe a política interna do presidente colombiano se alinhou estrategicamente aos Estados Unidos a partir da equalização de guerrilheiros e traficantes de drogas como terroristas e, portanto, ameaças à segurança internacional e nacional.

Todavia, enquanto a possibilidade do estabelecimento de um diálogo com as FARC foi abolida durante a gestão de Álvaro Uribe, em relação aos paramilitares o governo optou por um tratamento diferenciado ao promover uma política de desmobilização pela negociação política. A partir do Acordo de Santa Fé de Ralito, em julho

objetivo combater o tráfico de drogas em todas as suas etapas, seja no cultivo, no processamento, na comercialização ou no consumo. O segundo Plano se propunha, por meio da atuação policial para exercer o controle militar, recuperar o território colombiano controlado pelos paramilitares da AUC, as zonas de fronteira que são utilizadas como rota pelo narcotráfico (VEINTIMILLA, 2011).

de 2003, a AUC iniciaria a desmobilização com o cessar-fogo e o seu progressivo desarmamento, enquanto o governo Uribe se propunha a garantir sua reinserção à sociedade, medidas que deveriam ser concluídas até 2005. Em 2004, Uribe instaurou oficialmente outro acordo com os paramilitares, com o estabelecimento de uma “zona de reabilitação” em Córdoba, suspendendo, assim, as ordens de captura aos dirigentes da AUC que se encontravam nesta zona desmilitarizada (BÉLTRAN, OBANDO, 2006; CEPIK, BORBA, 2010).

No ano seguinte foi aprovada a Lei de Justiça e Paz que, argumenta Caicedo (2006), criava um quadro institucional que contemplava penas mais brandas (no máximo oito anos de prisão) aos paramilitares desmobilizados, inclusive não lhes obrigando a confissão íntegra e verdadeira dos delitos cometidos, o que incluía os delitos associados ao tráfico de drogas. Ademais, previa-se a extradição aos Estados Unidos somente quando as negociações fossem rompidas.

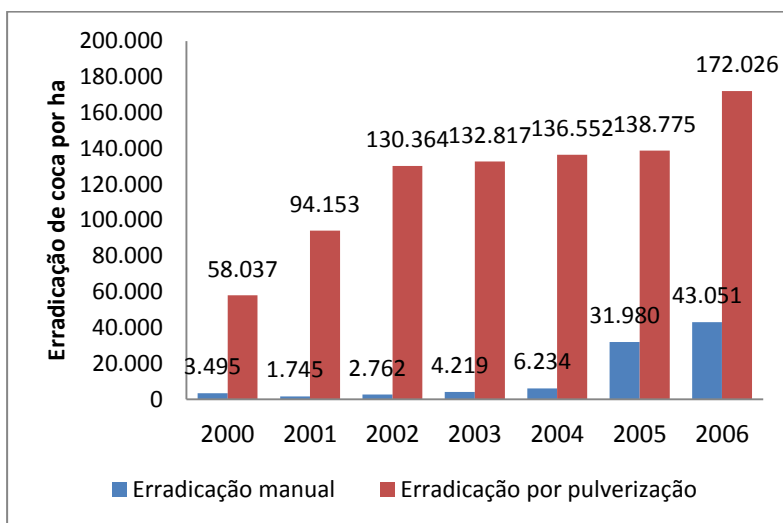
No período de 2003 e 2006, ano em que foi realizada a última desmobilização das AUC, dados apontam que cerca de 32.000 mil paramilitares foram desmobilizados e 18.051 mil armas entregues. Entretanto, o governo falhou em não combater as atividades narcotraficantes que eram desenvolvidas pelos paramilitares e, conseqüentemente, a Política de Segurança Democrática não foi totalmente eficaz na eliminação de suas atividades (SANTOS, 2010). Isso porque o processo de reinserção e desmobilização dos paramilitares, segundo Rico (2013), possibilitou a criação de novas estruturas de bandas criminais – também conhecidas como BACRIM – formadas por paramilitares desmobilizados que se coordenaram nacionalmente e que voltaram suas ações ao narcotráfico para preservar sua renda.

No que se refere à questão das drogas, cabe ressaltar a atuação do governo Uribe em relação ao tema. Nos próprios termos da Política de Segurança Democrática, “o governo não permitirá que o território nacional siga sendo utilizado pelas organizações internacionais do narcotráfico e afirma sua vontade de eliminar completamente o negócio das drogas ilícitas no território nacional” (COLÔMBIA, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, 2003, p.21, tradução nossa). Ainda, ênfase é dada a utilização, pelo narcotráfico e pelo terrorismo, dos mesmos canais de abastecimento, organizações que, com frequência, estão relacionadas à estas atividades.

A vinculação entre as ações de repressão às drogas e à desmobilização das guerrilhas, apontam Cepik e Borba (2010), acabou por priorizar, durante o governo de Uribe, a erradicação dos cultivos ilícitos em áreas sob o comando dos grupos guerrilheiros.

De acordo com dados do governo norte-americano, a meta do Plano Colômbia era reduzir em 50% o cultivo, o processamento e a distribuição de drogas, em um período de seis anos. Entretanto, o cultivo de coca e a produção de cocaína cresceram, entre 2000 e 2006, 15% e 4% respectivamente (GAO, 2008).

Gráfico 4: Erradicação de cultivos de coca na Colômbia (2000-2006).



Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações do *World Drug Report*, 2010, p.163.

Ao avaliar os dados do *World Drug Report* (2010), por sua vez, nota-se que há crescente aumento das erradicações manuais e pulverizadas do cultivo de coca na Colômbia. Enquanto as erradicações alcançavam 3.495 ha por erradicação manual e 58.037 ha por erradicação pulverizada, durante o ano de 2000 que compreende o início do Plano Colômbia, esse número aumenta para 43.051 ha por erradicação manual e 172.026 ha por erradicação pulverizada, em 2006.

Destaque, dessa forma, deve ser dado à intensa redução das áreas de cultivos ilícitos, e ao dissenso entre as informações do relatório da UNODC e do GAO (*U.S. Government Accountability Office*).

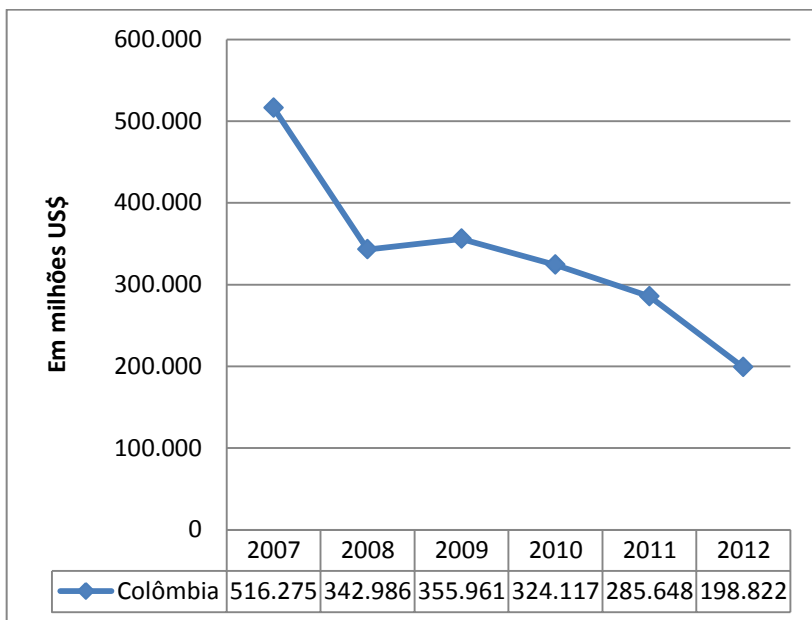
Mas, de fato, durante o governo Uribe a ênfase da guerra às drogas foi direcionada as atividades de fumigação no sul do país. Consequência disso foram as transferências dos cultivos ilícitos das zonas tradicionais de cultivos como Putumayo e Caquetá, para outras áreas menores difíceis de identificar. Além disso, os cultivos erradicados na Colômbia têm ocasionado o aumento da produção cultivada no Peru e na Bolívia⁴⁷.

Notavelmente, as conquistas colombianas que incluem as erradicações aéreas e manuais de centenas de hectares de coca, além da apreensão de toneladas de cocaína, captura de líderes das guerrilhas e de combatentes, foram possíveis devido ao financiamento norte-americano – em torno de US\$ 600 milhões ao ano – para o Exército e a Polícia Nacional fornecendo-os suporte necessário para mobilizações contra os grupos armados (GAO, 2008).

Esse valor diminuiria em consequência da crise econômica que desestabilizou os Estados Unidos em 2008. Não obstante, o envolvimento americano na guerra do Iraque e os altos custos para mantê-la, forçaram os Estados Unidos a diminuir os gastos na Colômbia sob a retórica de que o governo colombiano deveria assumir as suas responsabilidades operacionais e financeiras.

⁴⁷ Os dados do *World Drug Report* (2010, p.32), apontam para um crescimento na produção de cocaína no Peru e na Bolívia entre 2004 e 2008, passando de 270 mil a 302 mil toneladas e de 98 mil a 113 mil toneladas, respectivamente. Na Colômbia houve um decréscimo, no mesmo período, de 680 mil para 450 mil toneladas.

Gráfico 5: Auxílio financeiro norte-americano para a área militar da Colômbia (2007-2012)



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados disponíveis em: <<http://www.securityassistance.org/>>. Acesso em: 16 dez. 2014.

A partir do gráfico 5 é perceptível que, posteriormente ao ano de 2009, a ajuda dos Estados Unidos na área militar sofreu diminuição ao longo dos anos, passando de US\$ 355.961 milhões em 2009 para US\$ 198.822 milhões em 2012, uma redução de aproximadamente 45% em quatro anos.

É certo que a securitização do tráfico de drogas, a partir da concepção de que as drogas são ameaças existenciais à segurança da Colômbia foi fortemente influenciada pela dinâmica de segurança dos Estados Unidos; também é correto que com os atentados de 11 de setembro de 2001 a guerra às drogas foi secundarizada quando a agenda de segurança norte-americana foi redirecionada ao terrorismo internacional. Todavia, ao mesmo tempo em que se deixa de lado o tema das drogas, a concepção de que na Colômbia existem grupos terroristas

– a partir da definição das guerrilhas como tal – foi uma forma de continuar mantendo uma política militarizada na Colômbia, uma vez que se manteve a securitização das drogas e do terrorismo internacional.

Neste sentido, na concepção de Carvajal (2005), o processo de securitização no governo Uribe buscou, por meio da política de segurança democrática, influenciar a política exterior do país a fim de legitimar politicamente seus componentes diante da comunidade internacional e alcançar recursos financeiros para respaldarem-na, exclusivamente dos Estados Unidos. A estratégia foi, dessa maneira, tentar internacionalizar o conflito armado interno a partir do envolvimento de atores externos no conflito doméstico.

Ao mesmo tempo, Uribe manteve como estratégia a vinculação das guerrilhas colombianas ao terrorismo internacional para deslegitimá-las e retirar seu caráter político e subversivo ante ao sistema internacional. Ao qualificá-las como terroristas, o governo também pretendia recursos econômicos internacionais ao país a partir da sua aliança mundial antiterrorista do governo Bush (CARVAJAL, 2005).

Assim, frente ao recuo dos auxílios financeiros dos Estados Unidos à Colômbia a partir de 2008, o governo de Uribe investiria em um novo plano para dar continuidade à cooperação bilateral entre os dois países, o qual seria apresentado como Plano Colômbia II, também conhecido como *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y Del Desarrollo Social* (EFDDS) 2007-2013.

Ao repensar os esforços desenvolvidos durante o Plano Colômbia, a nova estratégia do governo Uribe em torno do Plano Colômbia II foi direcionada às questões de desenvolvimento social, principalmente em projetos sociais e econômicos, como direitos humanos, o sistema de justiça, o combate à pobreza e o fortalecimento democrático. Esse Plano, estimado em US\$ 43 bilhões⁴⁸ de dólares, embora ainda mantivesse o caráter militar na estratégia, desenvolveu suas diretrizes em torno das questões sociais, muito mais do que no combate às FARC (ROSEN, 2014).

⁴⁸ De acordo com o Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia (COLÔMBIA, DPN, 2007), os recursos seriam divididos da seguinte maneira: US\$ 12.006,6 milhões seriam destinados à internacionalização econômica; US\$ 2.749,2 milhões ao fortalecimento da justiça e dos direitos humanos; US\$ 1.045,7 milhões destinados à reintegração; US\$ 6.172,4 milhões à luta contra o narcotráfico e ao terrorismo; US\$ 1.201,3 milhões aos deslocados; e, por fim, US\$ 20.661,4 milhões aos programas sociais.

Os objetivos específicos do Plano Colômbia II, desse modo, concentraram-se na consolidação do território nacional, especialmente nas áreas afetadas pela violência e pelos cultivos ilícitos; consolidação das conquistas alcançadas frente aos grupos narcoterroristas e sua fonte de financiamento, as drogas; promoção do desenvolvimento alternativo; fortalecimento da luta contra a impunidade; fortalecimento da política de promoção, respeito e garantia dos direitos humanos; fortalecimento da economia nacional a partir do desenvolvimento da integração comercial; fortalecimento das políticas sociais com a finalidade de superar a pobreza extrema; atendimento às populações deslocadas tirando-as de sua condição de deslocamento; dar continuidade aos programas de desmobilização dos grupos armados ilegais; e alcançar maior flexibilidade dos programas impulsionados pela cooperação (COLÔMBIA, DNP, 2007).

A criação de um Plano Colômbia II, com foco no desenvolvimento social – sendo esta a área que receberia a maior quantia dos recursos, US\$ 20.661,4 milhões – decorreu em meio às críticas ao governo Uribe e ao caráter militarista do Plano Colômbia, ao marginalizar as questões sociais e estruturar sua estratégia em torno do conflito armado e ao combate às guerrilhas.

Ademais, de acordo com Rojas (2007, p.29, tradução nossa), “a segunda fase do Plano Colômbia se orienta a uma progressiva ‘colombianização’ da estratégia, assunto que o governo estadunidense tem insistido”. Isso porque, a primeira fase do Plano Colômbia foi pensada em função da internacionalização do conflito interno colombiano, isto é, alcançar a solução do conflito armado por meio do apoio internacional a partir de recursos provenientes da cooperação internacional.

Esse apoio derivou dos Estados Unidos. Todavia, o auxílio financeiro norte-americano sofreria redução com a crise de 2008, impacto sentido inclusive no Plano Colômbia II, ao qual o governo americano destinaria, segundo Rojas (2007), somente US\$ 4.400 milhões, isto é, apenas 10% do seu custo total. Além disso, com a presidência de Barack Obama (2009 – atual), argumenta Rosen (2014), os esforços da nova administração seguiram no sentido de dessecuritizar a questão das drogas na Colômbia, isto é, retirá-las da agenda de segurança do país e, conseqüentemente, do entendimento das drogas como uma ameaça existencial ao Estado que requer medidas emergenciais de combate.

O governo americano, por um lado, queria que a Colômbia passasse a lidar sozinha com seus problemas internos; o governo Uribe, por outro, via no estremecimento das relações o fim da cooperação bilateral entre os dois Estados e buscava, por meio do Plano Colômbia II, garantir a continuidade dos auxílios financeiros dos Estados Unidos para manter o desenvolvimento de suas estratégias.

No ano de 2009, a polêmica cooperação entre Estados Unidos e Colômbia esteve ligada à utilização de bases militares colombianas pelos norte-americanos. Após o fechamento da base militar de Manta no Equador, o novo acordo com a Colômbia previa a presença americana em sete bases militares no país, dentre as quais as bases navais de Cartagena e Tolemaida; as bases aéreas de Malambo, Palanquero e Apiay; e as bases militares de Larandia e Tolemaida. O argumento norte-americano era de que as bases, que seriam dirigidas pelos Estados Unidos por uma década, justificavam-se não pela expansão do poderio militar dos Estados Unidos na América do Sul, mas para formalizar uma relação de anos com a Colômbia com o objetivo de desenvolver operações antinarcóticos, auxiliar o país na guerra contra as guerrilhas, além do combate aos crimes internacionais (WEDENOJA, 2010).

Todavia, a não aceitação sul-americana dessa retórica estadunidense acabou por gerar tensões entre os países da região. Isso porque, as bases eram vistas com preocupação à medida que seriam utilizadas para lançar aviões que sobrevoariam toda a região. A presença dos Estados Unidos enrijecida pela ocupação de bases militares na Colômbia era vista, dessa forma, como uma ameaça à integração sul-americana, pois a desconfiança intensificaria o distanciamento dos países com a Colômbia. Soma-se a isso o fato de que o sistema de segurança regional encontra nos problemas internos colombianos um importante entrave a ser solucionado para que se construa um sistema cooperativo mais eficaz. Assim como o conflito interno colombiano é entendido como um agente destabilizador da região, a presença norte-americana sob o discurso de luta contra as drogas é um catalisador na resolução dos problemas internos da Colômbia e fonte de ameaça para os demais países da região.

A interferência incisiva dos Estados Unidos recorrente no governo Uribe, provocou o distanciamento entre a Colômbia e os demais países sul-americanos. Conforme aponta Rojas (2006), ao aproximar-se da política unilateral dos Estados Unidos, a possibilidade de criação de uma agenda multilateral regional acabou sendo suprimida.

A percepção da Colômbia como uma ameaça à estabilidade regional devido à possibilidade de transbordamento do conflito nas regiões de fronteira (especialmente do narcotráfico, das incursões guerrilheiras e dos deslocados) e de seu alinhamento com os Estados Unidos, foi considerado por muitos uma estratégia de dominação regional.

Contudo, ao assumir a presidência da Colômbia, em 2010, Juan Manuel Santos distancia-se do discurso com ênfase no combate militarizado dos ilícitos e das guerrilhas por meio do fortalecimento das Forças Armadas e do enfraquecimento dos grupos armados ilegais, além de buscar estabelecer novos diálogos com o vizinho do norte. Na medida em que propôs a resolução do conflito interno colombiano através da solução negociada, Santos promove o redimensionamento da política interna e externa da Colômbia. Davam-se os primeiros sinais de fortalecimento das relações da Colômbia e dos países vizinhos.

3.4. JUAN MANUEL SANTOS E O REDIMENSIONAMENTO POLÍTICO COLOMBIANO

O presidente Juan Manuel Santos assumiu o governo da Colômbia, em 07 de agosto de 2010, em um momento em que a política interna e externa do país estava direcionada à questão das drogas e do terrorismo como temas centrais da agenda de segurança do país. Importa destacar que, as ações empreendidas durante a presidência de Uribe renderam a sua popularidade, especialmente devido à implantação da Política de Segurança Democrática. Dessa forma, a eleição de Juan Manuel Santos em 2010, sendo este candidato de Uribe para a presidência, esteve condicionada à imagem interna deste presidente, uma vez que durante seu mandato as instituições estatais e as condições de segurança foram fortalecidas, favorecendo a confiança da população no Estado e em seu governo.

Como sucessor de Uribe esperava-se que, ao assumir a presidência, Santos continuasse com as políticas empreendidas durante o governo uribista. No entanto, o atual governo proporcionou alterações na configuração política do país. O que se viu na prática, de acordo com Ramírez (2011), foi a abertura da Colômbia ao entorno regional ao não ter a pretensão de envolver os demais países nos seus problemas internos. Diferentemente do governo Uribe, Santos não reduziu a segurança doméstica à dimensão militar.

Ao contrário, o que se vislumbra é uma nova estratégia sul-americana multilateral pautada em uma agenda de política externa que descentraliza temas como segurança, narcotráfico e terrorismo, e impulsiona questões globais, tais como os direitos humanos, as mudanças climáticas e a segurança energética (FLEMES, 2012). Isso não significa que a segurança deixou de ser prioritária, mas que recebeu menor dimensão se comparada à securitização incisiva da política externa de Uribe que esteve fundamentada no narcotráfico e no terrorismo internacional, a qual tornou equivalente a segurança nacional e a política exterior, fenômeno intensificado pelo alinhamento automático de Uribe aos Estados Unidos.

Ao mesmo tempo em que enfrenta frontalmente o cultivo, a produção, a comercialização das drogas e o aumento nos índices de violência, Santos reduz a força e o combate frontal militar e policial para a repressão desses problemas. Nesse sentido, Santos proporcionou um redimensionamento do conflito interno colombiano ao inaugurar a possibilidade de diálogo com as FARC, com a retomada do plano de negociação para a resolução pacífica do conflito armado na Colômbia, processo que tem facilitado a aproximação do país com os vizinhos sul-americanos.

A proposta de negociação de Santos teve início em outubro de 2012, em Oslo. A segunda rodada de diálogo com as FARC teve início em Havana, tendo como mediadores das negociações a Noruega e Cuba, e como acompanhantes das negociações o Chile e a Venezuela. Inicialmente o assunto foi mantido em sigilo e serviu para construir um conjunto de regras para o avanço das negociações, as quais estão descritas no Acordo Geral assinado em Cuba, em 26 de agosto de 2012. Este Acordo Geral prevê que as negociações desenvolvam-se a partir de cinco pontos principais: a reforma agrária, a participação política, a desmobilização e o fim do conflito, a solução aos problemas das drogas ilícitas, e as vítimas (DARIO, 2014).

A partir do Acordo Geral pretende-se o alcance de um Acordo Final para o término do conflito, bem como a construção da paz duradoura e estável. Assim, pautam-se como pontos importantes da agenda entre o governo e as FARC o desenvolvimento agrário com a finalidade de impulsionar a integração das regiões e o desenvolvimento social e econômico do país; a participação política de todos os cidadãos colombianos nos mecanismos democráticos; o fim do conflito armado por meio de um cessar fogo bilateral e definitivo, garantindo a

reincorporação⁴⁹ dos membros das FARC à sociedade civil; a solução do problema do narcotráfico, uma vez que este serve como fonte de financiamento das guerrilhas. Através do acordo pretende-se criar programas de substituição dos cultivos ilícitos, de prevenção ao consumo e da saúde pública; por fim, mantem-se como objetivo final o ressarcimento às vítimas do conflito armado, tendo como princípio a garantia dos direitos humanos das vítimas e a verdade.

Embora não seja possível tirar conclusões a respeito do processo de negociação que se encontra em curso, é perceptível que a opção pelo início das negociações ocorre em um momento em que as FARC encontram-se estruturalmente defasadas, principalmente porque a Política de Segurança Democrática de Uribe e o Plano Colômbia (2000 e 2007) enfraqueceram o poder militar desse grupo, tendo em vista o embate militarizado empreendido pelo governo anterior. Consequentemente, atualmente não se mantém mais como pauta o diálogo sobre o combate, mas sobre o seu término.

A manifestação aberta de sua preferência pelo diálogo e pela resolução dos conflitos internos por meio da diplomacia, sem recorrer à força militar, Santos abriu novos caminhos para as relações entre a Colômbia e os países do entorno regional (PÉREZ; ROJAS, 2012). Destarte, aproveitando-se do legado de Uribe de “vitória contra as FARC”, Santos ajustou-a “com propostas mais conciliatórias e direcionadas a temas como desenvolvimento econômico e social, transparência política, reforma de institucionalidade e política externa de reaproximação com os vizinhos da América do Sul” (CEPIK *et al.*, 2012).

Ao redirecionar a política interna em torno da diplomacia pela negociação de paz, sua agenda tornou-se menos reduzida aos Estados Unidos e aos assuntos de segurança e drogas. Por isso, acabou por estabelecer vínculos com parceiros não tradicionais a partir da diversificação das relações. Ao incluir diversos temas na agenda do país, esta se tornou menos securitizada no governo Santos.

O plano de governo esteve baseado na evolução da Política de Segurança Democrática de Uribe ao criar a *Política Integral de*

⁴⁹ Neste âmbito, o governo Santos criou o Marco Legal para a Paz com a finalidade de estabelecer mecanismos judiciais para regular a desmobilização dos grupos armados e sua reinserção na sociedade posteriormente ao seu julgamento.

Seguridad y Defensa para la Prosperidad (2010-2014), cujo objetivo é a construção da paz. Como aponta Barrios e Salame (2012, p.9, tradução nossa), “a paz parte da garantia do Estado de Direito que forneça segurança em todo território nacional, que parta da observação plena de todos os direitos humanos, e que ofereça o funcionamento eficaz da justiça”. Ademais, de acordo com o mesmo autor, a estratégia para alcançar a paz envolve quatro elementos: consolidação e fronteiras; capacidades estratégicas, segurança cidadã⁵⁰ e a luta contra os grupos armados e o crime organizado.

A finalidade expressa na Política de Segurança para a Prosperidade é prosperar por meio da segurança e o respeito aos direitos humanos. O objetivo principal da PISDP é alcançar condições de segurança suficientes para que a prosperidade democrática e o progresso nacional sejam alcançados. Ainda, estabelece como propósito superior “contribuir à governança democrática, à prosperidade coletiva, e à erradicação da violência, mediante o exercício da segurança e defesa, a aplicação adequada e focalizada da força e o desenvolvimento de capacidades mínimas dissuasivas” (COLÔMBIA, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, 2011, p. 31, tradução nossa).

A partir da PISDP o governo Santos delineou as políticas de defesa e segurança em torno do progresso nacional, isto é, ao reduzir o cunho militarista da esfera da segurança ela seria usada como suporte ao Estado com a finalidade de alcançar a estabilidade política, social e econômica da Colômbia. Ao delinear seus esforços na busca pelo progresso nacional a partir do fortalecimento das instituições governamentais e sociais, Santos distanciou-se do governo Uribe que manteve sua política de segurança sob a égide da força militar. Logo, sustentou a visão de que a militarização, por si mesma, não seria capaz de acabar com os problemas internos do país.

Como parte dessa estratégia, o *Plan Estratégico Sectorial* 2011-2014 alinhou os objetivos da PISDP e do Plano Nacional de Desenvolvimento, cujo objetivo principal é tornar a Colômbia um país inviável ao narcotráfico a partir das estratégias de erradicação dos

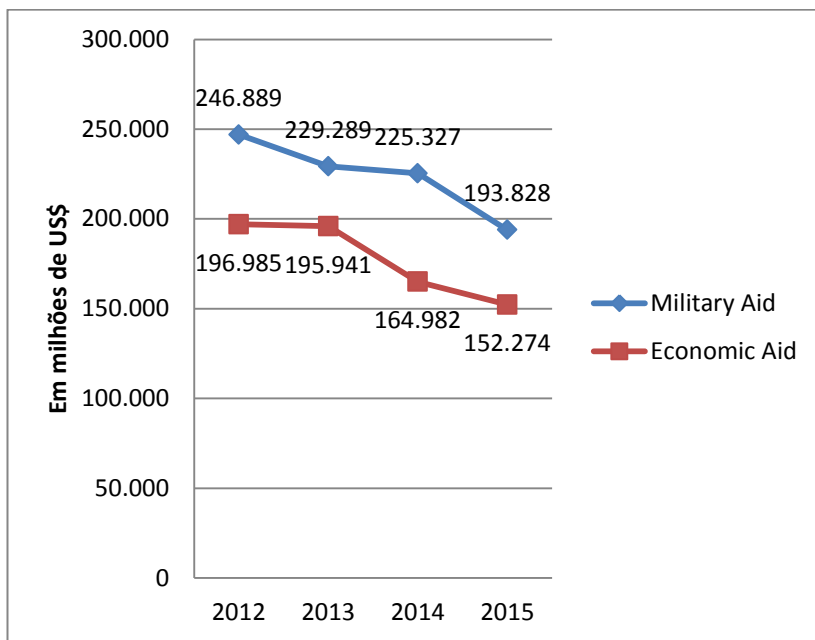
⁵⁰ Em relação à sociedade colombiana, vítima do conflito interno, Santos aprovou em 2011 a *Ley de Víctimas*, por meio da qual é fornecida atenção, assistência e reparação integral às vítimas do conflito armado interno. Ao reconhecer as vítimas como parte do conflito interno, Santos distanciou-se do governo Uribe ao fornecê-las reparação através da recuperação de suas terras que foram perdidas durante o conflito (WILLS-OSTERO; BENITO, 2012).

cultivos ilícitos, do fortalecimento das capacidades de interdição e desarticulação das BACRIM. Para isso, atenção especial é dada ao fortalecimento dos dispositivos de inteligência; ao controle e segurança nas regiões fronteiriças que possuem pouca atuação estatal; e a intensificação da presença das Forças Militares nas áreas controladas pelos terroristas, as quais sofrem pelas condições críticas de violência. Essa estratégia é consubstanciada por um sistema de defesa integrado e flexível, tendo as Forças Militares o papel de salvaguardar os interesses do país e fortalecer suas capacidades; além da incrementação da cooperação da Colômbia na luta contra o crime transnacional, considerando a necessidade de ações hemisféricas e regionais complementárias (COLÔMBIA, MINISTÉRIO DA DEFENSA, 2011).

Se, por um lado, a lógica de militarização esteve condicionada, nos governos Pastrana e Uribe, ao alinhamento automático aos Estados Unidos, desde o final da Guerra Fria a Colômbia apostou na subordinação consentida ao governo americano a partir do seu envolvimento nos assuntos internos colombianos (PÉREZ; ROJAS, 2012), lógica que foi denominada por Tickner (2007) de “intervención por invitación”; por outro lado, foi abandonada por Santos na medida em que seu governo procurou oscilar sua política externa aos países do Norte e do Sul, principalmente os vizinhos sul-americanos através de uma estratégia de diplomacia para a segurança.

Nesse momento, a ajuda financeira norte-americana à Colômbia havia diminuído pela metade. Conforme demonstra o gráfico 5, ao assumir a presidência, os gastos militares com o país atingiram, em 2012, o menor índice desde a implementação do Plano Colômbia ao receber US\$ 246.599,79 milhões. Conforme demonstra o gráfico abaixo, esse índice continuou a declinar nos anos posteriores nas áreas econômica e militar, atingindo US\$ 193.828 milhões em 2015 em assistência militar e US\$ 152.274 em auxílio econômico.

Gráfico 6: Assistência financeira norte-americana para a Colômbia destinada às áreas militar e econômica (2012-2015).



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados disponíveis em:
< <http://www.securityassistance.org/colombia>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

Em certa medida, isso foi favorecido pela reorientação da política externa de Obama, ao retirar a força e as ações militares como seu eixo central e centralizá-la em outras áreas, que não somente a de segurança. O próprio discurso de Santos, que favoreceu o diálogo com outros países, impactou diretamente nas relações bilaterais entre Colômbia e Estados Unidos.

Ao criar sua estratégia com base no multilateralismo, Santos parece ter abandonado a securitização bilateral com os Estados Unidos ao reorientar as relações em busca da cooperação voluntária. Não obstante, o governo Santos parece caminhar para um processo de dessecuritização ao mudar a definição do conceito de segurança nacional e o tom na relação que havia entre a doutrina de segurança nacional e a

política externa que marcou o alinhamento com os Estados Unidos (KAS, 2011).

Essa inflexão ocorreu, primordialmente, devido ao declínio da assistência dos Estados Unidos à Colômbia desde 2008. O que houve nesse momento foi a intensa pressão para que o país andino assumisse as atividades antinarcóticas e contra insurgência, diminuindo o papel americano na Colômbia. A ausência de recursos externos suficientes e o enfraquecimento militar das guerrilhas acabaram por não sustentar mais a política militarizada de combate às drogas e às guerrilhas que perdurou durante o governo Uribe.

Essa política com teor exclusivamente militar obteve resultados positivos e negativos. Por um lado, o Plano Colômbia obteve resultados militares importantes: estima-se uma diminuição de 17.000 membros das FARC em 2001, para 8.000 membros em 2008; a desmobilização de aproximadamente 32.000 paramilitares após o início do Acordo de Santa Fé de Ralito; a diminuição de 5.000 combatentes do ELN em 2000, para aproximadamente 2.200 em 2008 (GAO, 2008). Somam-se a isso, de acordo com o *World Drug Report* (2010), as erradicações que diminuiram o cultivo de coca na Colômbia, passando de 163.300 ha no ano de 2000 para 68.000 ha em 2009.

Ao mesmo tempo em que se apresentou positivo para o alcance dos resultados acima analisados, por outro lado, o viés militarizado do Plano Colômbia não respaldou efetivamente a melhoria da segurança humana na Colômbia. Como consequência do conflito armado, a Colômbia lidera atualmente, junto com a Venezuela, o maior índice de homicídios na América do Sul. Nesse processo, o tráfico de drogas e a atuação das guerrilhas em atos de terrorismo, desaparecimentos forçados e violência, apresentam-se como importante fator interveniente.

Tabela 4: Taxa de homicídio (em 100.000 habitantes)

País	Colocação	Taxa
Venezuela	1°	53,7%
Colômbia	2°	30,8%
Brasil	3°	25,2%
Uruguai	4°	7,9%
Chile	5°	3,1%

Fonte: Elaborada pela autora a partir de informações do Estudo Global de Homicídio (UNODC, 2013, p.24).

Somado ao problema da alta taxa de homicídio está o Índice de Desenvolvimento Humano da Colômbia (0,719), o qual se apresenta como um dos mais baixos entre os países sul-americanos, segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano de 2013, ficando a frente apenas da Bolívia (0,675), do Suriname (0,684), do Paraguai (0,669) e da Guiana (0,636). Os índices elevados de pobreza e de desigualdade social, aponta Pagliari (2009), são fatores que propiciam a expansão do tráfico de drogas e, conseqüentemente, da criminalidade interna. Seus efeitos têm repercutido, inclusive, no aumento da população deslocada – em torno de 5,5 milhões – sendo os principais causadores o embate armado entre os guerrilheiros e as forças estatais de segurança, a violência sexual, o recrutamento forçado de menores e as extorsões (EL TIEMPO, 2015).

Há no final do mandato de Uribe, portanto, críticas em relação aos resultados do Plano Colômbia à reconstrução social. Isso porque, a importância destinada ao embate militar para o enfrentamento do conflito armado acabou por negligenciar o setor mais afetado por ele, a sociedade civil. Quando Santos assume, tornam-se mais latentes as

reivindicações pela mudança de política que vinha, desde os anos 2000, se desenvolvendo a partir da militarização. Nota-se, assim, que o movimento político do governo atual parece ter sido consequência dos fatores internos que demandaram à dessecuritização do tema das drogas e das guerrilhas da agenda de segurança colombiana, ao passo em que deu maior atenção aos temas de direitos humanos, como exemplo do Acordo Geral entre as FARC e o governo que prevê o reconhecimento e a reparação às vítimas do conflito.

Com uma leitura menos securitizada, outros temas (economia, segurança fronteiriça, comércio, integração, desenvolvimento social) foram incluídos na agenda colombiana. Ademais, o não reconhecimento de amigos internos e externos, conforme destaca Ramírez (2011), e abertura de caminhos para a cooperação tem dado credibilidade ao governo atual em diminuir os problemas de segurança nacional. Tendo em consideração o processo atual de negociação da paz com as FARC, iniciado em Havana, e o reconhecimento do caráter de ator armado das guerrilhas colombianas, percebe-se um governo mais envolvido em alcançar a paz por meio do diálogo e da negociação política.

Há, nesse ponto, um descompasso entre a posição de Santos e do governo americano. Mesmo sendo possível evidenciar a redução dos auxílios financeiros norte-americanos, isso não implicou na mudança de denominação das FARC como grupo terrorista, ao contrário, as FARC e o ELN são mantidos na lista de organizações terroristas do Departamento de Estados dos Estados Unidos, enquanto a denominação da AUC foi retirada em 15 de julho de 2014⁵¹.

Ao mesmo tempo, as FARC receberam, pelo governo Santos, um caráter de empoderamento político a partir da possível reinserção do grupo à sociedade – nas áreas econômica, política e social – conforme o Acordo Geral de 2012. A denominação das FARC como um ator armado apresenta-se, dessa forma, como um progresso frente a sua denominação anterior de grupo terrorista, processo que poderá permitir que o Estado assuma o controle político da sociedade e sobre seu território. Alguns passos importantes já têm sido dados, dentre eles a determinação, pela Corte Constitucional da Colômbia, que os guerrilheiros das FARC condenados por crimes contra a humanidade ou genocídio não terão o direito de reinserção política, tendo os demais

⁵¹ A lista das organizações terroristas está disponível em: <<http://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

direito de apresentar-se nas eleições. Essa decisão parece avançar em direção a um marco legal para a justiça transicional⁵² que poderá ser desenvolvida no pós-conflito (OPERAMUNDI, 2014).

Outro ponto notório da política interna de Santos a ser mencionado é a fumigação. Embora demonstrado o distanciamento que se propõe o governo colombiano da visão norte-americana de combate às drogas, a continuidade das fumigações – com financiamento dos Estados Unidos – tem desencadeado críticas a esse tipo de política repressiva para as drogas que utiliza o herbicida glifosato, classificado pela Agência Internacional de Pesquisas sobre o Câncer como agente cancerígeno, nas fumigações aéreas. Mesmo tendo diminuído a quantidade de hectares fumigados, de 172.000 ha em 2006 para 55.000 ha em 2014, há uma clara preocupação em relação à segurança da população que tem sua saúde afetada, além dos impactos aos animais e ao meio ambiente que as fumigações podem ocasionar, o que confere maior importância para a erradicação manual (FOX NEWS, 2015).

Assim, no campo discursivo Santos eleva à segurança cidadã como um dos principais elementos para o alcance da paz na Colômbia, ao passo que as fumigações são mantidas como estratégia de repressão das drogas desconsiderando a segurança cidadã. Santos parece, dessa maneira, modificar parcialmente essa política da qual se propôs. Em relação às FARC, pelo contrário, o atual presidente aparenta alterar por completo a política de embate frontal direto para uma política que busca, a partir da consideração do grupo como ator armado, encontrar uma saída negociada para o fim do conflito interno.

Não obstante, essa tática tem levado o governo Santos a aprofundar a cooperação e alcançar sócios estratégicos na América do Sul. Sendo assim, sua postura tem sido delineada em torno de mecanismos de diálogo e concertação, como por exemplo a Unasul, para que novas dinâmicas na região sejam construídas. Dessa forma, o atual governo tem apresentado sua política exterior como uma política cooperativa e de não confrontação. A agenda externa colombiana, com dimensão mais multilateral e diplomática parece evidenciar, desse modo, um movimento dessecuritizador,

⁵² A justiça transicional é entendida como um conjunto de abordagens e mecanismos utilizados para enfrentar a violência em massa perpetrada no passado, tendo como finalidade delegar os responsáveis para que as atrocidades não sejam repetidas.

[...] devido à um enfoque mais moderado que tem repensado as relações internacionais de um alinhamento incondicional com os Estados Unidos identificado com a luta antiterrorista e tem reconhecido um desgaste da identificação do interesse nacional com os objetivos da política exterior (PÉREZ, ROJAS, 2012, p.12, tradução nossa).

A institucionalização da Unasul como um processo de construção regional tem favorecido um espaço de confiança na região na medida em que promove a coordenação entre as políticas dos Estados da América do Sul sem interferir em sua soberania. Dessa forma, as percepções de rivalidade entre os Estados regionais acabam por ceder espaço para a cooperação intergovernamental e, conseqüentemente, para a criação de uma zona de paz e de segurança (PRIETO, 2012). Na América do Sul a criação desta zona de paz é dificultada inclusive pela instabilidade interna na Colômbia e seus efeitos externos.

Tendo os problemas internos da Colômbia impactos nos países fronteiriços, seja devido à ameaça de transbordamento ou das externalidades negativas que o conflito tem gerado, a Unasul apresenta-se como um instrumento multilateral regional que favorece a coordenação entre os países sul-americanos a fim de que estes possam tratar seus problemas nesse âmbito, sem a interferência ou imposição do ideário norte-americano. Nesse sentido, a própria percepção de Juan Manuel Santos de que é necessário aproximar-se dos países vizinhos e reorientar as relações bilaterais com os Estados Unidos – a qual esteve, até o momento, submetida aos interesses do país do norte – tem seguido em direção ao fortalecimento das iniciativas de integração no campo da segurança que estiveram coordenadas regionalmente, sobretudo, em âmbito bilateral.

Assim, a política externa de Santos redirecionada para a América do Sul, o que inclui os espaços de concertação regionais como a Unasul, representa: por um lado, a percepção de que, não somente por iniciativas internas, mas também, através da cooperação multilateral que o problema do conflito interno colombiano será passível de ser solucionado, tendo em vista que este representa uma ameaça ao entorno regional como um todo; por outro lado, um avanço no estabelecimento do diálogo político, no aprofundamento da confiança e,

consequentemente, na concertação das respostas aos problemas comuns compartilhados pelos países sul-americanos.

Não obstante, sua atuação em relação aos crimes transnacionais segue na mesma linha, em defesa da concertação entre os países sul-americanos para que os delitos que afetam a região sejam combatidos multilateralmente. Em discurso na Secretaria Geral da UNASUL, em junho de 2012, Santos declarou o papel da organização frente aos problemas do crime organizado.

A UNASUL está atuando e vai atuar no futuro com mais coordenação e colaboração. Isso é absolutamente indispensável, porque o crime organizado é um crime transnacional que se aproveita das fronteiras quando não há coordenação, e se há coordenação, os primeiros prejudicados, os primeiros afetados, são os próprios criminosos (SANTOS, 2012)⁵³.

O estabelecimento de uma agenda de segurança não mais reduzida aos Estados Unidos com a descentralização de temas como as drogas e de segurança, tornou o atual governo da Colômbia mais suscetível a buscar a colaboração da comunidade internacional para a mediação do conflito armado. Nesse sentido, a política externa segue em favor da intensificação da integração regional e da diversificação da agenda colombiana, abrangendo temas voltados para o comércio e tecnologia.

Isso não significa que o problema das drogas e do terrorismo perdeu seu caráter de ameaça à segurança. Mas, outros temas de inserção externa colombiana pautada no multilateralismo, como apontam Péres e Rojas (2012), ganharam maior relevância: a diversificação das relações a partir do aprofundamento das relações com a América Latina e o Caribe nos âmbitos comercial e tecnológico; abertura de relações com os países do Pacífico e da Ásia com ênfase na abertura de mercado e fortalecimento diplomático; alargamento da agenda política alcançando temas como ciência e tecnologia, inovação, educação, energia, mudança climática, cooperação em matéria de segurança, biodiversidade, entre outras; e, por fim, a inclusão da Colômbia em grupos como os CIVETS (Colômbia, Indonésia, Vietnã,

⁵³ Discurso disponível na internet no qual não consta numeração de página.

Egito, Turquia e África do Sul) e a intensificação nas relações Sul-Sul, buscando oportunidades políticas e econômicas ao país.

Denota, dessa forma, a reviravolta no governo de Juan Manuel Santos a partir de uma nova orientação da política externa da Colômbia em torno da diversificação das relações tradicionais e dos temas da agenda política. O que se vislumbrou foi a abertura de novos caminhos de intercâmbio e cooperação bilateral a partir da integração regional, os quais estão sendo restaurados para que a Colômbia adquira novamente a credibilidade internacional que foi perdida.

A oportunidade de alcançar a segurança e a estabilidade no país tem fortalecido as relações entre a Colômbia e os países andinos. Não obstante, em defesa do aprofundamento da integração regional, o governo Santos fortaleceu sua relação com a América do Sul por meio da normalização das relações diplomáticas, principalmente com a Venezuela e com o Equador, cujos vínculos, conforme destaca Wills-Ostero e Benito (2012), haviam sido afetados durante o governo Uribe devido às tensões relacionadas ao conflito armado interno.

Durante o governo Uribe a integração regional não era vista como atrativa para a Colômbia, uma vez que diversas foram as tensões colombianas com o entorno regional, sobremaneira com a Venezuela, a Bolívia, o Equador e o Brasil. Caminhando para o fim do seu mandato, o estremecimento das relações deu-se com os países membros da UNASUL quando da negociação entre Colômbia e Estados Unidos para a assinatura do tratado para a implantação de sete bases americanas em território colombiano, o qual era considerado um assunto doméstico pela Colômbia, e como uma forma de intervencionismo norte-americano pelos demais países sul-americanos. Ademais, a Colômbia denunciava os acampamentos das FARC existentes em territórios venezuelanos e equatorianos, assim como apontava negativamente a posição silenciosa do Brasil frente à presença de guerrilheiros nessas áreas; ainda, a Colômbia denunciava os programas da Venezuela que visavam à compra e a produção de armamentos, os quais eram vistos pelo governo Uribe como um problema de segurança para a região (BUELVAS, 2011).

Antes de Santos assumir a presidência era perceptível o distanciamento do governo Uribe com o entorno regional. Mesmo a UNASUL tendo aberto caminhos para o fortalecimento da mesma, Uribe considerava-a pouco atrativa, pois sua agenda externa esteve

voltada ao alcance do compromisso entre os países sul-americanos em combater o narcotráfico e o terrorismo.

Assim, enfatizando uma política externa cooperativa e diversificada, com foco na reaproximação com os países do Sul, uma das suas primeiras ações foi a retomada da agenda bilateral com o Equador⁵⁴, marcada pela entrega de cópias de arquivos apreendidos durante a operação colombiana em território equatoriano, em 2008, que rendeu a morte de Raul Reyes, um dos líderes das FARC. Com a Venezuela, foram estabelecidos os de canais diplomáticos e cinco missões pontuais entre os dois países: pagamento da dívida venezuelana à empresários colombianos, mecanismos de complementação econômica, infraestrutura e energia, fronteira e segurança. Em relação ao Brasil, Santos procurou restabelecer as relações com o país, uma vez que estas haviam esfriado após 2008 devido à presença dos Estados Unidos em bases militares na Colômbia e da neutralidade adotada pelo governo brasileiro frente aos ataques verbais e ameaças do presidente Chávez ao governo colombiano (RAMÍREZ, 2011).

Em certa medida, aponta Buelvas (2011), o desgaste no discurso antiterrorista, o debilitamento das FARC, o atenuamento do próprio alinhamento antiterrorista entre a Colômbia e os Estados Unidos durante a administração Obama, e a insatisfação colombiana da política militarizada contra às drogas e o terrorismo para preservar a estabilidade no país acabaram por influenciar o governo Santos na construção de uma política mais moderada – ao contrário daquela mais reativa e defensiva de Uribe. Dessa forma, delineou sua política externa com ênfase nos espaços comuns ao invés do conflito; apresentando a Colômbia como um sócio em potencial na área econômica e política; adequando o conflito armado colombiano mais como um problema doméstico, ao mesmo tempo em que manteve a cooperação bilateral e o destaque na saída negociada do conflito com as FARC.

A reorientação da política externa e interna na Colômbia entre os governos Uribe e Santos pode representar mudanças no âmago da segurança regional. A América do Sul tem sofrido com a ameaça de transnacionalização do conflito interno e do tráfico de drogas da

⁵⁴ As relações entre a Colômbia e o Equador foram rompidas durante o governo Uribe devido à incursão colombiana ao território equatoriano, em 2008, para bombardear o acampamento das FARC neste país. A violação da soberania do território do Equador acabou por romper as relações diplomáticas entre os dois países.

Colômbia. A dificuldade do governo colombiano em lidar com seus problemas internos tem enfraquecido as relações com os países sul-americanos. Entende-se as ameaças não tradicionais de segurança como desafios para a estruturação de uma agenda comum na América do Sul. Todavia, quando se vislumbra a possibilidade do alcance de paz na Colômbia, há a esperança de aprofundamento da concertação entre os Estados da região. Somente por meio do afastamento da interferência dos Estados Unidos e da resolução da violência interna na Colômbia, será possível a instauração de mecanismos multilaterais efetivos para responder aos conflitos e as ameaças à segurança compartilhados pela América do Sul – caminho que tem sido trilhado pelo presidente Juan Manuel Santos.

3.5. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O problema das drogas na Colômbia e sua vinculação com as guerrilhas tornaram-se, principalmente nos anos 1990 com o alargamento da agenda de segurança internacional e a inserção de atores não estatais na área de segurança, um foco de instabilidade e preocupação na América do Sul. Embora não conviva com conflitos interestatais, os dilemas de segurança da região sul-americana envolvem as ameaças transnacionais e de natureza multidimensional como desestabilizador regional.

Neste capítulo, ponderou-se um dos novos fenômenos que desafiam a área da segurança – o tráfico de drogas. Considerado como uma das principais ameaças à segurança sul-americana, o problema das drogas tem adquirido relevância primordial nos anos posteriores à Guerra Fria. Isso porque, a região congrega os três principais produtores mundiais da folha de coca – Bolívia, Peru e Colômbia – que se tornaram fonte de preocupação norte-americana a partir dos anos 1990.

Como ressaltado, o entendimento de que esses países eram desestabilizadores da segurança regional esteve ligada à dinâmica norte-americana de inserção do tráfico de drogas como um problema de segurança nacional e regional e, dessa forma, como ameaça existencial à segurança dos Estados Unidos, resultando no processo securitizador do problema das drogas. Tal processo influenciou diretamente a dinâmica de segurança na Colômbia, país que tem enfrentado a atuação de redes transnacionais não estatais – como o tráfico de drogas, a lavagem de

dinheiro, a atuação dos grupos guerrilheiros, os deslocados internos, entre outros.

Ao longo do capítulo foram apontados os três principais momentos da política de combate às drogas e às guerrilhas na Colômbia: o governo de Pastrana, de Uribe e de Santos. A explanação das ações e das políticas desenvolvidas pelos presidentes colombianos, entre os anos de 2000 à 2012, justifica-se a partir da necessidade de demonstrar que essas foram tratadas sob a lógica da subordinação da Colômbia à dinâmica de combate às drogas empreendida pelos Estados Unidos.

Assim, em um primeiro momento, foi abordada a estratégia bilateral entre a Colômbia e os Estados Unidos durante o governo Pastrana que foi configurada com a criação do Plano Colômbia, sendo este consubstanciado como um pacote antidrogas destinado ao combate e repressão às drogas e às guerrilhas nos moldes da “guerra às drogas” norte-americana. Uma vez implantado, a sobreposição da política de segurança dos Estados Unidos que já era securitizada em torno do combate às drogas, foi expressiva com a execução do plano e, conseqüentemente, possibilitou que o problema das drogas fosse caracterizado como uma ameaça existencial à segurança da Colômbia requerendo medidas emergenciais para seu combate – vide o Plano Colômbia – e, logo, passível de ser securitizado pelo país.

A partir do ideário norte-americano de que as drogas consumidas nos Estados Unidos eram um problema proveniente dos países produtores, o governo americano encontrou cenário ideal na Colômbia para fazer prosperar sua política militarizada do combate às drogas e respaldo necessário do governo Pastrana para transpor a securitização da agenda de segurança norte-americana pautada na “guerra às drogas” para o país andino.

Tal visão não foi somente mantida, como também intensificada durante a presidência de Uribe. No momento em que ascende o mundo havia se deparado com os atentados de 11 de setembro de 2001 e com a redefinição da agenda de segurança dos Estados Unidos em torno da guerra contra o terrorismo. Neste momento em que os terroristas tornaram-se a ameaça primordial a ser combatida, as guerrilhas colombianas foram consideradas pelo governo americano como grupos terroristas, os quais se utilizavam do narcotráfico como fonte de financiamento para sua luta armada. Consideradas como tal, discurso defendido pelo próprio governo Uribe, os Estados Unidos conseguiram

manter, após os atentados, sua presença em solo colombiano em prol da repressão e combate aos grupos terroristas que nele estavam instalados.

Assim, mantendo sua política alinhada aos interesses norte-americanos e a guerra global contra o terrorismo, Uribe promoveu uma estratégia de segurança com cunho exclusivamente militarizado e de combate direto contra as guerrilhas, isto é, sem possibilidade de negociação.

Do lado americano, ao mesmo tempo em que o tema das drogas foi secundarizado devido à guerra ao terror, a vinculação das guerrilhas como grupos terroristas serviu como baluarte para que os Estados Unidos mantivessem sua política militarizada na Colômbia, tendo em vista que a securitização das drogas e do terrorismo foi mantida sob essa nova lógica. Do lado colombiano, a adoção à estratégia norte-americana serviu como forma de securitizar as drogas e as guerrilhas a partir da concepção de que elas eram ameaças existenciais que deviam ser combatidas por medidas extraordinárias. Nesse sentido, o processo de securitização no governo Uribe encontrou o respaldo da Política de Segurança Democrática para que seus componentes fossem legitimados por atores externos, com o objetivo de obter destes o respaldo financeiro necessário – em especial dos Estados Unidos.

Entretanto, mesmo sendo expressivos durante a presidência de Uribe – vide as tabelas que apresentaram os auxílios destinados à área militar entre 2002 e 2010, os auxílios financeiros norte-americanos tenderam ao declínio após a crise econômica de 2008. Esse foi um período significativo nas relações bilaterais entre a Colômbia e os Estados Unidos, pois o governo americano passou a defender que o país andino lidasse sozinho com seus problemas internos.

Destarte, a ascensão de Santos ocorre em um momento de estremecimento das relações entre os dois países. Ao longo da seção sobre o governo Santos procurou-se elucidar sobre as continuidades e discontinuidades entre este governo e o anterior. Em certa medida, mesmo que ainda esteja em curso, foi possível apontar para as modificações do atual governo na política interna e externa.

Internamente, explanamos sobre a estratégia de Santos em retomar o diálogo com as FARC a partir da negociação para o alcance da paz e, desse modo, não reduzir a segurança doméstica à dimensão militar; a criação da Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade, um avanço da Política de Defesa e Segurança Democrática do governo Uribe, com ênfase na redução do cunho

militarista a partir da concepção de que somente por meio da consecução da paz o progresso nacional é possível; os temas tradicionais da agenda de política externa colombiana como a segurança nacional, o terrorismo e o narcotráfico, acabaram por ser descentralizados e novos temas – voltados ao desenvolvimento econômico e social – ganharam prioridade. Externamente, o alinhamento automático com os Estados Unidos perdeu respaldo do governo Santos; ao manter uma política externa voltada ao multilateralismo, a securitização bilateral com os norte-americanos foi reorientada pela diversificação das relações, a qual esteve voltada para o seu restabelecimento com os países da América do Sul.

Para além de estarem subordinadas aos Estados Unidos, as reorientações internas e externas promovidas por Santos parecem caminhar, ao contrário do governo Pastrana e Uribe, para a dessecuritização. A redefinição do conceito de segurança nacional, consubstanciados pelas estratégias apresentadas ao longo da seção sobre o atual governante, parece trilhar neste sentido. Entende-se que essas mudanças têm impacto direto nos países sul-americanos que por muitos anos sentiram os efeitos das ameaças provenientes da Colômbia em seus territórios.

Em muitos momentos os problemas domésticos colombianos ameaçaram transbordar para os países vizinhos. A dificuldade dos governantes colombianos em empreenderem medidas eficazes para a solução do conflito interno acabou por manifestar externalidades negativas aos países sul-americanos, incluindo o Brasil que compartilha uma extensa faixa de fronteira com o país andino. Tendo mapeado os três principais momentos da política da Colômbia no que tange ao combate do narcotráfico, o próximo capítulo fará um esforço no sentido de compreender como as ameaças refletiram no Brasil, isto é, a percepção do governo brasileiro sobre o conflito colombiano e suas externalidades negativas. Deter-se-á nos momentos posteriores ao Plano Colômbia em que há forte tendência à internacionalização das questões internas, demonstrando seu impacto nas questões de segurança do Brasil.

4. A ATUAÇÃO DO BRASIL FRENTE AO NARCOTRÁFICO INTERNACIONAL

Dentre as transformações da década de 1990, a emergência das novas ameaças à segurança internacional como o tráfico de drogas e armas, as guerrilhas, o terrorismo, o crime organizado, foram problemas que adquiriam atenção especial do governo brasileiro e, portanto, passaram a fazer parte da agenda do país. A dificuldade de combater essas ameaças não tradicionais de característica transnacional evidenciou a preocupação governamental do Brasil em fixar políticas eficazes, sejam elas internas ou regionais para reprimir tais questões.

Este capítulo, portanto, tem como objetivo apresentar quais foram as respostas brasileiras em relação à militarização do combate às drogas na Colômbia, isto é, como o problema das drogas vem sendo tratado pelos governantes brasileiros a partir dos anos 2000, momento da criação do Plano Colômbia. Entende-se que o conflito colombiano e seus problemas conexos, como a criminalidade transnacional, são ameaças que têm afetado diretamente a fronteira brasileira, não somente pela ameaça de transbordamento do conflito interno nos anos 2000, mas pelas externalidades negativas deste decorrente, especialmente o tráfico de drogas.

O entendimento de que o crime organizado transnacional atuante na fronteira Brasil-Colômbia, facilitada pela extensão territorial e baixa densidade populacional da região amazônica, constitui-se como uma ameaça ao Brasil provocou o reforço dos governos brasileiros através de políticas de controle na fronteira amazônica. Tendo, no capítulo anterior, apresentado as políticas empreendidas pelos governos colombianos no combate às drogas, no presente capítulo faz-se imperioso apresentar como o Brasil tem delineado suas respostas à um problema – tráfico de drogas – que sofreu um processo de securitização na Colômbia sob influência de uma potência externa.

Neste capítulo, portanto, o enfoque é dado a três momentos principais: ao governo Fernando Henrique Cardoso, a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva e a criação do Plano Estratégico de Fronteiras no governo Dilma Rousseff. Apresenta-se, nos setores militar e político, os mecanismos bilaterais e multilaterais de repressão às drogas e proteção da fronteira brasileira contra as ameaças transnacionais originárias da Colômbia.

Para tanto, discursos e documentos em geral foram selecionados para a elaboração do capítulo, seguindo uma linha lógica em cada seção que aborda os três períodos acima mencionados. Tendo como enfoque os setores político e militar, os discursos utilizados detiveram-se aos Presidentes da República – alusivo ao setor político – e aos Ministros da Defesa – como representação do setor militar – tendo como período de análise os anos de 2000 a 2012. No que tange a seleção dos documentos e políticas, foram escolhidos – no período referente a cada presidência – acordos e memorandos bilaterais e multilaterais (que envolvam a Colômbia e que tenham como enfoque a questão do narcotráfico) a cargo do Ministério das Relações Exteriores, caracterizando o setor político; e documentos referente às estratégias de segurança e defesa do Brasil, bem como operação militares, a fim de demonstrar a atuação do país no combate e repressão às drogas feita pelo setor militar.

4.1. O NARCOTRÁFICO COMO UM PROBLEMA DE SEGURANÇA NA FRONTEIRA BRASIL-COLÔMBIA

As ameaças não-tradicionais, com ênfase especial ao tráfico de drogas, emergiram no cenário de segurança internacional e regional ao longo dos anos 1990 e tornaram-se fonte de instabilidade política e de violência nos países da região sul-americana. Essas ameaças, primordialmente de origem doméstica, acabaram por se propagar pela América do Sul e criar externalidades negativas aos países da região na medida em que reforçam elementos de insegurança que delas derivam.

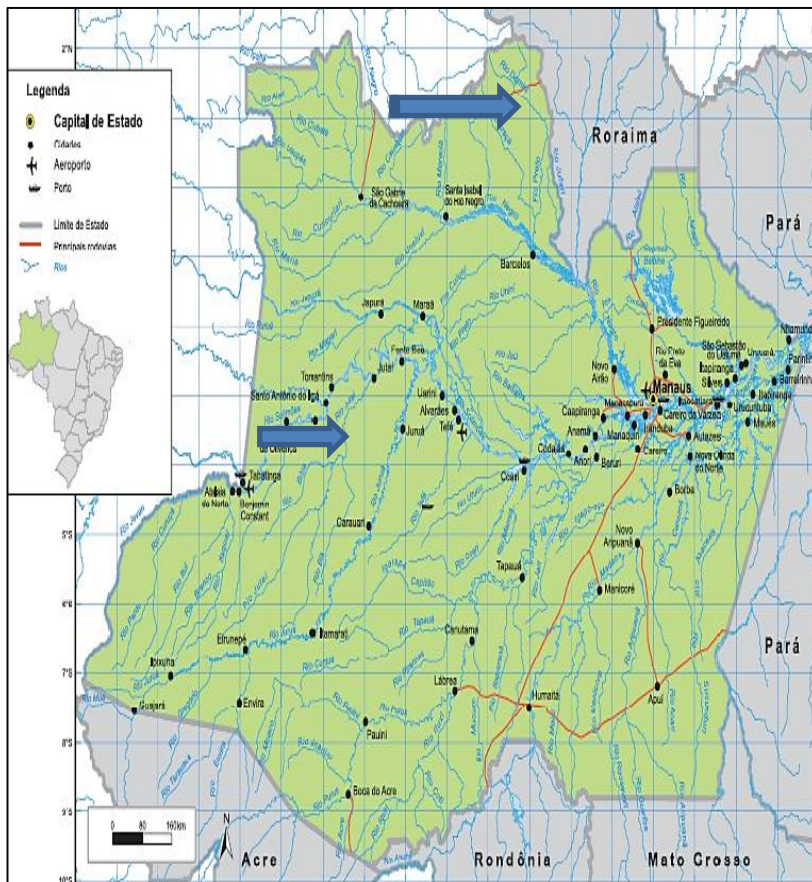
Esse é o caso do conflito armado colombiano que encontra nas áreas de fronteira da região amazônica palco central para os seus efeitos. É nas zonas de fronteira, aponta Silva (2011), que há as principais manifestações do conflito no país tendo em vista que essas regiões convivem com a escassa presença do Estado. Dessa forma, as atividades ilícitas transnacionais, especialmente o tráfico de drogas e de armas, a lavagem de dinheiro e a violência que delas decorrem, encontram nas zonas fronteiriças a permeabilidade necessária para o seu desenvolvimento.

É nesse ambiente vasto territorialmente e com baixa densidade populacional que o crime organizado se depara com o cenário ideal para fazer prosperar as atividades ilícitas que utilizam da densa floresta e suas rotas áreas, terrestres e fluviais para o transporte de drogas, armas e

munições, e para a criação de laboratórios ilegais para produção das drogas. A transnacionalidade desses fenômenos, afinal, representa ameaça real à soberania dos Estados que compartilham a fronteira com a Colômbia (ISHIDA, 2007).

Neste cenário insere-se o Brasil, país que compartilha uma fronteira com a Colômbia que se estende por 1.645 quilômetros na floresta amazônica, envolvendo do lado colombiano os Departamentos de Vaupés, Gauúnia e Amazonas, e o Estado do Amazonas do lado brasileiro. É nas cidades de Tabatinga, São Gabriel da Cachoeira no Brasil, e Letícia na Colômbia – região também conhecida como *Cabeça do Cachorro* – onde as externalidades negativas do conflito armado colombiano são mais aparentes.

Figura 1: Mapa da rota de entrada do tráfico de drogas pela Colômbia



Fonte: IBGE, 2015.

Na região, as organizações criminosas exploram os recursos oferecidos pela zona de fronteira para transportar e comercializar os ilícitos, seja por via terrestre, aérea ou fluvial. Assim, a expansão das redes ilegais, especialmente ligadas ao narcotráfico, ao tráfico de armas, a biopirataria e ao contrabando, convertem-se em fonte de preocupação e desafio para a segurança nacional do Estado brasileiro.

O tráfico de drogas e de armas são as ameaças mais presentes na fronteira Brasil/Colômbia. O conflito armado colombiano e os atores armados ilegais têm cultivado, segundo Sandino (2012), essa problemática ao se aproveitarem da zona de fronteira para desenvolverem as atividades ilícitas com maior facilidade, especialmente o narcotráfico, a fim de financiar sua luta armada⁵⁵.

É importante ressaltar que os efeitos do conflito colombiano não se vislumbram por ataques dos grupos guerrilheiros, tampouco por ações terroristas contra a população das áreas de fronteira. Ao contrário, a insegurança decorre da confrontação armada na Colômbia e suas conexões com os cultivos ilegais e o tráfico de drogas⁵⁶. Na região da fronteira Brasil-Colômbia, o que ocorre é a manifestação explícita e

⁵⁵ Os grupos guerrilheiros que operam nas zonas limítrofes utilizam o narcotráfico para conseguir material bélico, isto é, dedicam-se à troca de cocaína por armas a fim de sustentar sua luta armada (RAMÍREZ, 2006). Em referência a isso, é importante fazer menção ao caso de Fernandinho Beira-Mar, considerado o maior traficante de drogas do Brasil, preso pelas Forças Armadas da Colômbia em 2001 no departamento de Guainía – região colombiana controlada pelas FARC – sob acusação de trocar armas por cocaína com guerrilheiros colombianos.

⁵⁶ No próprio *World Drug Report* de 2010, o tráfico de cocaína é apontado como uma ameaça à segurança, pois serve como fonte de financiamento ao crime organizado e aos grupos guerrilheiros, como as FARC na Colômbia e o Sendero Luminoso no Peru. Dos grandes centros produtores, as drogas entram no território brasileiro, principalmente em direção aos traficantes do Rio de Janeiro e São Paulo – não afetando somente a região amazônica que serve como porta de entrada dos ilícitos – alimentando a economia ilegal (como lavagem de dinheiro e contrabando) e a violência (como extorsão, agressão, assassinato e ameaça), tornando o tráfico de drogas um problema de segurança pública que requer a atenção brasileira a fim de reprimir a entrada dos ilícitos no país e sua distribuição pelos traficantes brasileiros. Corroborando com essa visão Dangond-Gibson (2012, p.461, tradução nossa) ao explicar que “[...] se evidencia o vínculo entre o narcotráfico e os crescentes índices de violência, originada da guerra que surge entre grupos de narcotraficantes pelo controle das favelas. Como na Colômbia, os níveis de corrupção também aumentam e os delinquentes buscam penetrar na política, minar a força policial e exercer poder político. O negócio parece ser tão rentável, que novos grupos aparecem em cena, como o Comando dos Amigos e o Terceiro Comando, no Rio de Janeiro; ou o Primeiro Comando da Capital (PCC) em São Paulo”.

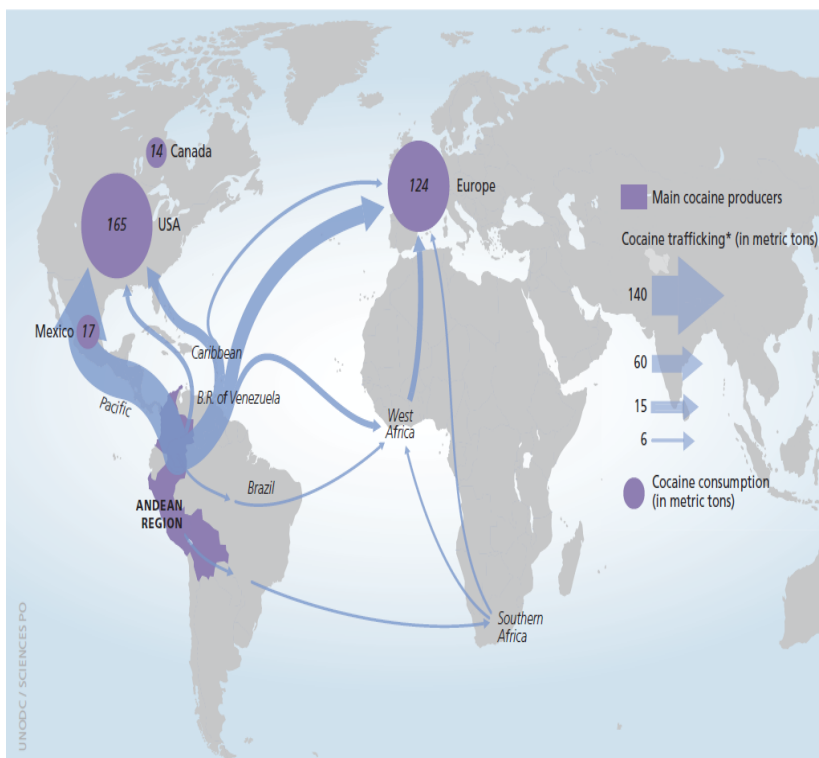
tangível das externalidades negativas da crise colombiana, exigindo maior vigilância do governo brasileiro à sua pressão sobre a área.

Em consequência, a atenção brasileira ao conflito colombiano tem sido conduzida, destaca Vaz (2005), a partir da intensificação da presença das Forças Armadas e Policiais na região de fronteira, além da promoção e fortalecimento dos mecanismos de segurança para evitar eventuais transbordamentos do conflito colombiano ao território brasileiro e reprimir o tráfico de ilícitos – drogas, armas, minérios, espécies silvestres, madeiras, entre outras.

Não obstante, a criação do Plano Colômbia e a transferência dos grupos criminosos aos países vizinhos como o Peru e a Bolívia, devido à contenção do plantio e do tráfico de coca, tornou a fronteira norte do Brasil uma região sensível à atuação desses grupos criminosos. A localização geográfica brasileira próxima aos três principais produtores mundiais de coca situados na região andina – Peru, Bolívia e Colômbia – incidiu na utilização da Amazônia brasileira como área de trânsito para as redes narcotraficantes.

O Brasil, de acordo com o *World Drug Report* (2013), que além de compartilhar extensa fronteira terrestre com os principais países de origem da cocaína, possui uma grande população, níveis significantes de uso de cocaína e crack, além de uma longa costa que facilita o acesso ao Oceano Atlântico e permite que o país seja utilizado como rota para o tráfico em direção à África e a Europa. Assim, o país desempenha papel importante no mercado global de cocaína, tanto como país de destino como rota de trânsito para as drogas.

Figura 2: Fluxo global de cocaína.



Fonte: *World Drug Report*, 2010, p.70.

A figura 2 demonstra o panorama mundial dos fluxos de cocaína produzida na região andina e espalhada para os principais mercados consumidores, Estados Unidos e Europa. Ademais, demonstra claramente a utilização do território brasileiro como país de trânsito⁵⁷

⁵⁷ De acordo com o *World Drug Report* de 2013, em 2011, 54% da cocaína apreendida no Brasil era originária da Bolívia, seguida de 38% do Peru e 7,5% da Colômbia. O problema das drogas é uma preocupação brasileira, tendo em vista que a região amazônica faz fronteira com os três maiores produtores de cocaína da América do Sul; todavia, mesmo que a maior parte da droga não tenha origem na Colômbia, a acentuação da preocupação que deste deriva deve-se ao vínculo entre o conflito armado colombiano e suas externalidades

das drogas ilícitas destinadas à África do Sul, a África Ocidental, e do continente africano para a Europa. Quanto ao consumo, no *World Drug Report* (2013), aponta-se para um índice de 3% no uso da cocaína entre estudantes universitários brasileiros e 1,75% entre a população geral, com tendência a aumentos no país.

A utilização da Amazônia brasileira como via de acesso para o escoamento da cocaína produzida na Colômbia e nos demais países andinos, torna o Brasil rota importante seja para o trânsito da cocaína produzida por seus vizinhos; como exportador de precursores químicos usados no processamento das drogas; como mercado consumidor das drogas produzidas pelos países andinos; ou como área de lavagem de dinheiro oriundo das atividades ilícitas (SILVA, 2014).

Assim, por ser uma área de difícil acesso caracterizada por cidades pouco desenvolvidas, a Amazônia brasileira consolida-se como território viável para as organizações criminosas que atuam na região. As condições de pobreza que imperam nesse território devido à dificuldade de inserção dessas cidades na economia global e nacional, propiciaram a proliferação do desenvolvimento das atividades ilegais (COUTO, 2011). Ademais, a proximidade com os países amazônicos favoreceu a escalada do tráfico de cocaína.

A facilitação do desenvolvimento de ilícitos internacionais nas faixas de fronteira, com caráter transnacional dificultando seu combate, demanda o enfrentamento desses problemas multilateralmente. A utilização da região amazônica como abrigo para esses delitos tem estimulado os governantes brasileiros a incrementarem as operações interagências nessa área compartilhada com os demais países amazônicos e, conseqüentemente, tem fortalecido as relações bilaterais e multilaterais no tratamento das questões de segurança – conforme será demonstrado no decorrer do capítulo.

4.2. O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2003)

negativas (tráfico de drogas, armas, lavagem de dinheiro, entre outros), problemas que têm afetado diretamente a região sul-americana, principalmente a partir da criação do Plano Colômbia e da militarização do combate às drogas e às guerrilhas no país.

A década de 1990 foi um momento de profundas transformações no cenário internacional e regional. A emergência de problemas transnacionais de segurança, como o tráfico de drogas, o crime organizado, os grupos guerrilheiros e o terrorismo, acabaram por ganhar espaço na agenda de segurança nacional. Em um momento de baixa incidência de conflitos tradicionais na América do Sul, as novas ameaças têm sido identificadas como perigos, tanto domésticos como regionais, difíceis de serem combatidos com políticas eficientes.

As opções estratégicas do Brasil com o final do confronto bipolar, destacam Oliveira e Onuki (2000), devem ser entendidas a partir da consideração da conjuntura nacional e regional, as quais convergiram para uma inserção internacional desmilitarizada pelo Brasil. Com um entorno regional sul-americano ausente de conflitos interestatais, o argumento a favor de uma corrida armamentista regional foi afastado. Desse modo, com o retorno do regime democrático a defesa de uma política externa de cunho bélico não encontrou respaldo da sociedade brasileira.

Assim, a estratégia de inserção internacional do Brasil, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), foi delineada com ênfase na América do Sul como área de influência do país, isto é, por meio da integração regional, e baseada no multilateralismo nas áreas de segurança, economia e comércio. A partir da rejeição do alinhamento automático com os Estados Unidos foi possível que o Brasil voltasse sua inserção internacional ao entorno regional a fim de contrabalancear a hegemonia norte-americana que se instalava no hemisfério (OLIVEIRA; ONUKI, 2000).

Na medida em que se passou por uma maior aspiração pela integração regional, não somente as questões no âmbito econômico, mas também na área de segurança, exigiram o engajamento sul-americano na solução conjunta de seus problemas. Muito embora as relações entre os países do Cone Sul⁵⁸ tenham sido fortalecidas através da aproximação dos países e da resolução dos conflitos que permeavam suas dinâmicas, na região andina predominou a militarização e a securitização de ameaças intraestatais que instituíam fonte de insegurança para os países vizinhos. Sendo assim, o Cone Sul não mais constituindo fonte de ameaça, o Brasil passou a considerar que o foco de tensão regional era

⁵⁸ O Cone Sul corresponde ao Brasil, a Argentina, ao Chile, ao Paraguai e ao Uruguai.

proveniente da região andino-amazônica, a qual ainda sofre com as ameaças do tráfico de drogas e seus delitos conexos. Em consequência, as atenções brasileiras foram voltadas para as ameaças à extensa região amazônica.

As tensões regionais na região andina estiveram, em sua maioria, intrinsecamente ligadas às questões internas enfrentadas pela Colômbia que, de acordo com Villa e Ostos (2005), reacenderam problemas entre os vizinhos andinos no momento em que o Plano Colômbia e a Iniciativa Andina foram implementados. Especialmente porque, o conflito interno colombiano acabou por criar problemas de segurança nas regiões de fronteira com os países do entorno regional.

Assim, a defesa do território amazônico foi permeada pela ameaça da criminalidade transnacional, principalmente o tráfico de drogas e armas, derivada do conflito colombiano, problemas que colocavam em perigo a soberania nacional. Isso porque, a sua irresolução apontava para o seu potencial transbordamento aos países da região, exigindo que as operações militares se voltassem para o norte do Brasil em defesa da Amazônia.

Destarte, mesmo não possuindo problemas de fronteira, a devastação ambiental, o narcotráfico, o contrabando de minerais, o tráfico de armas e pessoas, e as tensões decorrentes do conflito entre o Estado colombiano e as guerrilhas apresentaram-se como problemas na fronteira brasileira. Eis que a necessidade de recriar políticas de defesa da Amazônia brasileira foi despertada com o início dos anos 1990 (LOURENÇÃO, 2003).

Nesse sentido, buscando adequar-se às mudanças da agenda de segurança internacional que passou a incluir as chamadas “novas ameaças” a Política de Defesa Nacional⁵⁹ (PDN), lançada em 1996 pelo governo FHC, reconheceu a necessidade de definir estratégias em defesa da Amazônia contra as ameaças de caráter transnacional. Em seu discurso, o presidente declarou:

É preciso, todavia, não esquecer que persistem zonas de instabilidade, que podem contrariar os interesses brasileiros. A ação de bandos armados, que atuam em países vizinhos, nos limites da Amazônia brasileira, e o crime organizado internacional são alguns dos pontos que devem ser

⁵⁹ A PDN foi aprovada pelo decreto nº 5.484, em 30 de junho de 2005.

motivo de atenção das estratégias decorrentes dessa política de defesa (CARDOSO, 1996, p.459).

A defesa da Amazônia tornou-se, dessa forma, prioridade brasileira uma vez que as FARC⁶⁰, o narcotráfico e a exploração dos recursos naturais amazônicos foram identificados como ameaças à estabilidade do Brasil. Estas, sublinha Bertazzo (2007), seriam respondidas por meios militares destinados apenas à defesa do território, especialmente na região amazônica e nas fronteiras brasileiras, sendo a negociação política o recurso primário.

O Brasil durante a era Cardoso, então, defendia que o tráfico de ilícitos era um problema que deveria ser enfrentado pela responsabilidade internacional compartilhada. Ao reconhecer que o Brasil era rota do tráfico de drogas e exportador de precursores químicos utilizados na produção de droga, o governo brasileiro passou a dar mais atenção à prevenção e repressão ao tráfico (ALBUQUERQUE; BRIGOLA, 2012). Nesse sentido, a fim de controlar o uso ilegal de precursores e substâncias químicas utilizadas na fabricação das drogas, o Brasil e a Colômbia firmaram em 07 de novembro de 1997 o Acordo de Cooperação Mútua para Impedir o Uso Ilegal de Precursores e Substâncias Químicas Essenciais para o Processamento de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas⁶¹.

Sendo as partes, Brasil e Colômbia, integrantes das três Convenções da ONU – de 1961, 1971 e 1988⁶² explanadas no primeiro capítulo – que promovem o incentivo aos seus membros para que estes cooperem em âmbito regional para controlar e reprimir o tráfico ilícito,

⁶⁰ A tensão decorre das pressões do conflito entre os grupos guerrilheiros, os paramilitares e os narcotraficantes nas fronteiras da Colômbia com os países vizinhos. Ainda, a proximidade do conflito das regiões de fronteira tornam-as vulneráveis ao tráfico de drogas e seus delitos conexos (VILLA; OSTOS, 2005).

⁶¹ O Acordo foi promulgado pelo Decreto nº 3.206, de 13 de outubro de 1999, assinado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, e pode ser encontrado em:

<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1997/b_97_2011-09-01-14-10-22/>. Acesso em: 04 de jan. 2015.

⁶² A Convenção de 1961 foi promulgada pelo Decreto nº 54.216 de 27 de agosto de 1964. A Convenção de 1971 foi promulgada pelo Decreto nº 79.388 em 14 de março de 1977. A Convenção de 1988 foi promulgada pelo Decreto nº 154 em 26 de junho de 1991.

o acordo bilateral entre os dois países, que representou o primeiro entre o governo FHC e Pastrana no combate aos ilícitos, procurou fortalecer o intercâmbio de informações entre os países para controlar a distribuição dos precursores e substâncias químicas, além da troca de dados sobre pessoas e organizações dedicadas a produção, a venda, a importação, a exportação, a reexportação, a distribuição, o transporte e a armazenagem desses precursores (BRASIL, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1997).

Embora tenha iniciado mecanismos bilaterais de combate aos ilícitos a partir do entendimento de que o narcotráfico era uma ameaça que deveria ser repreendida, o governo FHC, todavia, se limitou a atuar na defesa e manutenção da segurança do território brasileiro e defender a não intervenção nos assuntos domésticos da Colômbia. Com a intensificação do conflito no final dos anos 1990, segundo Ramírez (2006), as declarações brasileiras restringiram-se à defesa da paz, seguindo a diplomacia brasileira de defesa dos princípios de soberania e não intervenção dos assuntos externos de outros Estados.

No entanto, internamente, a percepção de que o conflito colombiano e seus problemas conexos eram ameaça ao Brasil implicou na construção de respostas institucionais e de infraestrutura física aos problemas na fronteira. Esse processo foi marcado por um momento de transformação das Forças Armadas que passaram a atuar na defesa e na segurança do território brasileiro contra as novas ameaças com característica transnacional que desafiavam as áreas de fronteira (MONTEIRO, 2011).

De fato, durante o governo Fernando Henrique Cardoso o Brasil assume maior disposição em atuar na repressão⁶³ do narcotráfico. O governo promoveu o reaparelhamento da Polícia Federal e a reestruturação do Conselho Federal de Entorpecentes⁶⁴; no setor político, intensificou a cooperação nos âmbitos bilateral e multilateral

⁶³ Embora não seja prioridade destacar as políticas internas desenvolvidas pelo governo, importa ressaltar que durante o governo FHC foi criada a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), em 1998, encarregada de coordenar a repressão às drogas no Brasil de maneira articulada com a Política Nacional Antidrogas (PNAD).

⁶⁴ O COFEN, destinado à formulação e execução de política de drogas foi substituído, em 1998, pelo Conselho Nacional Antidrogas (CONAD).

(PROCOPIO; VAZ, 1997). Ao mesmo tempo, as Forças Armadas⁶⁵ brasileiras passaram a engajar-se mais ativamente na repressão ao narcotráfico, seja apoiando as áreas logísticas e de inteligência, como em operações interagências de contenção às drogas.

Há, nesse momento final dos anos 1990, polêmicas em torno do envolvimento dos militares das Forças Armadas brasileiras na repressão ao narcotráfico, função encarregada aos policiais federais. Ocorre que, o envolvimento militar dos Estados Unidos na guerra às drogas e, conseqüentemente, na Colômbia, tornou-se fonte de preocupação para as Forças Armadas do país. Segundo Vaz (2005), o receio surgia do agravamento do conflito armado colombiano e do aumento da presença militar norte-americana na Colômbia e nos demais países andinos – principalmente no território boliviano e peruano, países que estavam imersos na dinâmica de guerra às drogas norte-americana. Isso foi percebido pelas Forças Armadas do Brasil com muita cautela, tendo em vista a “associação que se estabelece entre tal presença e a eventualidade de ações intervencionistas que possam levar à regionalização do conflito e, ainda mais, colocar em questão a plena soberania sobre a Amazônia” (VAZ, 2005, p.45).

As ameaças de caráter não tradicional adquiriram, assim, importância na visão militar brasileira devido às vulnerabilidades que destas decorrem para a região amazônica, dentre elas a utilização da Amazônia como rota do tráfico de drogas. Neste caso, o conflito colombiano desencadeou papel importante por tornar instável a fronteira brasileira ao pressioná-la com externalidades negativas, e pela ameaça da internacionalização do mesmo para a região.

Não obstante, a transformação da percepção das Forças Armadas brasileiras sobre o problema do narcotráfico esteve ligada ao

⁶⁵ De acordo com a Constituição Federal do Brasil, artigo 142, “as Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”. Nesse trecho fica claro que não é função das Forças Armadas o combate às novas ameaças, todavia, destaca Pagliari (2004), quando os meios de sustentação da lei e da ordem forem esgotados recorre-se as Forças Armadas para o reestabelecimento da ordem pública. Desse modo, a presença militar nas regiões de fronteira pode ser justificada quando há dificuldade ou inviabilidade da atuação policial.

acirramento do conflito interno colombiano, interiormente ligado às drogas, e da intervenção norte-americana com o discurso de apoio à Colômbia no seu combate e repressão. Dessa forma, o narcotráfico passou a ser entendido como potencial ameaça à soberania nacional na medida em que ameaçava transbordar ao Brasil o que, por conseguinte, propiciaria a presença norte-americana na região amazônica.

Assim, o maior risco à soberania nacional nessa área é o extravasamento de alguns desses problemas não tradicionais para o território brasileiro, o que poderia incentivar uma maior presença e influência dos EUA em nosso país: atualmente, a ameaça mais visível neste sentido é a eventual passagem ou transferência para o Brasil de setores associados à produção de droga na Colômbia e/ou elementos ligados às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), como efeito do combate ao narcotráfico que vem sendo desenvolvido na região a partir do Plano Colômbia (PILETTI, 2008, p.142).

Em relação ao emprego das Forças Armadas brasileiras, em discurso na IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas, em Manaus, o presidente FHC declarou que o narcotráfico e seus crimes conexos eram uma ameaça às estruturas política, econômica e social dos países sul-americanos, e que:

Não visualizamos, no caso brasileiro, a participação das Forças Armadas no combate direto a esta modalidade de crime que aflige grande parte da sociedade das Américas. No entanto, é lícita a preocupação com o problema, que pode em alguns casos ameaçar a segurança institucional. [...] Com vistas a controlar a oferta, concordamos em estreitar a cooperação no campo da inteligência, das operações policiais, da repressão ao tráfico ilícito de armas e do combate à lavagem de dinheiro. Para tanto, instituímos um mecanismo formal de consultas regulares entre os órgãos responsáveis em cada um de nossos países a fim de afastar o flagelo do crime organizado (CARDOSO, 2000, p.96).

Durante o rompimento dos diálogos entre Pastrana e as guerrilhas o governo FHC manteve um apoio discreto ao defender a não intervenção dos assuntos internos de outros Estados. Em discurso reiterou seu apoio ao presidente Pastrana uma vez que este teria buscado a pacificação da Colômbia mantendo a convicção democrática, o que merecia, portanto, o apoio brasileiro através da compreensão dos esforços do governo colombiano na luta contra o narcotráfico. E ainda complementou, “sempre houve solidariedade entre os países amazônicos. Solidariedade que sempre soube combinar **cooperação e respeito à soberania nacional**” (CARDOSO, 2000, p.96, grifos da autora).

Há a necessidade de destacar que o conflito interno colombiano representa, ainda hoje, uma fonte de preocupação permanente aos interesses brasileiros devido à ampla região de fronteira que o país divide com o entorno regional e pela insegurança que o conflito e os seus problemas decorrentes podem gerar. Como demonstrado anteriormente, o próprio discurso de FHC, condizente com a política externa brasileira, tendia a ideia de que as ameaças originárias da Colômbia eram domésticas e, portanto, não caberia ao Brasil intervir no país vizinho, em respeito à própria diretriz brasileira de não intervenção aos problemas internos de outros países.

Entretanto, ao considerar que as ameaças derivadas do conflito colombiano eram transnacionais – especialmente o tráfico de drogas, armas e lavagem de dinheiro – passíveis de afetarem o Brasil devido à porosidade da sua fronteira norte, o país passou, de maneira mais incisiva depois dos efeitos da criação do Plano Colômbia, a construir respostas institucionais e de infraestrutura física aos problemas que afetavam a fronteira amazônica. Para repelir a potencial regionalização do conflito colombiano ao Brasil a região adquiriu caráter estratégico ao país a partir do governo FHC, o que explica a presença das Forças Armadas brasileiras sob a retórica de proteção das ameaças não tradicionais de segurança. Isso não significou a inclusão do narcotráfico e de outros ilícitos transnacionais como ameaças existenciais ao país; o que de fato ocorreu foi o receio brasileiro em relação à interferência de grandes potências na região amazônica para explorar seus recursos sob a alegação de que a região estava à mercê do crime transnacional e da atuação das guerrilhas colombianas. Assim, a necessidade de desenvolver políticas de ocupação da fronteira norte brasileira foi

construída para afastar eventuais ameaças tradicionais (externas) de segurança.

Destaque deve ser dado, portanto, a politização do tema pelo governo FHC que tornou o narcotráfico pauta das políticas públicas do Estado, empreendendo decisões governamentais para que recursos fossem alocados para reprimir essa ameaça – sendo, neste caso, as ações levadas à cabo pelas Forças Armadas, uma vez que foram implementadas pelo Ministério da Defesa, criado em 1999. Dessa maneira o Brasil conseguiu manter-se atento frente à possibilidade de internacionalização do conflito colombiano nos anos 2000 e, assim, da justificativa para intervenção de outros países na região, principalmente dos Estados Unidos que já mantinham ingerência na Colômbia, para a resolução dessas questões.

Desse modo, quando as negociações com as guerrilhas tiveram fim, o Brasil evitou dispor seu apoio à militarização do Plano Colômbia. A visão apontada por Mota (2012) é a de que a negação brasileira em amparar o Plano deveu-se ao discurso brasileiro de apreço à democracia. Os valores democráticos, de acordo com essa visão, eram a saída para as soluções dos problemas considerados pelo governo FHC como internos do conflito colombiano; portanto, a posição brasileira era de que somente a partir do fortalecimento da democracia e do diálogo entre as guerrilhas e o governo colombiano a resolução do conflito seria possível. Assim, o governo brasileiro evitou apoiar a solução militar dos problemas internos colombianos, ao mesmo tempo em que intensificou a presença das Forças Armadas brasileiras na defesa da Amazônia.

Esse redimensionamento em direção ao norte do Brasil pode ser verificado através do Sistema de Vigilância Amazônia (Sivam) e do Programa Calha Norte, vivificados durante o governo Fernando Henrique. O Programa Calha Norte⁶⁶, embora criado em 1985 durante o governo Sarney, ganhou nova projeção nos anos 2000 – após um período de escassos recursos – devido às ameaças provenientes da Colômbia e dos problemas ambientais.

O Programa Calha Norte justificou-se pelo fato de haver, na fronteira brasileira, problemas ligados ao narcotráfico originário dos

⁶⁶ O Calha Norte (vinculado ao Ministério da Defesa) abrange, com sua atualização em dezembro de 2003, 194 municípios correspondentes aos Estados do Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima, Amapá e a região da Ilha de Marajó no norte do Pará, sendo que da totalidade desses municípios 96 situam-se na faixa de fronteira (MONTEIRO, 2011).

países vizinhos da região andina, ao contrabando e as pressões nos limites territoriais do Brasil decorrentes da existência de guerrilhas na Colômbia (LOPES, 2009). Em uma região, entre os rios Solimões e Amazonas, com baixa densidade populacional e precária infraestrutura básica, em certa medida decorrente do seu isolamento físico e socioeconômico, o Calha Norte, segundo o Ministério da Defesa (2012), buscou manter a segurança e a proteção da Amazônia Legal⁶⁷, além de favorecer o desenvolvimento regional.

É possível identificar, portanto, algumas orientações na formulação do Programa Calha Norte. Primeiramente, a soberania e o desenvolvimento da região ligam-se a maior presença estatal nessa parte do território pouco povoada, possibilitando que a assistência às populações nela residentes pudesse fixá-las. Em segundo lugar, o agravamento dos problemas que deram origem ao Calha Norte permitiram que o programa ampliasse sua área de abrangência para além da sua faixa de fronteira, a qual fora decidida quando da sua criação. Nesse momento, entre os problemas agravados encontravam-se as atividades ilícitas que se intensificaram na região da fronteira amazônica e possibilitaram que a concepção de insegurança que delas derivam assumisse cada vez maior importância (MONTEIRO, 2011).

Ainda em 2000, ao tentar evitar o transbordamento e internacionalização do conflito colombiano, o Brasil incrementou seus recursos securitários nas fronteiras de maneira notável. Embora os meios financeiros e a estrutura de pessoal para impor a presença estatal na região amazônica fossem difíceis, o Brasil, em conjunto com a Colômbia, utilizou – e ainda utiliza – suas agências militares, com destaque para as Forças Armadas e a Polícia Federal, em operações de fronteira para combater o narcotráfico.

Nesse âmbito, é passível de destaque a criação da operação COBRA (nome derivado de Colômbia e Brasil), durante os anos 2000, que envolveu a cooperação policial entre a Polícia Federal e o Exército brasileiro – sob o comando do Ministério da Justiça e da Defesa, respectivamente – com apoio logístico e troca de informações, com certa cooperação bilateral com as entidades colombianas (MONTEIRO, 2011). Apresentada como uma resposta aos efeitos transfronteiriços do

⁶⁷ A Amazônia Legal é composta por nove Estados, sendo estes: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão.

Plano Colômbia, a operação COBRA⁶⁸, com caráter preventivo e permanente com o comando da Polícia Federal, desenvolveu-se com a finalidade de fortalecer e controlar a região amazônica a partir da vigilância contra o tráfico de drogas, armas e de madeira, além de evitar a entrada de guerrilheiros e traficantes colombianos no território brasileiro.

As Operações Combinadas⁶⁹ na Amazônia, realizada sob a coordenação das Forças Armadas a cargo do Ministério da Defesa, iniciaram no ano de 2002. A chamada operação TAPURU desenvolveu-se com o objetivo de garantir a integridade na região de fronteira entre as cidades de Tefé, Tabatinga e São Gabriel da Cachoeira – área que se estende por 252.000 km² - após um suposto embate entre o Exército brasileiro e as guerrilhas, os quais mantinham instalações na área de fronteira (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2003; MONTEIRO, 2011).

Ainda como parte da defesa da região amazônica, o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) foi desenvolvido para manter a vigilância e controle dessa área por meio da manutenção de uma infraestrutura técnica e operacional⁷⁰, enquanto o Calha Norte dedicou-se a garantir a vigilância humana com a implantação de instalações militares na Amazônia. Criado no final da década de 90, o SIVAM começou a operar em 2002 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, quando o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) foi inaugurado como instrumento principal deste para resguardar e defender a soberania nacional sobre a Amazônia.

Ao ampliar o controle militar, policial e ambiental na região, o objetivo do Sivam foi controlar a rota aérea e defender o território brasileiro das incursões do narcotráfico ou dos grupos guerrilheiros que

⁶⁸ Também foram realizadas no âmbito bilateral as operações VENBRA, envolvendo Venezuela e Brasil; PERBRA, entre Peru e Brasil; e BOLBRA, entre a Bolívia e o Brasil.

⁶⁹ As operações combinadas desenvolvidas em conjunto entre a Marinha, o Exército e a Força Aérea ocorrem de maneira coordenada como um projeto de proteção de áreas de interesse estratégico para o Brasil.

⁷⁰ O SIVAM é constituído por uma rede de radares fixos, satélites e computadores integrados de alta tecnologia com a função de monitorar a região amazônica para a proteção ambiental e para coibir as atividades ilícitas como garimpos ilegais, contrabando de espécies, extração ilegal de madeira e, principalmente, o tráfico de drogas (RODRIGUES, 2003).

atuam nos vizinhos amazônicos (URIGUEN, 2005). Nesse sentido, a missão do SIVAM era de:

[...] “proteger a Amazônia com vistas ao seu desenvolvimento”, compreende os meios técnicos e operacionais, comportando uma infra-estrutura de vigilância e análise, com o objetivo de coletar, processar, produzir, integrar, avaliar e difundir dados e informações de interesse das demais organizações integrantes do Sipam, possibilitando a elaboração de conhecimentos que subsidiem ações globais e coordenadas dos órgãos governamentais que atuam na Amazônia (Funai, Ibama, Polícia Federal, Inpe, etc.), a fim de potencializar as políticas públicas voltadas à proteção e ao desenvolvimento sustentável da região amazônica (LOURENÇÃO, 2003, p.62).

Enquanto isso, o SIPAM – que ainda é utilizado atualmente - ao congregar meios materiais e de recursos humanos, dedica-se ao desenvolvimento de ações para proteger a Amazônia e promover o desenvolvimento sustentável da região. Assim, fica como tarefa ao SIPAM “sistematizar e otimizar as ações governamentais na Amazônia, integrando as políticas públicas direcionadas à região, ‘sob a ótica de um paradigma administrativo segundo o qual crescimento econômico e proteção ambiental convergem’” (LOURENÇÃO, 2003, p.63). A partir do Sistema tem-se como proposta o compartilhamento de informações entre as organizações municipais, estaduais e federais, para que ações coordenadas entre estas possam ser desenvolvidas de maneira integrada em prol da proteção e defesa do território amazônico.

Entendendo que o Programa SIPAM/SIVAM, ao tratar da questão do desenvolvimento da Amazônia, exige a perspectiva de integração entre os países vizinhos, o presidente Fernando Henrique discursou na cerimônia de ativação do primeiro complexo operacional SIPAM/SIVAM sobre a necessidade do compartilhamento do programa, tendo em vista seu alcance regional.

[...] vamos trabalhar para que seus serviços também possam ser utilizados pela Colômbia, para o controle da aviação na região da fronteira, de modo a aumentar a eficácia dos programas de

combate ao narcotráfico. É essa a disposição demonstrada pelo Presidente e é essa a disposição que demonstramos algum tempo atrás e reiteramos hoje, não só no que diz respeito à Colômbia, mas no que diz respeito a todos os países vizinhos que desejem participar dessa nova possibilidade de ampliação do controle sobre o espaço aéreo e de informações sobre a região (CARDOSO, 2002).

O desenvolvimento do Programa Calha Norte e do SIPAM/SIVAM ocorreu em um momento, posterior à Guerra Fria, de renovação da percepção do Estado brasileiro em que às novas ameaças ascendem como preocupações de segurança internacional. A porosidade da fronteira amazônica e a expansão potencial das novas ameaças na região norte são questões que passaram a ser percebidas, pelos setores militar e político do Brasil, como fonte de vulnerabilidade, tendo em vista que as novas ameaças encontram nessa área cenário propício para sua expansão.

A criação desse instrumento de coleta de dados e informações na Amazônia para atender essas demandas de segurança foi elemento positivo para identificação e monitoramento da região amazônica de áreas afetadas pela construção de pistas de pouso ilegais destinadas ao crime organizado, e por plantações destinadas ao narcotráfico. As imagens capturadas pelo SIVAM auxiliam, dessa forma, o planejamento de operações e, conseqüentemente, para o melhor desenvolvimento das políticas de antidrogas.

Com a intensificação do conflito interno colombiano e do combate ao tráfico de drogas, principalmente no auge da guerra às drogas nos anos 1990, conforme explanado no capítulo anterior, e com a execução do Plano Colômbia, há um intenso deslocamento de ações militares e alocação de recursos destinados à proteção da fronteira amazônica a fim de manter os problemas internos da Colômbia fora da jurisdição brasileira. Nessa conjuntura, o Programa Calha Norte e o SIPAM/SIVAM podem ser inseridos em um quadro maior cujo desenvolvimento se dá nos moldes da Política de Defesa Nacional, de 1996, dedicada ao planejamento estratégico em segurança e defesa da Amazônia brasileira contra os crimes transnacionais.

Com os atentados de 11 de setembro de 2001, momento em que os Estados Unidos passaram a considerar as guerrilhas colombianas

como grupos terroristas e, conseqüentemente, inserir a guerra às drogas na luta contra o terrorismo global, houve intensa pressão para que os países sul-americanos também tipificassem as FARC e outras guerrilhas como tal. A posição brasileira, ao contrário, seguiu em defesa da não declaração das guerrilhas colombianas como terroristas, uma vez que isso dificultaria qualquer processo de solução negociada entre o governo e esses grupos em longo prazo.

Em palestra aos formandos do curso de Altos Estudos Militares em 2001, o discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso foi pouco alterado com os ataques de 11 de setembro, pois continuou em defesa ao respeito ao princípio da não intervenção em assuntos internos de outros Estados, o apoio à democracia e aos direitos humanos. No mesmo discurso, ainda reiterou seu repúdio às ações do terrorismo internacional e enfatizou a necessidade de reforçar a segurança nas fronteiras a partir da cooperação com os países vizinhos para combater não somente o terrorismo, mas o contrabando, a lavagem de dinheiro e o narcotráfico, problemas comuns entre os países da América do Sul.

Claro, nesse contexto todo, estamos olhando também os nossos vizinhos mais próximos, que estão mais diretamente envolvidos em situações de terrorismo ou, pelo menos, de combate guerrilheiro, como a Colômbia. Lá também a nossa posição tem sido, o quanto possível, uma posição de fortalecimento do governo da Colômbia. O Brasil reiterou sempre sua disposição de apoiar o governo, se dispôs a ser observador, somos observadores da zona de paz, mas não pertencemos ao grupo negociador porque isso é uma decisão da Colômbia, não é uma decisão nossa. Talvez seja até mais conveniente não estarmos diretamente envolvidos em uma negociação dessa natureza, posto que temos uma fronteira imensa com a Colômbia. E temos que cuidar dessa fronteira para evitar que haja, por acaso, algum desdobramento menos desejado nessa fronteira (CARDOSO, 2001, p. 607).

Mesmo que as ações do governo Bush estivessem se voltado para o Oriente Médio no pós-11 de setembro, a consideração das guerrilhas como narcoterroristas desencadeou o embate militarizado

entre estes grupos e o governo colombiano, com respaldo, principalmente financeiro, dos Estados Unidos. Isso significava que, ao aceitar as FARC como terroristas haveria maior permeabilidade da fronteira norte brasileira às intervenções militares norte-americanas, violando a soberania nacional do Brasil e, por conseguinte, podendo causar desavenças nas relações entre os dois países. Por isso, a posição oficial do governo brasileiro foi defender a saída negociada do conflito; a sua mediação internacional, devendo esta ser solicitada formalmente pela Colômbia, resguardando o princípio da não intervenção; e a negação brasileira em reconhecer as FARC e os demais grupos guerrilheiros como terroristas.

Em âmbito interno, o Brasil, no governo Fernando Henrique, reconheceu o problema do conflito interno colombiano e suas externalidades negativas, especialmente o narcotráfico, como uma ameaça ao Estado devido à possibilidade de seu transbordamento para o território brasileiro. Contudo, o reconhecimento do narcotráfico como uma ameaça transnacional, como fonte de insegurança estatal, não significou a securitização, no marco teórico de Buzan *et al.* (1998), da questão das drogas. Isso porque, o tema não saiu da esfera da política normal para a agenda de segurança como uma ameaça existencial ao Estado brasileiro e que requeria medidas emergenciais de combate, como foi o Plano Colômbia.

Isso não significou a subordinação do tema pelo Brasil. Quando o conflito colombiano assumiu novas dimensões no ano 2000, o país procurou mover-se a partir da expectativa de que o conflito pudesse ser solucionado sem transbordar ao território brasileiro e, ao mesmo tempo, sem envolver-se diretamente. Assim, a posição brasileira foi defensiva em relação a uma eventual presença norte-americana em território amazônico, uma vez que se tornaria fonte de preocupação aos interesses de segurança do Brasil (VAZ, 2002).

[...] Nisso reside a alta sensibilidade que a questão colombiana suscita, pois ela deixa explícitas as limitações e vulnerabilidades do próprio Brasil, ante uma maior deterioração da situação interna colombiana e de uma eventual internacionalização do conflito, no que respeita a um papel mais ativo nas questões regionais, em especial quando esta atuação **possa requerer a mobilização de seu aparato militar para operações que não**

tenham que ver exclusivamente com a defesa de seu território, algo que, até o presente, não esteve em questão em relação à Colômbia. O desafio político que confronta o País, nesse sentido, relaciona-se **à necessidade de ser responsivo sem comprometer-se militarmente e sem possibilitar o estabelecimento de precedentes a iniciativas de intervenção miliar por parte de terceiros países** (VAZ, 2002, p.14, grifos da autora).

As ações brasileiras, portanto, foram alocadas para a região amazônica com o objetivo de protegê-la contra as ameaças transnacionais. Nesse sentido, a politização em relação aos ilícitos transnacionais – o que inclui o narcotráfico – foi acionada, isto é, o país buscou mobilizar seus esforços em direção a Amazônia criando políticas específicas para o tratamento destas questões, sem utilizar da força militar. Uma questão quando politizada, mesmo não sendo parte da agenda de segurança como uma ameaça à segurança nacional, requer o desenvolvimento e implementação de políticas públicas, bem como a alocação de recursos para o seu combate. Nesse caso, o Programa Calha Norte, o SIPAM/SIVAM, e a intensificação militar na fronteira norte através de operações militares pontuais, acabaram por se constituir estrategicamente para a proteção do território nacional dos problemas da região andina e para aprofundar a cooperação com os vizinhos.

Dessa forma, os problemas internos da Colômbia e suas externalidades negativas exigiram do Brasil uma postura de aproximação com a região norte, mobilizando recursos para a maior vigilância e presença estatal nessa área para defender o território nacional. O que parece haver, dessa forma, não é a construção do narcotráfico e dos demais delitos transnacionais como uma ameaça nacional – embora tenha sido pauta das relações bilaterais – mas a eventual perda de soberania da região Amazônica aos países hegemônicos, em especial aos Estados Unidos, que manteve, desde o início do século XXI, interferência incisiva nos assuntos domésticos colombianos. Como demonstrar-se-á na próxima seção, o tratamento das drogas será mantido na esfera politizada e, ao mesmo tempo, a intensificação dos mecanismos institucionais para a repressão desse problema será uma vertente do governo Luiz Inácio Lula da Silva.

4.3. O GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2011)

O final do governo Fernando Henrique Cardoso foi marcado por mudanças na conjuntura internacional, período em que os atentados de 11 de setembro de 2001 impactaram diretamente nas esferas econômica, política e de segurança. Como consequência dos atentados, sublinha Vaz (2006), ganharam relevância os temas coadunados à segurança entre os países americanos, especialmente o conflito colombiano e o auxílio financeiro e militar dos Estados Unidos nos moldes do Plano Colômbia, o que levou ao reforço militar brasileiro na fronteira norte do país com o objetivo de evadir o risco potencial de transbordamento desse conflito. Ao negar-se envolver nos assuntos internos da Colômbia, o governo brasileiro procurava evitar a regionalização dos seus problemas domésticos, o que levaria a intensificação da presença militar dos Estados Unidos na região.

Desde os anos posteriores à Guerra Fria o Brasil tem pautado a manutenção da segurança a partir da defesa da democracia e dos mecanismos para que ela seja salvaguardada. Entendendo que a segurança regional deveria ser garantida pelos países não hegemônicos, sob a ideia da corresponsabilidade entre os países e a utilização de regimes e instituições regionais para sua manutenção, apontam Oliveira e Onuki (2000, p.110), o Brasil buscou, no âmbito regional e internacional, contrabalancear os interesses hegemônicos da superpotência norte-americana “reforçando a correlação entre o status de potência regional e o cálculo de opções internacionais”.

Não obstante, a posição brasileira tendeu a priorizar a região da América do Sul por meio da articulação entre os países a fim de fortalecer a confiança política e militar entre eles. Essa estratégia foi mantida mesmo com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva ao poder, a qual ocorreu em um momento de instabilidade e incertezas nos contextos regional e global. Desse modo, na era pós 11 de setembro, o governo brasileiro buscou readequar-se ao cenário internacional instaurado e às prioridades de defesa do país.

Em discurso no Clube Militar do Rio de Janeiro, o então Ministro da Defesa nomeado por Lula, José Viegas Filho, enfatizou as prioridades da estratégia nacional do atual governo, quais sejam a proteção da Amazônia ao conferir-lhe grande importância estratégica devido à extensão de sua fronteira; e a solidificação da posição do Brasil

como promotor da integração regional e hemisférica na área de defesa, com ênfase nos princípios de manutenção da paz mundial. Tais objetivos iam ao encontro da política defendida por Lula, dada a sua “diplomacia ativa” que priorizava a projeção estratégica brasileira na região sul-americana e no hemisfério, além de buscar confirmar e alargar sua participação internacional como país garantidor da paz no mundo (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010).

A preservação de um entorno estável na América do Sul era prioridade da política brasileira. Para alcançar tal fim, Lula deu continuidade a estratégia do governo Cardoso e intensificou a cooperação na área de segurança com seus países vizinhos andinos, principalmente com a Colômbia, com o objetivo de conter as eventuais possibilidades de transbordamento e de internacionalização de seus problemas domésticos. Há a necessidade de se destacar, menciona Saint-Pierre (2012), a disponibilidade brasileira no governo Lula em aproximar-se da América do Sul nas questões de defesa e segurança, ao mesmo tempo em que o governo relutava à institucionalização de acordos bilaterais ou multilaterais para criar um arcabouço de defesa comum para a sub-região em curto e longo prazo.

Quando Lula assumiu a presidência, Álvaro Uribe já havia iniciado a intensificação da militarização do combate às guerrilhas e ao tráfico de drogas. Neste momento, ao mesmo tempo em que contrapunha-se em incluir as FARC como uma organização terrorista⁷¹, tendo em vista que o país almejava manter-se como um interlocutor válido em um eventual processo negociador entre a guerrilha e o governo colombiano, Lula mostrou-se solidário em apoiar o combate ao terrorismo e ao narcotráfico na Colômbia. Isso porque, embora a inserção internacional de seu governo em questões de segurança fosse similar ao governo anterior, Lula voltou-se ainda mais para a região. Em seu discurso de posse, em 2003, o presidente declarou:

A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América

⁷¹ A percepção brasileira é a de que o conflito colombiano não está associado ao terrorismo. Ao contrário, segundo Vaz (2005, p.13) é visto como “o resultado de injunções políticas de ordem interna que se sedimentaram e se vincularam, ao longo de seu desenvolvimento a outras questões distintas das que lhe deram origem, conferindo-lhe, por essa via, projeção externa que não descaracteriza, no entanto, sua natureza essencialmente doméstica”.

do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. [...] Vários dos nossos vizinhos vivem, hoje, situações difíceis. Contribuiremos, desde que chamados e na medida de nossas possibilidades, para encontrar *soluções pacíficas* para tais crises, com base no *diálogo*, nos *preceitos democráticos* e nas normas constitucionais de cada país. O mesmo empenho de cooperação concreta e de diálogos substantivos teremos com todos os países da América Latina (SILVA, 2003, p.10, grifo da autora).

Assim, ao buscar estabelecer um entorno regional estável através da consecução da paz, Lula aproximou-se dos problemas sul-americanos na condição de negociador dos conflitos flexibilizando, desse modo, o princípio da não intervenção dos problemas internos de outros Estados. Na Colômbia, o Brasil no governo Lula se mostrou disposto a mediar às negociações de paz entre o governo e as FARC, o que não ocorreu por falta de um convite formal do governo Uribe. Como apontam Cepik e Borba (2010), a partir do reconhecimento do conflito entre o governo e as guerrilhas uma questão de soberania nacional, o governo Lula evitou posicionar-se em relação à Política de Segurança Democrática de Uribe, ao mesmo tempo em que recusou o discurso de regionalização do conflito colombiano. Destarte, posicionou-se como potencial mediador da negociação de paz entre o governo e as guerrilhas.

O início das relações entre Brasil e Colômbia no âmbito da segurança, portanto, mostraram-se divergentes, especialmente no que tange a natureza da confrontação armada colombiana; as estratégias militarizadas como o Plano Colômbia; a Política de Segurança Democrática de Uribe e a declaração das guerrilhas como grupos terroristas (RAMÍREZ, 2006).

No entanto, mesmo havendo diferentes percepções acerca dos problemas colombianos, abriu-se espaço para a intensificação da cooperação nas áreas de fronteira para combater conjuntamente as atividades transnacionais. O posicionamento do governo brasileiro condiz, aponta Villa e Viana (2010), com a agenda de segurança reativa do país que tem contornado três principais pontos: a posição na nova

arquitetura⁷² de segurança nas Américas; o esforço do Brasil em estabilizar os conflitos existentes nos países vizinhos; e a recusa brasileira em engajar-se na guerra ao terrorismo no território sul-americano, negando-se a securitizar os problemas regionais na medida em que os considera resultado das desigualdades sociais, da pobreza e da violência interna.

Não obstante, o país tem intensificado os acordos e reuniões de maneira concertada entre a Colômbia para alcançar soluções conjuntas aos problemas que afetam a fronteira de ambos os países. Ao manifestarem o interesse de realizarem esforços bilaterais no combate ao crime organizado e ao terrorismo, uma vez que a estabilidade na América do Sul é uma das principais inquietações do governo brasileiro, foi estabelecido com a Colômbia, em julho de 2003, o Grupo de Trabalho para a Repressão da Criminalidade e Terrorismo. O Grupo de Trabalho, composto por representantes do Ministério das Relações Exteriores, da Justiça e da Defesa de ambos os países⁷³, constituiu-se com o objetivo de promover a cooperação e intercâmbio de informações para a contenção e prevenção do crime organizado e do terrorismo internacional (OEA, 2003). Nesse mesmo ano, em visita a Bogotá, o Ministro da Defesa José Viegas Filho assinou o Memorando de Entendimento entre os dois Ministérios sobre Cooperação em Matéria de Defesa.

Durante o governo Lula, destarte, percebe-se a maior disposição brasileira em formalizar ações conjuntas com os países vizinhos para combater com maior eficiência as ameaças transnacionais que afetam diretamente a região amazônica. Por isso, de acordo com Soares (2004), de maneira estratégica o Brasil tem reforçado a presença das Forças Armadas na defesa da Amazônia, na medida em que se dispõe a

⁷² O debate sobre nova arquitetura de segurança no sistema interamericano teve origem na necessidade de adequar o aparelho institucional hemisférico ao combate às novas ameaças derivadas de atores não estatais. Nesse sentido, o Brasil aceitou o conceito multidimensional de segurança – resultado da Declaração sobre Segurança nas Américas, em 2003, no âmbito da OEA (VILLA; VIANA, 2010).

⁷³ No caso do Brasil, por determinação dos mencionados Ministérios, outros órgãos podem participar das atividades do Grupo de Trabalho, como exemplo dos Comandos Militares responsáveis pelo gerenciamento e emprego do SIVAM, da Polícia Federal, da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) (OEA, 2003).

intensificar a cooperação na área de defesa com os demais países amazônicos, como é o caso da Colômbia, um país vulnerável devido ao conflito armado interno, à utilização do território colombiano pelas atividades ilícitas transnacionais e à conseqüente ingerência de potências extra regionais na resolução de seus problemas domésticos.

Assim, em junho de 2003, o Ministério da Defesa realizou na fronteira com a Colômbia a operação combinada entre Marinha, Exército e Força Aérea, conhecida como Operação Timbó⁷⁴ com o objetivo de vigilar a região de fronteira a ação de narcotraficantes e dos grupos guerrilheiros. A operação Timbó desenvolveu-se a partir da preocupação do governo brasileiro com o eventual transbordamento do conflito colombiano, incluindo a possibilidade de incursão das FARC no território brasileiro em função das pressões exercidas pelo Plano Colômbia (SOARES, 2004; PILETTI, 2008). As operações militares servem, dessa maneira, como forma de preparação militar à possibilidade de transposição dos problemas colombianos.

Apresentando-se como uma reedição de operações anteriores, no ano de 2005, foi realizada a operação COLBRA⁷⁵ I envolvendo a Força Aérea do Brasil e da Colômbia, nas cidades de São Gabriel da Cachoeira (oeste da Amazônia) e Letícia (ao sul da Colômbia), com o objetivo de treinar os pilotos e controladores de voo de ambos os países para consolidar os métodos de combate ao tráfico aéreo ilícito na região de fronteira, tendo em vista que a região é estratégica para a segurança nacional dos dois países por causa da utilização da área por narcotraficantes e guerrilheiros⁷⁶.

⁷⁴ A Operação Timbó I foi realizada em 2003, seguida das operações Timbó II em 2004, Timbó III em 2005, e Timbó IV em 2006.

⁷⁵ Duas outras operações COLBRA foram realizadas no ano de 2007 e 2009. É importante diferenciar a operação COLBRA da operação COBRA: a operação COLBRA, conduzida pelo Ministério da Defesa, constituiu-se de um exercício combinado entre Brasil e Colômbia por meio da coordenação operacional das Forças Armadas para simular a interceptação de aeronaves suspeitas na fronteira amazônica; a operação COBRA foi conduzida pelo Ministério da Justiça (sob direção da Polícia Federal) e com certa cooperação do Ministério da Defesa com a finalidade de fortalecer a vigilância na região amazônica a partir da instalação de unidades militares na fronteira, conferindo o caráter permanente da operação.

⁷⁶ Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1905200526.htm>>. Acesso em: 19 de jan. de 2015.

Em uma conjuntura na qual se faz necessária a cooperação entre os países para tratar de problemas comuns, embora diferem em como essas questões deveriam ser abordadas, no ano de 2004 foram assinados dois Memorandos entre o Brasil, o Peru e a Colômbia para coibir as atividades ilícitas. Os três países assinaram em 2004, no âmbito multilateral, o Memorando de Entendimento Tripartite para Combater as Atividades Ilícitas nos Rios Fronteiriços e/ou Comuns, com a finalidade de exercer o controle sobre o trânsito de embarcações nos rios fronteiriços ou comuns; intensificar a troca de informações sobre embarcações envolvidas em delitos; realizar esforços conjuntos para combater o tráfego de embarcações suspeitas utilizando o intercâmbio de informações para neutralizar as atividades ilícitas como o tráfico de drogas, armas, munições, precursores químicos, entre outros (BRASIL, MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004a).

Ainda na esfera institucional foi criado, em 2004, um Memorando de Entendimento Tripartite entre os Ministérios da Defesa e Justiça do Brasil, o Ministério da Defesa da Colômbia e o Ministério da Defesa do Peru, a fim de trabalhar coordenadamente para coibir o narcotráfico, o terrorismo, o tráfico ilícito de armas, a mineração ilegal, entre outros. Ademais, o Memorando previa a fomentação da confiança mútua entre os três países para que, dessa maneira, pudessem proteger seus cidadãos e a segurança dos Estados. O controle exercido pelos três países se concentraria na área fluvial, na qual as partes devem controlar o tráfego de embarcações, intensificar o intercâmbio de experiências e conhecimento técnico relacionado com o controle dos rios limítrofes comuns e das zonas ribeirinhas nacionais (BRASIL, MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004b).

Posteriormente, no ano de 2008, o incremento entre os governos do Brasil e da Colômbia de acordos bilaterais, foi intensificado por meio da assinatura do “Acordo sobre Cooperação em Matéria de Defesa”, com foco no desenvolvimento de atividades bilaterais de cooperação na área da defesa, como exercícios militares e treinamentos conjuntos, e com o objetivo de estabelecer o intercâmbio de informações nas áreas de ciência e tecnologia (BRASIL, MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008).

Esses mecanismos bilaterais, e em alguma medida multilaterais por envolverem o Peru, representam, para Soares (2004, p.162), os princípios da política de segurança e de defesa do Brasil para Amazônia, isto é, a “valorização da presença militar, integração da infraestrutura

física, desenvolvimento através da cooperação”. Isso porque, entende-se que a garantia da segurança e da defesa da Amazônia pelo Estado brasileiro somente é mantida por meio da coordenação de esforços entre os países que compartilham a fronteira amazônica, dentre eles a cooperação entre as Forças Armadas com vistas a coibir e reprimir os crimes transnacionais, inclusive o narcotráfico.

A questão dos ilícitos transnacionais tem sido tratada pelo governo brasileiro como um problema de segurança que deve ser combatido por meio de uma abordagem multilateral e cooperativa – posição defendida na ONU, na OEA, e até mesmo no Mercosul e na Unasul – tendo em vista que os problemas dos ilícitos e das drogas no Brasil, em sua maioria, provêm de atores externos. Esse foi o discurso da política externa de segurança no período Lula cuja abordagem esteve pautada nas iniciativas multilaterais em âmbito regional e global, quais sejam, segundo Villa e Viana (2010), a reivindicação por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, a proposta de criar um Conselho de Defesa regional autônomo na UNASUL, e a modernização tecnológica das forças militares brasileiras.

Em linhas gerais, a política externa do seu governo tendeu para alguns pilares fundamentais: não intervenção em assuntos externos; postura proativa em relação aos temas internacionais; afastamento das preferências nas relações Norte-Sul, mantendo como fim o fortalecimento da cooperação sul-sul; multilateralidade na consecução dos objetivos; solução pacífica das controvérsias na América do Sul; e a segurança deixa seu foco no nacional para adquirir caráter hemisférico/regional. No que tange ao último pilar, a segurança – que antes abrangia os problemas internos de cada Estado – passou a ser tratada em âmbito regional já que, por várias vezes, esses problemas de segurança eram comuns aos países vizinhos.

Nessa época, havia o entendimento brasileiro de que a América do Sul compartilhava desses problemas de segurança e que estes deveriam ser repreendidos de maneira concertada, tendo em vista o caráter transnacional das ameaças. Em ambos os governos, FHC e Lula, o narcotráfico foi abordado como uma ameaça externa – uma vez que não tinha origem no Brasil – que afetava o país por causa da transnacionalidade do fenômeno.

Todavia, se o discurso político foi dirigido nesse sentido, as ações não foram direcionadas efetivamente sob o viés da multilateralidade, ao contrário, a cooperação pendeu ao bilateralismo.

Mesmo considerando o conflito armado colombiano e suas externalidades negativas um problema regional, a atuação brasileira limitou-se às ações entre o Brasil e a Colômbia, algumas incluindo o Peru, para o combate e proteção da fronteira contra o narcotráfico e seus delitos conexos.

Há, entre os países da região andina, o reconhecimento da existência de seis problemas de origem doméstica que afetam a região como um todo – cultivo de droga, atuação de atores armados, deslocamento forçado, lavagem de dinheiro, questões relacionadas aos direitos humanos e problemas ambientais (VILLA; OSTOS, 2005). Entretanto, a consideração de que esses problemas afetam grande parte dos países não significa o seu envolvimento para contê-los. Nesse sentido, a posição brasileira frente à essas ameaças foi de respondê-las por meio do bilateralismo e de políticas pontuais, não por falta de capacidade do país em envolver-se em ações multilaterais, mas por não querer assumir os custos e riscos que elas pudesse ocasionar.

O movimento em direção à estratégia multilateral requer o aprofundamento da integração regional. Consequentemente, o país buscou a aproximação com os países da América do Sul como forma de melhorar sua inserção internacional, reforçando o multilateralismo, a não intervenção e a não indiferença, além de incluir em sua agenda a cooperação como forma de alcançar a liderança regional (SARAIVA, 2011).

Ocorre que para o sucesso desse processo e o aprofundamento da segurança cooperativa entre os países sul-americanos requer a existência de um *paymaster*, isto é, um país que assuma os custos da integração. A posição brasileira parecia, aponta Fuccille (2014), apresentar-se dubiamente: por vezes, liderando e pretendendo ser o *paymaster* da integração regional, como exemplo da construção da UNASUL; por outras, retraindo essa posição. A política brasileira parecia, dessa forma, mais reativa frente à necessidade do Brasil em ser o país pagador da integração, o que explica a preferência do país em buscar, em âmbito político, o bilateralismo para responder aos problemas de segurança regionais compartilhados pelo Brasil. De fato, as ações brasileiras foram mais evidentes internamente.

Ainda em relação às ações de repressão ao narcotráfico com a justificativa de combatê-lo, de defender a região de fronteira e evitar a atuação de grupos armados na Amazônia, o Brasil regulamentou, em

2004, a Lei do Abate⁷⁷, também conhecida como Lei do Tiro e Destruição, após longo período de discussão. A lei antecipa que aeronaves hostis – especialmente aquelas suspeitas de estarem sendo usadas para o crime organizado, entre elas o tráfico de drogas – sejam abatidas com o “tiro de destruição”, sendo destinada à Força Aérea brasileira a utilização dos meios repressivos para cumprir tal lei (LOURENÇÃO, 2007). Para Piletti (2008), a Lei do Abate representou o componente mais claro da mudança da legislação brasileira ao regulamentar a ação das Forças Armadas⁷⁸ atribuindo-as a disposição de manutenção a lei e da ordem, incluindo o respaldo da mesma no enfrentamento dos problemas de segurança transnacionais.

A regulamentação da Lei do Abate gerou muitas discussões entre juristas, uma vez que ela poderia representar uma “pena de morte” para as pessoas que sobrevoavam junto à aeronave e, portanto, haveria inconstitucionalidade perante a lei tendo em vista que a prática da pena de morte não é legalizada no Brasil. Fato é que pela primeira vez, com a Lei do Abate, discute-se sobre as consequências de uma estratégia de combate militar com vistas a coibir o narcotráfico. Tal programa de interceptação aérea aprovado pelo Brasil, discutem Feitosa e Pinheiro (2012), é certificado pelos Estados Unidos, assim como o programa da Colômbia, sendo neste país a participação direta norte-americana nos métodos de interceptação do abate.

Os programas de interceptação aérea, sendo o abate uma de suas possibilidades, originou-se da afirmação da guerra às drogas pelos

⁷⁷ A Lei do Abate de nº 9614 foi aprovada, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 05/03/1998, e regulamentada durante a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva por meio do Decreto nº 5144, de 16/07/2004.

⁷⁸ Cabe ressaltar que, durante o governo Lula, a Lei Complementar de n. 136 de 2010 passou a atribuir às Forças Armadas o poder de “[...] além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de: I - patrulhamento; II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e III - prisões em flagrante delito”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm>. Acesso em: 20 jan. 2015.

Estados Unidos. Com um discurso ativo de repressão ao tráfico de drogas por meio do aumento de investimentos para seu combate, da expansão da presença militar norte-americana em países produtores e distribuidores de drogas, da defesa do emprego das Forças Armadas como ponto fulcral no combate às organizações criminosas ligadas ao narcotráfico – sendo estas organizações consideradas ameaças à segurança dos Estados Unidos – é inegável que essas operações, como a Lei do Abate, encontraram suporte no modelo de guerra às drogas. Embora não sejam impostas pelos Estados Unidos, pois sua implementação é de opção interna de cada Estado, elas encontram respaldo desse governo, como é o caso da Colômbia e do Peru que empregam o abate devido à necessidade militar de proteger as regiões da selva amazônica, utilizada como rota aérea do narcotráfico e das guerrilhas (FEITOSA; PINHEIRO, 2012).

A associação dos EUA com os programas de interdição aérea nos países vizinhos, diferentemente do que se poderia imaginar, acaba por produzir efeitos contraditórios [pelo Brasil – nota da presente autora]. Se por um lado o modelo militarizado de guerra às drogas estimula a participação das Forças Armadas brasileiras no combate ao narcotráfico, por outro a presença militar norte-americana na Amazônia pode atizar ainda mais os temores brasileiros sobre os riscos de uma intervenção internacional sobre a região. Nos cenários estratégicos desenhados pelos militares brasileiros e no planejamento para a reorganização da defesa do País, desenha-se um conflito longo e de baixa intensidade na Região Amazônica contra uma potência militarmente superior (FEITOSA; PINHEIRO, 2012, p. 87).

No caso brasileiro, a regulamentação desse mecanismo serviu para reforçar a necessidade estratégica de criar projetos que vislumbrassem à defesa e à soberania nacional na região amazônica. Por ser rota de distribuição e de destino do mercado das drogas, mecanismos como a Lei do Abate eram vistos como discurso legitimador por parte do governo brasileiro para manter a segurança do país contra as novas ameaças ao território brasileiro.

Não obstante, em que pesem às divergências entre o tratamento do tema, o entendimento do tráfico de drogas como um problema transnacional difícil de combater unicamente por um Estado, a Colômbia e o Brasil criaram acordos e mecanismos de cooperação, além de intercâmbio de informações – como é o caso da expressa vontade do governo colombiano em utilizar o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM).

Se por um lado o governo Lula e Uribe possuíam diferentes visões acerca de como abordar os problemas passíveis de securitização pelo Plano Colômbia, uma vez que o Brasil não elevou o conflito como questão a ser tratada pelo viés militar, o que poderia aumentar a presença militar norte-americana na região; por outro lado, argumenta Vaz (2005), as distintas percepções não representaram um empecilho na manutenção da cooperação no plano da segurança, isso porque, o governo brasileiro e colombiano compartilhavam visões acerca da necessidade do fortalecimento da presença estatal no território nacional; de enfrentar o narcotráfico; e de fortalecer o controle das regiões de fronteira e do espaço aéreo, tendo em vista que a atuação das atividades ilícitas acabavam por dificultar o desenvolvimento dessas áreas.

Nesse sentido, em Declaração Conjunta, em dezembro de 2005, durante visita de Lula à Uribe na Colômbia, os presidentes reiteraram:

[...] a necessidade de aprofundar a cooperação internacional para combater o terrorismo, a delinquência organizada transnacional, o tráfico de armas e munições, o problema mundial das drogas e os delitos conexos, o sequestro e o tráfico de pessoas dentro de uma perspectiva de responsabilidade compartilhada, assim como seus efeitos negativos sobre o desenvolvimento econômico e social dos países. Para tal fim, os Chefes de Estado decidiram estimular os mecanismos de cooperação em matéria de segurança e concordaram em convocar a II Reunião do Grupo de Trabalho Brasileiro-Colombiano para a Repressão da Criminalidade e do Terrorismo para o primeiro semestre do ano de 2006, oportunidade em que as autoridades competentes deverão adotar um Plano de Ação que permita fortalecer os mecanismos de cooperação judicial, a troca de informação e a

colaboração técnica para melhorar o controle fronteiriço (BRASIL, 2005, p.398).

Seguindo o posicionamento estratégico brasileiro em torno da defesa nacional, a própria aprovação de uma nova Política de Defesa Nacional, em julho de 2005, esteve voltada para as ameaças externas, em especial àquelas derivadas de atores não estatais. Estruturada nos moldes da política externa brasileira delineada durante o governo Lula, com ênfase na solução pacífica de controvérsias, no fortalecimento da paz e segurança internacionais, do multilateralismo e da integração entre os países da América do Sul, a PDN foi constituída como um conjunto de ações do Estado, com ênfase na área militar, para a defesa do território e da soberania nacional, bem como de ameaças externas (BRASIL, PDN, 2005).

A PDN aponta, ainda, para a preocupação brasileira referente à defesa da Amazônia, especialmente por causa das ameaças provenientes da transnacionalização da criminalidade. Muito embora o entorno geográfico brasileiro seja ausente de conflitos, a PDN alude para a preocupação do governo brasileiro com as zonas de instabilidades e de ilícitos transnacionais existentes na América do Sul, os quais podem ocasionar o transbordamento de conflitos para os países vizinhos. Isso justificaria, portanto, a prioridade dada pelo Brasil à defesa do Estado nessas zonas, a fim de manter seus interesses nacionais, a soberania e a independência. Ainda conforme o documento, para reduzir os delitos internacionais e melhorar o desenvolvimento econômico e social, é necessário que haja consenso entre as ações desencadeadas pelos países vizinhos, o que torna a região mais coesa para responder a essas ameaças.

3.5 A existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais pode provocar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul. A persistência desses focos de incertezas impõe que a defesa do Estado seja vista com prioridade, para preservar os interesses nacionais, a soberania e a independência.

[...] 4.4 A Amazônia brasileira, com seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade, é foco da atenção internacional. A garantia da presença do Estado e a vivificação da faixa de fronteira são dificultadas pela baixa

densidade demográfica e pelas longas distâncias, associadas à precariedade do sistema de transportes terrestre, o que condiciona o uso das hidrovias e do transporte aéreo como principais alternativas de acesso. Estas características facilitam a prática de ilícitos transnacionais e crimes conexos, além de possibilitar a presença de grupos com objetivos contrários aos interesses nacionais.

A vivificação, política indigenista adequada, a exploração sustentável dos recursos naturais e a proteção ao meio-ambiente são aspectos essenciais para o desenvolvimento e a integração da região. O adensamento da presença do Estado, e em particular das Forças Armadas, ao longo das nossas fronteiras, é condição necessária para conquista dos objetivos de estabilização e desenvolvimento integrado da Amazônia (BRASIL, PDN, 2005).

Nesse trecho é possível inferir a reafirmação brasileira, mesmo que de maneira indireta, de sua inquietação não só com a estabilidade regional como forma de promover o desenvolvimento, mas inclusive com os possíveis impactos do conflito colombiano ao Brasil, isto é, suas externalidades negativas, o que requer a vivificação nas regiões da fronteira norte brasileira, as quais possuem elementos facilitadores para a difusão dessas ameaças transnacionais, cujo impacto é direto na área amazônica.

Todavia, a defesa da estabilidade regional sul-americana encontra empecilhos quando o foco é a coordenação multilateral em matéria de segurança, isso porque, a abordagem bilateral e de cunho reativo tem predominado nas questões de segurança entre os países da América do Sul. Como exemplo desse argumento é a influência da política antidrogas norte-americana na América do Sul – notadamente na Colômbia e no Peru – que tem favorecido a militarização dos problemas internos desses países. Assim, em um contexto marcado pela resolução militar da produção de drogas – vide o Plano Colômbia – que culminou na securitização do narcotráfico na Colômbia e com o envolvimento dos Estados Unidos em seu conflito armado; a administração Lula apresentou-se como um ponto de inflexão ao período em que prevaleceu

o trinômio bilateral, reativo e militarizado, ao propor a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) (VILLA; VIANA, 2010).

A criação da UNASUL e de suas instâncias como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) em 2009, foram iniciativas que confirmaram a posição brasileira delineada em torno do processo de integração regional com base nos mecanismos multilaterais. A organização e o CDS foram estruturados a partir da visão de que é necessário afastar a presença dos Estados Unidos na resolução de conflitos na América do Sul e desenvolver uma agenda de segurança regional sem a influência norte-americana.

Nesse sentido, a posição brasileira em relação à instalação de sete bases militares norte-americanas na Colômbia, em 2009, pareceu evidenciar esse importante ponto de inflexão política do Brasil em termos de segurança, tendo a UNASUL como palco de atuação. O acordo foi entendido pelos países da América do Sul, em especial Venezuela, Equador e Bolívia, como uma ameaça direta à segurança nacional dos países, bem como percebida como forma de interferência ilegítima em questões domésticas sul-americanas. A instalação, portanto, seria uma nova forma de intervencionismo político dos Estados Unidos na região (CAVICCHIOLI, 2010).

O Brasil também se mostrou claramente contrário ao acordo, considerando-o uma estratégia que abalaria a balança regional. As bases, que segundo os norte-americanos seriam destinadas ao combate ao narcotráfico e as guerrilhas, eram vistas com especial atenção pelo Brasil, pois poderiam ser utilizadas para aumentar o poder dissuasório⁷⁹ na região. Com reivindicação inicial do Equador, a questão das bases militares foi levada para discussão na UNASUL, predominando a agenda regional no segundo semestre de 2009.

A discussão do acordo na UNASUL foi uma forma de afastar a presença norte-americana da região e apresentar-se como um fórum que trouxesse consensos a respeito dos problemas regionais, mantendo a proximidade sul-americana para solucionar suas questões internas. A reunião em Bariloche, marcada para o dia 28 de agosto de 2009, serviria

⁷⁹ Um documento apresentado em um seminário militar pela Força Aérea dos Estados Unidos, levantado pela inteligência brasileira, apontava para a utilização de uma base no centro da Colômbia para exercícios militares e operações de longa distância, o que gerou desconfianças por parte do Brasil em relação as versões americanas e colombianas de que o acordo não possuía objetivos estratégicos militares (FOLHA DE SÃO PAULO, 2009).

para Lula como “a grande oportunidade que temos para mostrar que a América do Sul está construindo sua democracia e sua prosperidade, e que estamos trabalhando para que reine a paz na América do Sul” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2009)⁸⁰.

O comunicado, resultado da reunião, embora sem muitos pontos positivos, garantiu o respeito à soberania da Colômbia, mas alertou para o fato de que a presença de forças militares não poderiam ameaçar a soberania e a integridade dos países sul-americanos. Ao mesmo tempo, a reunião implicou em algo importante: foi a primeira vez que os países sul-americanos debateram entre eles um tema altamente polêmico e delicado, isto é, a presença militar de atores externos na região (GALLEGO-DÍAZ, 2009).

Para o Brasil, a posição de Lula em buscar discutir um tema em âmbito regional pareceu caminhar para a consolidação de sua política externa baseada no multilateralismo. Esse é o processo natural para a criação de mecanismos eficientes que possam enfrentar o tráfico de drogas, o qual se constitui como um problema comum à agenda regional.

Os primeiros passos foram dados. A transnacionalidade do fenômeno das drogas e o entendimento de que a construção de interesses compartilhados e de benefício mútuo requer o compromisso coletivo entre os Estados a partir do diálogo proporcionou a criação, no âmbito da UNASUL, de instâncias como o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD) em 2009, como fórum regional aos países sul-americanos para lidarem com um problema que afeta todo seu entorno. O CSPMD reafirma o princípio da responsabilidade compartilhada na repressão às drogas através de uma visão integral, aponta Simões (2011), que assegura a importância da cooperação regional para enfrentar o problema em todas as suas fases (demanda, produção, tráfico, distribuição, lavagem de dinheiro e todos os outros delitos conexos), distanciando-se, desse modo, da cruzada proibicionista dos Estados Unidos pautado na militarização do combate às drogas.

A UNASUL, portanto, teve origem na construção básica de que é preciso aproveitar a proximidade e transformá-la em concertação política e em cooperação, já que a natureza de vários problemas enfrentados pelo entorno geográfico demanda ações conjuntas. Esse é o

⁸⁰ Texto de jornal disponibilizado pela internet no qual não consta numeração de página.

caso da crise colombiana e seus problemas relacionados que, em muitos momentos, extrapolaram a fronteira da Colômbia. Mesmo considerando as FARC um empecilho ao projeto de integração brasileiro no governo Lula, ponderou-se que a coordenação entre os governos da América do Sul é elemento vital para que se crie condição favorável à instauração da paz na Colômbia. Logo, os mecanismos de cooperação no campo da segurança, especialmente nas regiões de fronteira com ênfase no combate ao narcotráfico, continuam mostrando-se como componentes centrais para responder às externalidades negativas provenientes do vizinho andino.

4.4. O AVIVAMENTO NA PROTEÇÃO DAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS: O PLANO ESTRATÉGICO DE FRONTEIRAS NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF

As políticas de segurança foram marcadas por mudanças importantes em âmbito doméstico entre 2011 e 2012. Neste momento de ascensão de Dilma Rousseff (2011 - atual) à presidência, algumas mudanças nas políticas externa e interna foram ganhando contornos, dentre as quais a elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), a atualização da Política Nacional de Defesa (PND)⁸¹ e da Estratégia Nacional de Defesa, na área da segurança.

Quando se analisa o governo anterior, algumas mudanças são passíveis de serem apontadas. Isso porque, no âmbito da política externa, a presidência de Lula esteve alicerçada em um modelo de inserção internacional pautado no fortalecimento da integração e do desenvolvimento regional, com pretensão de tornar-se uma potência emergente de abrangência mundial (CERVO, 2012). Além de manter sua política voltada ao contexto regional, seus esforços tenderam ao afastamento das potências, principalmente dos Estados Unidos, nos assuntos sul-americanos, como o exemplo da UNASUL que se constituiu de um projeto de integração proposto pelo Brasil sem a presença norte-americana (ALMEIDA, 2011).

O descompasso do governo atual está na via de ação externa que tende para a construção do Brasil como potência global, deixando

⁸¹ A Política de Defesa Nacional aprovada em 2005 foi atualizada em 2012, passando a se chamar Política Nacional de Defesa.

de lado os processos de integração regional como o Mercosul e a UNASUL. Essa inflexão, segundo Cervo (2012), não significa o abandono da integração regional, mas a manutenção de uma estratégia em que predomina o caráter globalista no modelo de inserção internacional do país. Se antes a América do Sul era vista como alicerce da liderança brasileira internacionalmente, atualmente esta tem sido buscada por meio do fortalecimento das negociações na arena global a fim de projetar o poder nacional do Brasil. Consequentemente, “o lugar natural do Brasil não é mais a América do Sul, como a realidade anterior parecia sugerir, mas o mundo” (CERVO, 2012, p.44).

Eis que a cooperação sul-sul agora passa a ser diminuída frente às relações com as grandes potências. O envolvimento brasileiro nas ações externas de segurança, que se associaram ao princípio do multilateralismo no governo Lula, perdeu projeção no governo atual. Na concepção de Visentini (2013)⁸²,

Os setores de defesa externa, de segurança interna e de inteligência (que possuem importante interface com a diplomacia) têm sido negligenciados, inclusive pelo governo atual, influenciado por uma visão pós-moderna e (des)orientado por agendas emanadas de certos círculos das grandes potências. Assim, o governo Dilma Rousseff demonstra relativa descontinuidade em relação a Lula.

Entretanto, mesmo as ações caminhando nesse sentido, a peça central da agenda política no início do governo Dilma foi a elaboração do LBDN e as atualizações da END e PDN. O LBDN, criado em 2012, constituiu-se de um documento que expressa as políticas de defesa do Brasil reafirmando as questões e os desafios para a defesa do país. Como destaca Rebello (2013), o texto contém os princípios da defesa nacional, a demarcação geográfica do sistema regional, global e do Atlântico Sul como regiões estratégicas para a atuação brasileira; ainda, atribui ao Ministério da Defesa e ao Itamaraty a responsabilidade de manter a estabilidade regional, uma vez que a ação conjunta entre os

⁸² Artigo de jornal disponível na internet no qual não consta numeração de página.

ministérios promoverá o interesse nacional, defendendo a complementariedade das políticas externa e de defesa.

Destaque também foi dada, no Livro Branco, a necessidade de proteger e defender o país das ameaças externas, isto é, os novos temas que passaram a influenciar o sistema internacional. Dessa forma, aponta-se para as implicações à soberania nacional as questões ligadas

[...] ao problema mundial das drogas e delitos conexos, a proteção da biodiversidade, a biopirataria, a defesa cibernética, as tensões decorrentes da crescente escassez de recursos, os desastres naturais, ilícitos transnacionais, atos terroristas e grupos armados à margem da lei explicitam crescente transversalidade dos temas de segurança e defesa (BRASIL, LBDN, 2012, p. 28).

O agravamento dessas ameaças de distinta natureza, aponta ainda o documento, requerem a capacidade estatal para o seu combate. Para tanto, o Brasil vem trabalhando, no governo Dilma, para a promoção da “multilateralidade cooperativa”, expressão destinada à consolidação de uma estrutura multipolar de poder.

Concomitante a elaboração do Livro Branco, a PND e a END foram atualizadas. Todavia, não há inovações ou alterações em relação aos documentos anteriores. São reafirmados os vínculos entre a política de segurança e defesa ao desenvolvimento nacional; a Amazônia é mantida como prioridade de defesa devido aos recursos naturais nela existentes e que devem ser preservados; é reconhecida a necessidade de defesa de todo o território brasileiro e nas áreas em que há escassa presença estatal; mantêm-se a não identificação de inimigos específicos, mas ênfase é dada a orientação da defesa do país para a construção de capacidades para que o Estado possa responder à todas as ameaças conservando a integridade territorial e populacional. A atualização da PND, da END e o lançamento do LBDN, representou, assim, um importante marco para a política de defesa e seu aperfeiçoamento institucional (MEDEIROS FILHO; VAZ, 2012).

Esses avanços também foram notáveis com um conjunto de iniciativas destinadas à segurança das fronteiras brasileiras. De maneira a adequar-se à Estratégia Nacional de Defesa, com objetivo de criar programas institucionalizados para o monitoramento e proteção nas

áreas de fronteira, o governo Dilma Rousseff criou, em 08 de junho de 2011, o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF). Estruturado por meio de operações interagências, isto é, pela interação entre as Forças Armadas e demais agências governamentais e não governamentais que buscam coordenar esforços para alcançar os objetivos comuns de maneira eficiente, o PEF foi instituído com a pretensão de fortalecer a prevenção, o controle e a fiscalização na faixa de fronteira, ampliando a presença do Estado nessas regiões.

Por meio da atuação dos órgãos de segurança pública, federais e estaduais, e as Forças Armadas, o PEF⁸³ tem como diretrizes o fortalecimento estatal na faixa de fronteira para que os delitos transnacionais – principalmente o tráfico de drogas, de armas, de pessoas e de ilícitos ambientais e fiscais – praticados na fronteira brasileira possam ser combatidos e reprimidos. Constituem-se, assim, como objetivos do PEF: I) integrar ações de segurança pública, contando com o apoio das Forças Armadas e da atuação dos Estados e Municípios que se encontram nas faixas de fronteira; II) realizar ações conjuntas contando com o apoio dos órgãos de segurança pública; III) troca de informações entre os órgãos; IV) integração entre os países vizinhos por meio da cooperação nas regiões de fronteira; V) ampliar o quadro de pessoal que destinam-se à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos ilícitos na faixa de fronteira (BRASIL, DECRETO Nº 7.496, 2011).

Uma das principais características do Plano, além de ações integradas entre os órgãos municipais, estaduais e da União, é o fortalecimento das ações de cooperação entre os países vizinhos através das operações militares. Em discurso no lançamento do Plano Estratégico de Fronteiras, Dilma Rousseff reiterou a necessidade de estruturar, não somente ações internas de repressão aos problemas transnacionais, mas atividades conjuntas com o entorno regional para que as ameaças de cunho transnacional sejam combatidas com maior eficácia.

⁸³ Para combater os delitos na faixa de fronteira e com a necessidade de monitorar e vigilar essas regiões, em coordenação com o PEF foram criados, pelo Ministério da Defesa em 2011, quatro sistemas para trabalharem conectados: o SISFRON (Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras), o SIGAAZ (Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul), o SISDABRA (Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro), e a nova versão do SIPAM com radares e sistema de rastreamento para vigilância de todo o território nacional.

Com isso nós vamos construir, em parceria – obviamente – com os estados e municípios fronteiriços, nós vamos construir uma capacidade de ação muito efetiva do governo brasileiro. E mais, eu acredito que o Brasil e todos os países fronteiriços, os dez países fronteiriços ao Brasil, que têm hoje relações extremamente fraternas e de cooperação, têm todas as condições para [...] permitir que nós estruturamos com os nossos países amigos uma ação coordenada, uma ação efetiva, uma ação firme que nos levará, de fato, a combater todas as formas de crime organizado, que escolhe as fronteiras como regiões mais frágeis e, portanto, mais próprias para sua atuação. O que nós queremos é fortalecer as nossas regiões de fronteira, torná-las locais que não deem guarida ao crime organizado (ROUSSEFF, 2011) ⁸⁴.

Nas regiões de fronteira, os pilares do PEF são as Operações Ágata coordenadas pelo Ministério da Defesa, e as Operações Sentinela dirigidas pelo Ministério da Justiça. Diferentemente da Operação Ágata, a Operação Sentinela tem caráter permanente e é comandada pela Polícia Federal; ao passo que a Operação Ágata, de cunho temporário e pontual, é dirigida pelo Ministério da Defesa e coordenada pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, o que reflete a necessidade expressa no PEF da intensificação da presença militar na proteção das fronteiras brasileiras. A Operação Ágata, a qual será analisada por envolver as Forças Armadas – Exército, Marinha e Força Aérea – ocorre com alguma parcela de cooperação com os países fronteiriços, os quais são chamados a participar das atividades das operações, seja como observador ou com o posicionamento de tropas em seus territórios.

Fornecendo às Forças Armadas um papel mais ativo no combate aos ilícitos transnacionais, a Operação Ágata foi realizada para reduzir os índices de criminalidade, planejar e executar as operações militares, e intensificar a presença do Estado nas regiões de faixa de fronteira. Até o ano de 2014, foram concretizadas oito Operações Ágata envolvendo os

⁸⁴ Discurso disponibilizado na internet no qual não consta numeração de página.

países do Cone Sul e do norte andino. A tabela quatro sintetiza cada uma dessas operações, conforme abaixo:

Tabela 5: Síntese das Operações Ágata.

Operações	Período de duração	Países envolvidos	Prioridade de combate nas operações (tipos de ilícitos)
Ágata 1	5 a 20 de agosto de 2011	Brasil e Colômbia	Contrabando, tráfico de drogas, de armas, de pessoas e de animais
Ágata 2	16 a 17 de setembro de 2011	Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai	Contrabando, tráfico de drogas, de armas, de pessoas e de animais
Ágata 3	22 de novembro a 07 de dezembro de 2011	Brasil, Paraguai, Bolívia e Peru	Contrabando, tráfico de drogas, de armas, de pessoas e de animais
Ágata 4	2 a 17 de maio de 2012	Brasil, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa	Contrabando, tráfico de drogas, de armas, de pessoa, e de animais
Ágata 5	6 a 20 de agosto de 2012	Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai	Contrabando, tráfico de drogas, de armas, de pessoas e de

			animais
Ágata 6	9 a 22 de outubro de 2012	Brasil, Peru e Bolívia	Contrabando, tráfico de drogas, de armas, de pessoas e de animais
Ágata 7	18 de maio a 6 de junho de 2013	Brasil, Guiana, Guiana Francesa, Suriname, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai	Contrabando, tráfico de drogas, de armas, de pessoas e de animais
Ágata 8	10 de maio até meados de 21 de maio de 2014	Brasil, Guiana, Guiana Francesa, Suriname, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai	Contrabando, tráfico de drogas, de armas, de pessoas e de animais

Fonte: Elaborada pela autora.

A fim de o narcotráfico, o tráfico de armas e munições, o contrabando, o descaminho e os crimes ambientais, as Forças Armadas realizam a vigilância do espaço aéreo, bem como a inspeção de rios e estradas que dão acessibilidade ao país. Para que as operações militares sejam concretizadas, a mobilização do aparato militar ocorre por meio do emprego de embarcações, caças de ataque leve, helicópteros e viaturas de reconhecimento e transporte de tropas. Por envolver a mobilização das Forças Armadas a cada edição das operações Ágata, os vizinhos que compartilham a faixa de fronteira brasileira são avisados previamente sobre sua realização, os quais também são convidados a participarem das operações por meio do apoio das tropas em seu próprio

território ou mesmo com o envio de observadores militares (BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014).

Importa fazer menção, em especial, às operações que envolvem a fronteira com a Colômbia⁸⁵ - Ágata 1, Ágata 7 e a Ágata 8 – para demonstrar como o governo brasileiro vem desenvolvendo medidas para coibir o tráfico de drogas na fronteira amazônica, principal porta de entrada deste ilícito ao Brasil. A Operação Ágata 1 foi realizada nas regiões de Tabatinga e *Cabeça do Cachorro*, na fronteira com a Colômbia, com efeito de combater os crimes transfronteiriços e ambientais. Nesta operação, houve certa cooperação entre as Forças Armadas brasileiras e colombianas no combate aos ilícitos transfronteiriços (BRASIL, EXÉRCITO BRASILEIRO, 2011). Durante as seis primeiras Operações Ágata, os resultados apontam para: 316.635 veículos vistoriados; 222 aviões inspecionados; 5.681 embarcações vistoriadas e 498 apreendidas; 4 pistas de pouso clandestinas destruídas; 19.892 quilos de explosivos apreendidos; e 11.802 toneladas de entorpecentes apreendidos (BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014).

A Operação Ágata 7, por sua vez, ocorreu em toda a extensão da fronteira brasileira, 16.886 quilômetros, com os dez países da América do Sul (Guiana Francesa, Guiana, Venezuela, Colômbia, Suriname, Peru, Bolívia, Argentina, Paraguai e Uruguai). Esse exercício militar empregou 30 mil militares envolvendo agentes da Polícia Federal, Rodoviária, Militar e as agências governamentais. A Operação foi uma das maiores desencadeadas até então pelo governo brasileiro no combate aos ilícitos, o qual manteve contato com os países vizinhos para a troca de informações sobre o emprego do aparato militar. Durante a operação, 19.760 mil embarcações e 278.596 mil veículos foram inspecionados, e 19.573 toneladas de drogas apreendidas (BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014).

⁸⁵ Após a criação do PEF, a cooperação bilateral com a Colômbia, além de expressa pelas Operações Ágata, ocorreu por meio da assinatura de um acordo, em agosto 2011, para a criação da Comissão Binacional Fronteiriça (COMBIFRON), órgão encarregado de coordenar o Plano Binacional de Segurança Fronteiriça. Tendo em vista a proposta do PEF de assinar acordos com os países vizinhos ao Brasil, o objetivo do acordo é criar mecanismos coordenados entre os dois países para combater o crime organizado e proteger a região amazônica de ameaças aos seus recursos naturais e biodiversidade (DEFESANET, 2012).

Na Operação Ágata 8, que estendeu-se por 11 dias, os números em relação a Ágata 7 foram superados. Realizada entre o Oiapoque (AP) ao Chuí (RS), ação contou com o efetivo de 30 mil militares da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, além de agentes da Polícia Federal, Rodoviária Federal e Militar. Dentre os resultados da Ágata 8 estão: apreensão de 40 toneladas de drogas que seguiriam para os grandes centros do país, de 206 barcos, 126 automóveis e 28 armas; e a inspeção de 122.428 mil veículos e 7.776 embarcações (BRASIL, ESTADO-MAIOR CONJUNTO DAS FORÇAS ARMADAS, 2014).

Realizadas com o objetivo de reduzir a criminalidade decorrente dos ilícitos; promover ações cívico-sociais; executar operações militares e policiais; promover a cooperação em matéria de segurança com os países vizinhos; e intensificar a presença estatal em todo território; as Operações Ágata tem se mostrado efetivas em relação ao expressivo número de apreensões de drogas. Contudo, sendo a Operação Sentinela responsável por atuar na repressão dos ilícitos e manter a segurança pública por meio da Polícia Federal, as Operações Ágata parecem, muito além de terem como finalidade coibir a entrada das ameaças transnacionais, desenvolver-se em defesa das fronteiras nacionais de eventuais ameaças externas.

Tendo em consideração às ações do Ministério da Defesa, é possível ponderar que o tráfico de drogas faz parte da agenda de segurança brasileira exigindo a atuação das Forças Armadas brasileiras para respondê-lo. Estas ações – delineadas ao longo do capítulo – na região fronteira amazônica, que perpassam pela decisão política, utilizam-se do aparato militar a fim de responder aos problemas transnacionais tendo em vista que é nestes territórios limítrofes em que eles se desenvolvem com maior facilidade. Temos, portanto, uma questão fronteira, sendo as ações brasileiras delineadas em torno de uma política de fronteira que visa preservar o território nacional dos impactos dos crimes transnacionais, em especial do narcotráfico.

Desta forma, se considerarmos a securitização nos termos de Buzan *et al.* (1998), inferimos que a questão do narcotráfico, em que pese as respostas do Ministério da Defesa, foi uma questão securitizada na região andino-amazônica. Contribui para esta visão os autores Nackle Urt e Pinho (2010), que analisam que o que de fato ocorre é a securitização política que aponta para o risco de “internacionalização” da região amazônica como uma ameaça existencial ao Estado brasileiro. Isso significa a eventual interferência de atores externos – especialmente

das potências do norte – na Amazônia, o que representaria a violação da soberania territorial do Brasil. Assim, a ausência da presença estatal na região norte para lidar com as novas ameaças poderia ser usada como justificativa para a imposição de agentes externos no país para solucionar os problemas transnacionais.

Há, conseqüentemente, duas importantes ponderações a se fazer: por um lado, o que parece haver é a securitização da questão dos crimes transnacionais, dentre eles às drogas, na região andino-amazônica; por outro lado, embora faça parte da agenda de segurança brasileira, é a agenda política que tem definido como o tema do tráfico de drogas é tratado e, portanto, a posição da política externa brasileira é de não militarizar a agenda de segurança em âmbito nacional. A atuação das Forças Armadas, deste modo, tem sido dedicada somente para as regiões de fronteira, uma vez que suas ações limitam-se à defesa do território nacional contra os problemas transnacionais.

Nesse sentido, sendo de oito Operações Ágata, cinco realizadas junto à fronteira norte, o PEF parece organizar-se com duplo propósito: desenvolver ações mais efetivas contra os crimes transnacionais para evitar ingerência externa como ocorreu na Colômbia; e concomitantemente, mobilizar a força militar para a intensificação das áreas de fronteira, em especial da região amazônica, para manter a soberania do país sobre esse território. A ação coordenada entre os países vizinhos denota relativa importância para a consecução dos objetivos nacionais, até mesmo porque, o fortalecimento militar do Brasil e a proximidade da sua atuação dos territórios vizinhos poderiam ser entendidos como fonte de insegurança à balança regional.

Sendo assim, o PEF como um mecanismo de segurança doméstico favorece não somente a manutenção da defesa e da segurança do Brasil, mas também promove e aprofunda a cooperação regional em matéria de segurança. As operações desenvolvidas nos âmbitos bilateral e multilateral – demonstradas ao longo do capítulo – são expressivas nesse sentido, e têm demonstrado o maior protagonismo do setor militar ao assumir como compromisso a garantia da segurança de todo o território nacional.

Todavia, esse protagonismo não se evidencia no setor político. Embora o próprio PEF reitere que a cooperação deva ser um dos pilares para a proteção das fronteiras, o qual obteve, no setor militar, certo apoio da Colômbia com vistas à coibir o crime transnacional; no setor político, as ações não foram efetivas, tendo em vista à impossibilidade

de destacar acordos e/ou memorandos sobre segurança assinados com a Colômbia durante o primeiro mandato de Dilma. As ações políticas limitaram-se à declaração do seu apoio ao processo de negociação de paz entre as FARC e o governo Juan Manuel Santos, o qual caminha para a consolidação do processo de integração regional.

Em que pese à política proativa do governo anterior, Dilma tem dado pouca atenção ao tema das drogas e à Colômbia. O discurso aponta, como demonstrado ao longo da seção, para a necessidade do aprimoramento do trabalho conjunto com os países vizinhos para proteger as fronteiras dos efeitos das ameaças transnacionais o que, conseqüentemente, recai sobre a ampliação das iniciativas de cooperação regional. O que se configura efetivamente, argumentam Medeiros Filho e Vaz (2012), é a limitação e a carência na cooperação em matéria de segurança e defesa, realidade que decorre da inexistência de políticas e de institucionalidades no Brasil e nos países vizinhos, destinadas as relações fronteiriças; além do tratamento dos problemas de segurança de maneira reativa e circunstancial no espaço regional.

Neste momento, marcado do lado colombiano pela retomada das tentativas de negociações de paz com a guerrilha colombiana e por um discurso deslegitimador da militarização da guerra às drogas na Colômbia, destaque deve ser dado a necessidade de aprofundamento das relações com o Brasil. Em um momento em que predomina na agenda de segurança a politização do narcotráfico, em que não se vislumbra a possibilidade do transbordamento do conflito colombiano como nos anos 2000, mas sim, de enfrentamento das externalidades negativas derivadas da produção de ilícitos na Colômbia e do seu conflito armado, a nova conjuntura do vizinho andino – facilitada pela eleição de Santos – deveria tornar credível ao Brasil a possibilidade de aprofundamento da agenda de integração regional, incluindo a agenda de segurança, visão que foi defendida desde o governo Cardoso e Lula, mas tem sido deixada ao acaso no governo Dilma.

4.5. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O presente capítulo fez um esforço a fim de compreender como os impactos dos problemas de natureza intraestatal afetam a região amazônica, mantendo como foco de análise a fronteira Brasil-Colômbia,

a qual convive com as ameaças transnacionais (tráfico de drogas, armas, crime organizado, lavagem de dinheiro, entre outras) originárias do conflito armado interno na Colômbia. Dessa forma, o capítulo abrangeu as respostas brasileiras à uma ameaça de caráter transnacional, que é o tráfico de drogas, reprimida e combatida militarmente no país vizinho.

A Amazônia tornou-se, nesse contexto, cenário para questões de segurança relacionadas aos crimes de caráter transnacional e a guerrilha colombiana. As vulnerabilidades que essas ameaças causam à região tornaram-se fonte de preocupação aos militares brasileiros, o que gerou o seu deslocamento do sul ao norte do país. Este foi intensificado nos anos 2000 quando criado o Plano Colômbia, momento em que os efeitos dessa estratégia militarizada de combate às drogas ameaçou transbordar aos países vizinhos.

Tendo em vista que o plano teve auxílio norte-americano, a prioridade estratégica das Forças Armadas brasileiras para a Amazônia com o objetivo de lidar com as ameaças não-tradicionais esteve condicionada a manutenção da segurança e defesa da soberania nacional de eventuais ameaças externas (isto é, tradicionais). Isso porque, como ocorreu na Colômbia, via-se nas questões não-tradicionais de segurança a oportunidade de intervenção externa, em especial dos Estados Unidos, na região amazônica, sob a justificativa de que o Brasil não era capaz de lidar com os problemas dessa natureza.

Não obstante, o problema das drogas e sua ligação com o conflito armado na Colômbia passou a ser visto sob a ótica de uma ameaça de segurança regional principalmente no final do século XX. Nesse sentido, como explanado, as ações brasileiras na fronteira Brasil-Colômbia foram intensificadas a fim de reprimir os ilícitos transnacionais que se utilizavam da região. Tendo em vista que as respostas brasileiras aos problemas originários da Colômbia tiveram início em 2000, para explicá-las, abordamos três momentos políticos brasileiros: o governo FHC, Lula e Dilma.

Demonstrou-se que, ao longo dos governos FHC e Lula a política externa brasileira foi guiada pela ênfase na integração regional com a América do Sul, região que tornou a fazer parte do cenário estratégico brasileiro para a promoção de sua liderança regional; pelo princípio da não intervenção em assuntos externos de outros Estados; pelo não alinhamento automático com os Estados Unidos; e pelo princípio da multilateralidade na resolução de problemas de segurança sob a lógica da responsabilidade compartilhada. Entretanto, em que pese

o discurso brasileiro, o que se explanou foi a divergência em relação aos setores político e o que efetivamente foi feito pelo setor militar.

Isso porque, as ações brasileiras em relação às ameaças colombianas tenderam muito mais a bilateralidade, o que não condiz com o discurso dos governos FHC e Lula de defender a multilateralidade na solução dos problemas de segurança. Nesse sentido, as políticas desenvolvidas pelo Ministério da Defesa para a proteção da Amazônia das externalidades negativas do conflito colombiano, dentre elas às drogas, são mais ativas que o próprio Ministério das Relações Exteriores.

Divergência que ficou ainda mais visível com a criação do Plano Estratégico de Fronteiras no governo Dilma Rousseff. Em âmbito político, o governo atual tem se mostrado pouco propenso ao tratamento do tema das drogas e à intensificação das relações com a Colômbia em um momento em que este país redireciona sua política externa para a América do Sul, afastando de si a influência norte-americana. Já no âmbito militar, implanta-se um projeto inovador para defender toda a faixa de fronteira nacional contra os ilícitos transnacionais envolvendo os Ministérios da Justiça e Defesa, o que poderia envolver maior coordenação com os países vizinhos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve início com o objetivo de explicar sobre as respostas brasileiras ao problema das drogas na fronteira Brasil/Colômbia, ameaça transnacional que é securitizada e combatida militarmente pelo governo colombiano. A análise ao longo dos capítulos possibilitou confirmar a hipótese de que as ações brasileiras foram delineadas no plano bilateral, ao passo que o discurso governamental do Brasil apontou para a necessidade de combater as ameaças de origem transnacional sob o viés da multilateralidade, por meio da atuação conjunta e coordenada entre os países da América do Sul, tendo em vista que o problema das drogas é comum a toda região.

Temos que o problema do conflito colombiano e as externalidades negativas dele decorrentes foram questões incipientes na pauta governamental do Brasil a partir dos anos 2000, devido ao recrudescimento do conflito interno colombiano e da ingerência militar americana na Colômbia. Eis que a região andina e a securitização e a militarização do combate às drogas e às guerrilhas incitaram, nesse período, a maior presença do Estado brasileiro na região amazônica para coibir a entrada dos ilícitos transnacionais e da possível internacionalização dos problemas colombianos.

Nota-se que no plano discursivo, o Brasil comprometeu-se em responder de maneira compartilhada os problemas regionais, à exemplo do combate às ameaças transnacionais, o que coaduna com a multilateralidade proposta pelo processo integracionista. Ocorre que, na prática, a institucionalização de acordos e o desenvolvimento de operações militares na fronteira norte foram conduzidos a partir de um enfoque bilateral. A posição brasileira em relação às externalidades negativas do conflito colombiano foi delineada a partir da tendência da política externa brasileira de não interferir em assuntos externos em respeito à soberania dos Estados. Desse modo, ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade de criar arranjos cooperativos regionalmente para lidar com as ameaças transnacionais, o Brasil pouco tem se engajado no âmbito multilateral.

Para responder à pergunta de pesquisa a Escola de Copenhague foi de importância fundamental para demonstrar a diferença do tratamento do tema entre o Brasil e a Colômbia. O enfoque teórico, a partir do conceito de securitização e dos setores político e militar,

possibilitou fazer uma análise para demonstrar em que esfera (não politizada, politizada ou securitizada) a questão do tráfico de drogas tem se constituído como uma ameaça à segurança estatal, tendo em vista seu impacto à soberania nacional. A abordagem das drogas na Colômbia sob o viés da securitização possibilitou compreender o porquê do Brasil ter intensificado sua presença na região da Amazônia.

Isso porque, as relações Brasil-Colômbia apresentaram-se distintas quando se refere ao tratamento do narcotráfico. Na Colômbia, a questão foi securitizada a partir do entendimento de que às drogas constituíam-se como ameaça existencial às instituições estatais. No Brasil, o narcotráfico foi tratado na esfera da politização a partir da concepção de que às drogas eram um problema de segurança pública e, como tal, deveriam ser repreendidas e coibidas por meio de políticas públicas. Dessa forma, o governo brasileiro pareceu relativizar a opção pela securitização, mesmo quando foram intensas às pressões norte-americanas para que ele o fizesse.

Assim, a securitização respaldou para demonstrar os meios emergenciais de combate a uma ameaça considerada existencial ao Estado, sendo as drogas combatidas na Colômbia sob a tônica da militarização, ou seja, pela força militar e de maneira unilateral. Ao mesmo tempo, no Brasil o tráfico de drogas não foi tratado com cunho militar e como uma ameaça à segurança nacional, mas como uma ameaça transnacional que tem afetado as cidades de fronteira que são porta de entrada dos ilícitos, bem como os grandes centros brasileiros que são destinos das drogas, refletindo nos índices de violência, nos problemas sociais e no crime organizado. Denota a importância, dessa forma, da criação governamental de políticas para coibir sua entrada ao país e intensificar a cooperação entre os países para diminuir a insegurança que dos ilícitos são decorrentes.

Mesmo não tendo se envolvido na guerra às drogas, o mapeamento das operações militares e dos acordos com a finalidade de promover a cooperação com a Colômbia no combate aos ilícitos demonstram a preocupação brasileira frente à atuação dos atores não estatais, sendo estes desafios para a manutenção da segurança. Por esse motivo, a intensificação da presença estatal na Amazônia por meio do Programa Calha Norte; do SIVAM/SIPAM como um sistema de monitoramento; e da cooperação regional com os países andinos por meio de operações conjuntas e exercícios militares envolvendo as

Forças Armadas de ambos os países para coibir os ilícitos; evidenciam o receio brasileiro em dissuadir eventuais ameaças ao território.

O Plano Estratégico de Fronteiras expressou essa vontade brasileira de coibir os ilícitos e, ao mesmo tempo, tornar efetivos os arranjos cooperativos com os países vizinhos. Embora configurado como uma política de segurança pública, por não considerar o caráter militar para combater as ameaças transnacionais, o PEF confere à porosidade das fronteiras uma característica propícia para a atuação dos ilícitos e, conseqüentemente, alude para a necessidade de utilização da força militar – com ênfase para as Forças Armadas na garantia da lei e da ordem – para atuar em regiões onde eles são ameaças à segurança e à defesa do território, como exemplo das Operações Ágata. Constituídas desta forma, não cabe aos órgãos de segurança pública a manutenção da soberania nacional e da integridade territorial contra as ameaças transnacionais.

Em que pese às definições expressas na Política de Defesa Nacional, na Estratégia Nacional de Defesa e no Livro Branco de Defesa Nacional, não o narcotráfico, mas os ilícitos transnacionais em geral entendidos como uma ameaça à segurança nacional, requerem a atuação dos efetivos militares para a manutenção da defesa nacional, da soberania e dos interesses do Estado. Ponderados dessa forma, a faixa de fronteira brasileira que convive com os atores não estatais é considerada estratégica aos interesses brasileiros, em especial a Amazônia para a qual o Brasil atribui à incondicionalidade de sua soberania.

Nesse sentido, os problemas relacionados ao conflito interno colombiano suas externalidades negativas, além da presença norte-americana na Colômbia, justificam a intensificação da presença militar brasileira na região andino-amazônica. O que parece haver, após o Plano Colômbia e principalmente com o PEF, muito mais do que a mobilização das Forças Armadas para fiscalizar e coibir com maior eficácia os ilícitos, é o reconhecimento da região e a preparação do aparato militar para evitar que possíveis atores externos interfiram na Amazônia sob o discurso da incapacidade brasileira em proteger e preservar a área contra as novas ameaças.

Dessa forma há, por um lado, a sustentação de um discurso político de que somente por meio da integração regional, da cooperação com os vizinhos e da multilateralidade, os problemas como o conflito colombiano, o narcotráfico e seus delitos conexos, poderão ser resolvidos; por outro lado, as ações militares no campo doméstico

versam para a segurança e a defesa territorial. Assim, ao mesmo tempo em que as ameaças não estatais demandam a construção de uma agenda comum regional, o que há efetivamente são mecanismos de segurança construídos bilateralmente, vide os mencionados acordos e operações militares desenvolvidos com a Colômbia, caracterizando a reatividade do governo brasileiro nas políticas de segurança. Todavia, cabe fazer menção a posição mais proativa do setor militar do que o próprio setor político, ao buscar criar mecanismos de proteção internos e compartilhá-los com os países vizinhos.

A maior institucionalização de organismos multilaterais, como a UNASUL, conforme queria o Brasil no governo Lula, necessita da maior coordenação da política externa e da política de segurança do país para responder aos seus problemas, bem como criar respostas comuns aos múltiplos dilemas de segurança que afetam a região. Para que isso ocorra é necessário uma via de mão dupla. A Colômbia precisa avançar no processo de dessecuritização de suas ameaças internas, caminho que parece estar se materializando no governo Santos, a fim de que, estando o narcotráfico e os grupos terroristas ausentes da agenda de segurança, os Estados Unidos se afastem do país e da América do Sul de forma que haja mais confiança entre os países da região em relação ao aprofundamento da integração. O Brasil, por sua vez, precisa voltar seus olhos para a América do Sul, pois parece ter se afastado no governo Dilma, e superar a preferência pelo tratamento dos problemas de segurança na esfera da diplomacia bilateral.

Mantendo isso em consideração, propõe-se que os próximos estudos detenham-se no governo Juan Manuel Santos, para além do que já foi estudado sobre o Plano Colômbia, a fim de evidenciar por concreto o processo de dessecuritização que parece caminhar em relação ao deslocamento das ameaças do narcotráfico, do terrorismo e das guerrilhas da segurança nacional para a esfera da segurança pública, retirando seu caráter de ameaça existencial ao Estado que requer a atuação da força militar para combatê-las. Da mesma forma, é relevante compreender o que este processo pode representar para o aprofundamento da integração sul-americana e para as relações Brasil-Colômbia.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Edu Silvestre de; BRIGOLA, Ferreira Higor. As principais diretrizes da agenda de segurança nacional brasileira no pós-guerra fria: as questões ambientais e o tráfico de ilícitos. **Revista de Geopolítica**, Natal, v. 3, n. 1, p.78-95, jan/jun. 2012.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Mudança na política externa brasileira. **Boletim Mundorama**, abr. 2011. Disponível em: <<http://mundorama.net/2011/04/01/continuidade-e-mudanca-na-politica-externa-brasileira-por-paulo-roberto-de-almeida/>>. Acesso em: 02 mar. 2015.

BALDWIN, David A. Security Studies and the end of the Cold War. **World Politics** 48, v.48, p. 117-141, 1995.

BARRIOS, Yarur; SALAME, Andrés . Debe llegarse a tiempo a los municipios, por aire, tierra o en camioncitos: el cambio institucional del ejército nacional de Colombia durante el gobierno Uribe Vélez (2002-2010). **Relaciones Internacionales y Estudios Políticos**, Nueva Granada, 2012. Disponível em: <<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/6723/2/YaruroBarriosAndresSalame2012.pdf>> Acesso em: 19 jul. 2014.

BELTRÁN, Miguel Ángel; OBANDO, Liliana Patricia. Colombia: terrorismo o insurgencia armada?. **Revista Venezolana de Sociología y Antropología**, Venezuela, v.16, n.46, p.327-354, maio/ago. 2006.

BERTAZZO, Juliana. A nova agenda internacional de segurança põe a democracia brasileira em risco? **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 50, n. 2, p.25-41, jul/dez 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a03v50n2.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2014.

BOITEUX, Luciana *et al.* Tráfico de drogas e Constituição. Série Pensando o Direito. Brasília, 2009. Disponível em: <http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wpcontent/uploads/2012/11/01Pensando_Direito.pdf> Acesso em: 06 out. 2014.

BONILLA, Adrián. Una agenda de seguridad andina. Artigo disponível em meio eletrônico. Ponencia preparada para el IV Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES, 2003), CHDS, Santiago/Chile, 2003. Disponível em: <http://www.flacsoandes.edu.ec/internacional/publi_acade/ecuador/01bonilla_adrian.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2014.

BRASIL. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (2014). Ágata 8 – Começa a operação na fronteira com mobilização de 30 mil militares das Forças Armadas. Disponível em: <<http://www.operacoes.defesa.mil.br/web/guest/agata8>> Acesso em: 17 jun. 2014.

BRASIL. Exército Brasileiro (2011). Operação Conjunta das Forças Armadas Brasileiras em coordenação com outros órgãos federais e estaduais na faixa de fronteira da Amazônia para combater delitos transfronteiriços e ambientais. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/web/agata/a-operacao>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional**, Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. Programas do ministério da defesa no PPA 2012 – 2015. Brasília, Ministério da defesa, 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Operação Ágata**, 2014. Disponível em: <<http://agata8.defesa.gov.br/index.shtm>> Acesso em: 29 mar. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (1997). Acordo de Cooperação entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República da Colômbia para impedir o uso ilegal de precursores e substâncias químicas essenciais para o processamento de entorpecentes e substâncias psicotrópicas.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (2008). Acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República da Colômbia sobre cooperação em matéria de defesa.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (2004a). Memorando de Entendimento Tripartite entre o Brasil, Colômbia e Peru para Combater as Atividades Ilícitas nos Rios Fronteiriços e/ou Comuns.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (2004b). Memorando de Entendimento Tripartite entre o Ministério da Defesa e o Ministério da Justiça da República Federativa do Brasil, o Ministério da Defesa Nacional da República da Colômbia e o Ministério da Defesa da República do Peru, para Coibir as Atividades.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Resenha de Política Exterior do Brasil. No. 97, Julho/Dezembro 2005.

BRASIL. **Plano Estratégico de Fronteiras**, Brasília, decreto n. 7.496, 8 de junho de 2011.

BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. Decreto no 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Brasília, 30 jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm> Acesso em: 16 jun. 2014.

BRIGAGÃO, Clóvis. America Latina: panorama de seguridad e integración. In: FISCHER-BOLLIN, Peter (Ed.). **Seguridad Regional en America Latina**. Buenos Aires: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

BUELVAS, Eduardo Pastrana. Evolução e perspectivas das relações entre a Colômbia e o Brasil. **Working Paper**, n.14, p. 2-23, 2011. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/arquivos/plataforma_democratica_working_paper_14_portugues.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2015.

BUZAN, Barry. Rethinking security after the Cold War. **Cooperation and Conflict**, v.32, n. 1, p. 5-28, 1997.

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

BUZAN, Buzan; JONES, Charles; LITTLE, Richard. **The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism**. New York: Columbia University Press, 1993.

CAICEDO, Juan Pablo. Amenazas y oportunidades de la estrategia actual de negociación frente al paramilitarismo en el marco de la relación de Colombia con Estados Unidos. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, Colômbia, v.01, n.01, p. 35-54, jan/jun. 2006.

CARDOSO, Fenando Henrique. Discurso na cerimônia de anúncio da Política de Defesa Nacional. Brasília, 07 de novembro de 1996. Disponibilizado pela Biblioteca da Presidência da República.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso na cerimônia de ativação do primeiro complexo operacional SIPAM/SIVAM. Manaus, 25 de julho de 2002. Disponibilizado pela Biblioteca da Presidência da República.

CARDOSO, Fernando Henrique. Ministério das Relações Exteriores. Resenha de Política Exterior do Brasil. No. 87, Julho/Dezembro 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. Palestra ara os concludentes dos cursos de Altos Estudos Militares. Rio de Janeiro, 29 de Novembro de 2001. Disponibilizado pela Biblioteca da Presidência da República.

CARVAJAL, Leonardo. Tres años del gobierno Uribe (2002-2005): un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior. **Revista Oásis**, Colômbia, n.11, p.135-150, set. 2005. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53101109>> . Acesso em: 17 dez. 2014.

CAVICCHIOLI, Manuel Iglesias. US foreign policy, the South American integration, and the case of the military bases in Colombia. Barcelona: REEI, Maio de 2010.

CEPIK, Marco; BORBA, Pedro. Brasil e Colômbia: desafios para a cooperação após Uribe. **Cadernos Adenauer**, 2010. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_21737-1522-5-30.pdf?110126203102> Acesso em: 15 dez. 2014.

CEPIK, Marco; BRANCHER, Pedro; GRANDA, Sebastián. A Colômbia e os desafios para a integração sul-americana. **Revista Conjuntura Austral**, Rio Grande do Sul, v. 3, n. 14, p.18-32, out/nov. 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/31093>>. Acesso em: 18 dez. 2014.

CERVO, Amado Luiz. O Brasil na atual ordem mundial. **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 2, n.1, p.37-59, jul/dez. 2012.

COLÔMBIA. Departamento Nacional de Planeación (DNP). **Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social (2007-2013)**, 2007.

COLÔMBIA. Ministério de Defesa Nacional. **Política de Defensa e Seguridad Democrática**, 2003.

COLÔMBIA. Ministério de Defesa Nacional. **Política integral de seguridad e defensa para la prosperidade**, 2011.

COPE, John A.. A Prescription for Protecting the Southern Approach. **Joint Force Quarterly**, Washington, n. 42, p.17-21, 2006.

COUTO, Aialas Colares de Oliveira. Um problema de fronteiras: a Amazônia no contexto das redes ilegais do narcotráfico. *Revista Perspectiva Geográfica*, v. 6, n. 7, p.1-24, 2011. Disponível em: <<http://unbral.nuvem.ufrgs.br/base/files/original/932fd0992b93c17cdc10580fcb62ade8.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2015.

DANGOND-GIBSONE. La problemática del narcotráfico en el marco de las relaciones bilaterales entre Colombia y Brasil. In: FLEMES, Daniel et al. **Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?**. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2012. 553 p.

DARIO, Diogo Monteiro. Os diálogos de paz entre as FARC e o governo Santos na Colômbia. **Policy Brief**, Rio de Janeiro, n.01, p.1-11, fev. 2014. Disponível em: <<http://www.iri.pucRio.br/uploads/content/files/fee9fcd4511c52338c37e8406950a94a5cb70fe.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2014.

DEL OLMO, Rosa. Las relaciones internacionales de la cocaína. Nueva Sociedad. Buenos Aires, n.130, p.126-143, mar/abr. 1994. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/2323_1.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2014.

DESHAZO, Peter *et al.* **Back from the brink**: Evaluating progress in Colombia, 1999-2007. New York: CSIS Press, 2006.

ESTADOS UNIDOS. The National Security Strategy, 2002. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>>. Acesso em: 03 dez. 2014.

ESTADOS UNIDOS. United States Northern Command, 2013. Disponível em: <<http://www.northcom.mil/AboutUSNORTHCOM.aspx>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira; PINHEIRO, José Augusto de Oliveira. Lei do Abate, guerra às drogas e defesa nacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. 1, p.66-92, 2012.

FLEMES, Daniel. La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclássico. In: Jost, Stefan. **Colombia: una potencia en desarrollo?** Escenarios e desafios para su política exterior. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2012, 673p.

FUCCILLE, Alexandre. Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): balanço e perspectivas. In: **IX Encontro Autoritarismo, Democracia e Direitos Humanos** (Trabalho acadêmico apresentado), 2014. Disponível em: <http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403664066_ARQUIVO_FullPaperABCP_AlexandreFuccille_.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2015.

GALLEGO-DÍAZ, Soledad. Brasil frena el choque entre Caracas y Bogotá. **El País**. Bogotá, 28 ago. 2009. Disponível em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2009/08/28/actualidad/1251410408_850215.html>. Acesso em: 27 mar. 2015.

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. Disponível em: <<http://www.gao.gov/highlights/d0971high.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2014.

GEHRING, Marcos Ribeiro. O Brasil no contexto dos acordos e políticas internacionais para o combate às drogas: das origens à atualidade. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília**, p.145-165, dez. 2012.

GUSMÃO, Luiz Antônio. **O cultivo de coca nos países andinos**: efeito balão, fatores explicativos e marcos de regulação em Bolívia, Peru e Colômbia. 2009. 101f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Ciência Política, Instituto de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

GUZZI, André C. **As relações EUA-América Latina**: medidas e consequências da política externa norte-americana para combater a produção e o tráfico de drogas ilícitas. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). UNESP, UNICAMP, PUC-SP: 2008, 132 p.

HERZ, Monica. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.16, n.46, p.85-104, set./dez. 2002.

HIRST, Monica Ellen Seabra. **As relações Brasil-Estados Unidos desde uma perspectiva multidimensional**: evolução contemporânea, complexidades atuais e perspectivas para o século XXI. 2011. 201f. Tese (Doutorado) – Curso de Estudos Estratégicos Internacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. **Colômbia e seus vizinhos**: os tentáculos da instabilidade. Relatório sobre a América Latina. Bogotá/Bruxelas, 2003. Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/colombia/03_colombia_e_vizinhos_in_pt.pdf> Acesso em: 19 jun. 2014.

ISHIDA, Eduardo. Política de Segurança Integrada na Amazônia. In: **I Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa** (Trabalho acadêmico apresentado), 2007. Disponível em: <<http://www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/Integra/Eduardo%20Ishida,%2013-08-07.pdf>> Acesso em: 20 fev. 2014.

KAS. La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: cambio o continuidad en la era Santos. **Revista Konrad Adenauer Stiftung**, n.15, p.1-28, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/6679-1442-4-30.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2014.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. In: KRASNER, Stephen D. **International Regimes**. London: Cornell University Press, 1983.

LOPES, Julio Cesar da Silva. **O Plano Colômbia e a Amazônia brasileira: intervenção, militarização e defesa na segunda metade do século XX**. 2009. 152f. Dissertação (Mestrado) – Curso de História, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2009.

LOURENÇÃO, Humberto José. **A defesa nacional e a Amazônia: o Sistema de Vigilância da Amazônia**. 2003. 230 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

LOURENÇÃO, Humberto José. **Forças Armadas e Amazônia (1985 a 2006)**. 2007. 191 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

MCDONALD, Matt. Constructivism. In: WILLIAMS, Paul D. **Security Studies: an introduction**. New York: Routledge, 2008.

MEDEIROS FILHO, João Telésforo; VAZ, Alcides Costa. Políticas de seguridad y defensa al principio del gobierno Dilma Rousseff. In: MATHIEU, Hans; GUARNIZO, Catalina Niño (ed.). **Seguridad Regional en América Latina y el Caribe**. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2012, 311p.

MONTEIRO, Licio Caetano do Rego. Políticas de segurança nas fronteiras na Amazônia sul-americana: uma comparação entre Brasil e Colômbia. In: V Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (Trabalho acadêmico apresentado), 2011. Disponível em: <<http://igeo-server.igeo.ufrj.br/retis/wp-content/uploads/2011-ABED-Pol%C3%ADticas-de-fronteira-Brasil-Col%C3%B4mbia-LCRM.pdf>> Acesso em: 20 fev. 2014.

MOTA, Jackeline Luciano. O combate ao narcotráfico no contexto dos objetivos da política externa de FHC. In: I Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais (Trabalho acadêmico apresentado), 2012. Disponível em: <[file:///C:/Users/Ana/Downloads/Jackeline%20Mota_artigo_ABRI_2012%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Ana/Downloads/Jackeline%20Mota_artigo_ABRI_2012%20(2).pdf)>. Acesso em: 05 jan. 2015.

OEA. Acordo por notas reversais para a constituição do Grupo de Trabalho Bilateral para a repressão da criminalidade e do terrorismo, 2003.

Disponível em: <<http://www.oas.org/Juridico/mla/pt/traites/pt-traites-mla-bra-col-26062003.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

OEA. Declaração de Bridgetown. 2002. Disponível em:

<<http://www.scm.oas.org/pdfs/2003/agres27p.PDF>>. Acesso em: 15 out. 2014.

OEA. Observatório Interamericano sobre Drogas. 2014. Disponível em:

<http://cidad.oas.org/Main/Template.asp?File=/oid/default_spa.asp>. Acesso em: 15 out. 2014.

OEA. Primeira Reunião de Cúpula das Américas. 1994. Disponível em:

https://www.oas.org/xxxvga/portuguese/doc_referencia/CumbreAmericasMiami_PlanAccion.pdf. Acesso em: 05 out. 2014.

OEA. Programa Interamericano de Acción de Rio de Janeiro Contra el Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. 1986. Disponível em:

<http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/rio_spa.asp>. Acesso em: 15 out. 2014.

ONU. **Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas**. 1988.

ONU. **Convenção de Substâncias Psicotrópicas**. 1971.

ONU. **Convenção Única sobre Drogas**. 1961.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Brasil, Mercosul e a segurança regional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, n. 2, p.108-129, jul/dez. 2000.

OLIVEIRA, Fernando Moreno Martim de. **Redes narcotraficantes e integração paralela na região amazônica**. 2007. 126 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4912/1/2006_FernandoMorenoMartimdeOliveira.pdf>. Acesso em: 03 out. 2014.

PAGLIARI, Graciela De Conti. **Segurança Hemisférica e Política Externa Brasileira: Temas, prioridades e mecanismos institucionais**. 2004. 141f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Relações Internacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

PAGLIARI, Graciela De Conti. **Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul 1990-2006**. 2009. 281 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PÉREZ, María Cristina; ROJAS, Elizabeth. Debates y perspectivas de la política exterior colombiana en la era Santos. In: VI Congreso de Relaciones Internacionales (Trabalho acadêmico apresentado), 2012. Disponível em: <http://www.iri.edu.ar/VI_congreso/ponencias/PEREZ_ROJAS_Debates%20y%20perspectivas%20de%20la%20politica%20exterior%20colombiana.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2014.

PILETTI, Felipe José. **Segurança e defesa na Amazônia: o Exército brasileiro e as ameaças não-tradicionais**. 2008. 202f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

PRIETO, Germán Camilo. La institucionalización de la Unasur y los avances en seguridad y defensa. In: MATHIEU, Hans; GUARNIZO, Catalina Niño (ed.). **Seguridad Regional en América Latina y el Caribe**. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2012, 311p.

PROCOPIO, Filho; VAZ, Alcides A. C. O Brasil no contexto do narcotráfico internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.40, n. 1, 1997, p. 75-122.

RAMÍREZ, Socorro. Colombia – Brasil: Distante vencidad se fortalece en la seguridad y el comercio. **Revista Análisis Político**, Bogotá, n.58, p.3-34, set/dez. 2006.

RAMÍREZ, Socorro. El giro de la política exterior colombiana. **Revista Nueva Sociedad**, Colômbia, n.231, p. 79-95, jan/fez. 2011. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/3754_1.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2014.

RAMÍREZ, Socorro. El Plan Colombia: impacto nacional y regional. In: WLASIUK, Rodolfo (Ed.). **Pensamiento Proprio**. Colombia: CRIES, 2003.

REBELLO, Luiz Felipe. **Segurança e defesa regional: a inserção brasileira na sub-região andino amazônica**. 2013. 155f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

RIAZA, William Restrepo. La política internacional de Estados Unidos y la internacionalización del conflicto colombiano. **Estudios Políticos**, Colômbia, n.25, p.163-192, jul/dez. 2004.

RICO, Daniel M. La dimensión internacional del crimen organizado en Colombia: Las Bacrim, sus rutas y refugios. Wilson Center, 2013. Disponível em:

<<http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Daniel%20Rico.pdf>>. Acesso em: 16 dez.2014.

RIPPEL, Pereira Márcio. O Plano Colômbia como instrumento da política norte-americana para a América Latina e suas consequências. **Revista da Escola de Guerra Naval**, p.83-112, 2004. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/revistaEgn/junho2006/08-planoColombial.pdf>>. Acesso em: 06 dez. 2014.

RODRIGUES, Luciana Boiteux de Figueiredo. **Controle Penal sobre as Drogas Ilícitas: O Impacto do Proibicionismo no Sistema Penal e na Sociedade**. 2006. 273f. Tese (Doutorado em Direito)- Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e repressão estatal no Brasil: um panorama do tráfico de drogas brasileiro. **Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Psicoativos – NEIP**, Rio de Janeiro, p.1-13, 2003. Disponível em: <<http://www.neip.info/downloads/artigo2.pdf>>. Acesso em 06 jan. 2015.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização nas Américas: Vício de Guerra. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p.9-41, jan/jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000100001> Acesso em: 06 out. 2014.

ROJAS, Marcela Diana. Plan Colombia II: más de lo mismo?. **Revista Colombia Internacional**, Colômbia, n.65, p. 14-37, jan/jun. 2007. Disponível em: <<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/90/view.php>>. Acesso em: 18 dez. 2014.

ROJAS, Marcela Diana. Balance de la política internacional del gobierno Uribe. **Análisis Político**, Colômbia, n.57, p.85-105, maio/ago. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v19n57/v19n57a05.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

ROSEN, Jonathan D. **The Losing War: Plan Colombia and Beyond**. New York Press: New York. 2014.

ROUSSEFF, Dilma. Discurso na cerimônia de lançamento do Plano Estratégico de fronteiras. Brasília, 08 de junho de 2011. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-lancamento-do-plano-estrategico-de-fronteiras>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

RUDZIT, Gunther. O debate teórico em segurança internacional: mudanças frente ao terrorismo?. **Revista Civitas**, Porto Alegre, v.5, n.2, p.297-323, jul/dez 2005.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. La defensa brasileña y su entorno sub regional: una prueba para su política externa. **Revista de Ciencia Política**, n.14, p. 7-35, jul/dez. 2012.

SANDINO, Diego Fernando Tarapué. Colombia y Brasil en la lucha contra el crimen transnacional: una revisión a sus posturas, acciones y estrategias de seguridad. In: FLEMES, Daniel et al. **Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?**. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2012. 553 p.

SANTOS, Juan Manuel. **Discurso en la Ceremonia de traspaso de la Secretaría General de Unasur**, 11 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www.cancilleria.gov.co/content/discurso-del-presidente-juan-manuel-santos-en-la-ceremonia-de-traspaso-de-la-secretar%C3%ADa-gene>>. Acesso em: 06 jan. 2015.

SANTOS, Marcelo. **O Conflito Colombiano e o Plano Colômbia**. 3. ed. Roraima: Boa Vista, 2011. 128 p.

SANTOS, Marcelo. O Plano Colômbia e o primeiro mandato de Álvaro Uribe (2002-2006). **Revista Cena Internacional**, v. 8, n. 2, p.63-83, 2006. Disponível em: <<http://132.248.9.34/hevila/CENAIInternacional/2006/vol8/no2/3.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

SANTOS, Marcelo. Passado e presente nas relações Colômbia-Estados Unidos: a estratégia de internacionalização do conflito armado colombiano e as diretrizes da política externa norte-americana. **Revista**

Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 3, n. 1, p.67-88, jan/jul. 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. Integração regional na América do Sul: processo em aberto. In: 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (Trabalho acadêmico apresentado). Disponível em:
http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300028&script=sci_arttext. Acesso em: 27 mar. 2015.

SILVA, Ana Paula Rossetto. **A importância do contexto internacional no tratamento das drogas ilícitas no Brasil**: história, instituições e instrumentos legais. 2014. 165f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso na sessão solene de posse no Congresso Nacional. Brasília, 01 de janeiro de 2003. Disponibilizado pela Biblioteca da Presidência da República.

SILVA, Luiza Lopes da. **A questão das drogas nas Relações Internacionais**: Uma perspectiva brasileira. Brasília: Funag, 2013. 408 p.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Integração**: sonho e realidade na América do Sul. Brasília: FUNAG, 2011, 116 p.

SOARES, Luiz Filipe de Macedo. O Brasil no cenário regional de defesa e segurança. In: PINTO, J. R. de Almeida *et al.* (Org.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004, 212p.

TAMAYO, Manuel Salgado. **Drogas, terrorismo e insurgencia**: del Plan Colombia a la Cruzada Libertad Duradera. Quito: La Tierra, 2002.

TICKNER, Arlene B. Intervención por invitación: Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. **Revista Colombia Internacional**, Colômbia, n.65, jan/jun. 2007, p.90-111. Disponível em:

<<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/93/view.php>>. Acesso em: 18 dez. 2014.

TICKNER, Arlene B. La guerra contra las drogas: las relaciones Colombia Estados Unidos durante la administración Pastrana. In: ALVAREZ, Estrada J. (Ed.). **Plan Colombia, ensayos críticos**. Santafé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001.

TICKNER, Arlene B. La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales. **Colombia Internacional**, n.60, p.12-36, 2005. Disponível em: <<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/439/view.php>>. Acesso em: 16 out. 2014.

TICKNER, Arlene B. Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia. **Revista Colombia Internacional**, Colômbia, n.49, p.39-61, maio/dez. 2000. Disponível em: <<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/370/view.php>>. Acesso em 09 dez. 2014.

TICKNER, Arlene B.; PARDO, Rodrigo. En busca de aliados para la Seguridad Democrática: La política exterior del primer año de la administración Uribe. **Revista Colombia Internacional**, Colômbia, n. 56-57, p. 64-81, 2003. Disponível em: <<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/461/view.php>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. Colombia, el Plan Colombia y la región andina: implosión o concertación?. **Nueva Sociedad**, Caracas, v.173, p.126-143, maio/jun. 2001. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/anexos/foro_309.pdf>. Acesso em 12 dez. 2014.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. Colômbia: mais insegurança humana, menos segurança regional. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.24, n.01, p.129-166, jan/jun. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292002000100002>. Acesso em 12 dez. 2014.

UNODC. **Global Study on Homicide**. 2013. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_crime/Publicacoes/Estudo-Global-Homicidios/2014/PT_SumarioExecutivo_-_final.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2015.

UNODC. **World Drug Report**. 2013. Disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World_Drug_Report_2013.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2014.

UNODC. **World Drug Report**. 2004. Disponível em: <http://www.unodc.org/pdf/WDR_2004/volume_1.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2014.

UNODC. **World Drug Report**. 2005. Disponível em: <http://www.unodc.org/pdf/WDR_2005/volume_1_web.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2014.

UNODC. **World Drug Report**. 2010. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/World_Drug_Report_2010_lo-res.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2014.

URIGUEN, Hernán Moreano. **Colômbia y sus vecinos frente al conflicto armado**. Equador: Abya Ayla, 2005.

URT, João Nackle; PINHO, Alexandre Felipe. Securitização e dessecuritização da Amazônia contemporânea. **Boletim Mundorama**, 26 jan. 2010. Disponível em: <<http://mundorama.net/2010/01/26/securitizacao-e-dessecuritizacao-da-amazonia-contemporanea-por-joao-nackle-urt-alexandre-felipe-pinho/>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

VAZ, Alcides Costa. **Desafios e Questões de Segurança nas Relações do Brasil Com os Países Andinos**. Center for Hemispheric Defense and Security Studies (REDES 2002). Panel on “Las Seguridades Emergentes de la Comunidad Andina y MERCOSUR” Research and Education in Defense and Security Studies. August 7-10, 2002, Brasília, Brasil.

VAZ, Alcides Costa. O Governo Lula: uma nova política exterior? In: BRIGADÃO, Clóvis; PROENÇA JUNIOR, Dimício (Org.). **O Brasil e**

os novos conflitos internacionais. Rio de Janeiro: Gramma: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

VAZ, Alcides Costa. Percepções no Brasil sobre o conflito colombiano e de seus reflexos regionais e nas relações bilaterais: uma visão preliminar. **Colômbia Internacional**, n. 60, p.36-51, 2005. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81206003>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

VEINTIMILLA, Luis Emilio. **El acuerdo de cooperación para la defensa entre los Estados Unidos y Colombia (DCA) y la integración regional suramericana.** 2011. 32 f. Especialização - Curso de Relações Internacionais e Segurança na América Latina, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Equador, 2011.

VELÁSQUEZ, Alejo Vargas. El gobierno de Álvaro Uribe: proyecto y resultados. **Nueva Sociedad**, Colômbia, n. 192, p.85-97, 2004. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/3210_1.pdf>. Acesso em 15 dez. 2014.

VILLA, Rafael Antonio Duarte. A segurança global multidimensional. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 46, p. 99-118, 1999.

VILLA, Rafael Antonio Duarte. A securitização, o *overlapping* das guerras às drogas e ao terror na agenda de segurança dos Estados Unidos: caso Colômbia. In: NASSER, Reginaldo Mattar. **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões.** São Paulo: UNESP, 2009, 228 p.

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**, Brasília, v. 48, n. 2, p.1-25, jul/dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000200005>. Acesso em: 06 out. 2014.

VILLA, Rafael Duarte; VIANA, Manuela Trindade. Internacionalização pelo envolvimento de atores externos no conflito colombiano: atuação da OEA na desmobilização de grupos paramilitares na Colômbia.

Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.55, n.2, p. 403-455, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582012000200005&script=sci_arttext>. Acesso em: 12 dez. 2014.

VILLA, Rafael Duarte; VIANA, Manuela Trindade. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.53, p.91-114, 2010.

VISENTINI, Paulo. Itamaraty: crise na política externa ou disputa interna? **Jornal da Universidade**, Porto Alegre, n. 165, Nov. 2013. Disponível em: <http://issuu.com/jornaldauniversidade/docs/ju_165_-_novembro_2013/10>. Acesso em: 02 mar. 2015.

WAEVER, Ole. Securitization and desecuritization. In: LIPSCHULTZ, Ronnie D. (Ed.). **On security**. New York: Columbia University Press, 1995. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/book/lipschutz/lipschutz13.html>>. Acesso em: 15 out. 2014.

WALT, Stephen. The renaissance of security studies. **International Studies Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 211-239, Jun. 1991.

WEDENOJA, Leigh. Briefing on Military Bases in Colombia. 2010.

WILLS-OSTERO, Laura; BENITO, Iván Christian. De Uribe a Santos: cambios y continuidades de la política colombiana en 2011, **Revista de Ciência Política**, Santiago, v. 32, n. 01, p.87-107, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2012000100005&script=sci_arttext>. Acesso em: 18 dez. 2014.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A fragilidade da condução da política de defesa no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 29, n. 2, p.3-29, dez.2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/his/v29n2/v29n2a02.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

Notícias

Brasil e Colômbia regulamentam ação da Comissão Binacional Fronteiriça. **Defesanet**. Brasília, 09 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/fronteiras/noticia/5080/brasil-e-colombia-regulamentam-acao-da-comissao-binacional-fronteiriça>>. Acesso em: 27 mar. 2015.

Concerns rising in Colombia over U.S. anti-drug work using herbicide linked to câncer. **Foxnews Latino**, 22 mar. 2015. Disponível em: <<http://latino.foxnews.com/latino/health/2015/03/22/us-anti-drug-efforts-in-colombia-use-herbicide-linked-to-cancer/>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

Dossiê dos EUA eleva suspeita sobre objetivo de base aérea. **Folha de São Paulo**, 03 ago. 2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2009/08/603993-dossie-dos-eua-eleva-suspeita-sobre-objetivo-de-base-aerea.shtml>. Acesso em: 27 mar. 2015.

El 12% de la población colombiana vive desplazada, afirma la ONU. **El Tiempo**, 14 maio 2014. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/colombia/siguen-desplazamientos-forzados-en-colombia/13986263>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

Palabras del presidente Andrés Pastrana Arango, en conmemoración del Día del Ejército. **Le Monde Diplomatique**. 11 set. 2001. Disponível em: <<http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/ameriquelatine/pastranapalabra70801>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

Para líder das FARC, acordo de paz com governo colombiano não deve sair neste ano. **Operamundi**, 12 ago. 2014. Disponível em: <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/37420/para+lider+das+farc+acordo+de+paz+com+governo+colombiano+nao+deve+sair+neste+ano.shtml>. Acesso em: 27 mar. 2015.

Reunião da Unasul em Bariloche é "grande oportunidade". **Folha de São Paulo**, 22 ago. 2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2009/08/613488-reuniao-da-unasul-em-bariloche-e-grande-oportunidade-diz-lula.shtml?mobile>. Acesso em: 27 mar. 2015.