

Segurança Internacional, Narcotráfico e Cooperação: O Acordo Bilateral entre EUA e Colômbia.

Santos Alexandre Hamilton Oliveira y Portilho
Maria Andreia Arruda.

Cita:

Santos Alexandre Hamilton Oliveira y Portilho Maria Andreia Arruda (2010). *Segurança Internacional, Narcotráfico e Cooperação: O Acordo Bilateral entre EUA e Colômbia*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/626>

Segurança Internacional, Narcotráfico e Cooperação Internacional: O Acordo Bilateral entre Estados Unidos e Colômbia

Alexandre Hamilton Oliveira Santos ¹

Maria Andreia Arruda P. Cruz ²

RESUMO: Este artigo tem como objetivo demonstrar, de forma sintetizada, o acordo bilateral firmado entre Estados Unidos e Colômbia, cujo pano de fundo é o narcotráfico e, conseqüentemente, os conflitos e as guerrilhas permanentes que, de forma devastadora, atentam contra as populações de ambos os países – ainda que de forma diferente. Para tanto, o texto inicia com uma abordagem sobre segurança, narcotráfico e cooperação internacional; posteriormente, é apresentado um realato, a partir de 1960, sobre a preocupação norte-americana com o recrudescimento das drogas ilícitas em seu território. A Colômbia, por sua vez, preocupa-se com a deterioração de sua economia e com a vulnerabilidade de sua população, ao ver-se submersa no submundo do cultivo e da proliferação das drogas, que vai muito além do seu território. São esses os fundamentos para a origem do acordo de cooperação bilateral em questão.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperação Internacional, Acordo Bilateral, Estados Unidos, Colômbia, Narcotráfico.

ABSTRACT: This paper aims at demonstrating, in a summarized way, the bilateral agreement between the United States and Colombia, whose background is narcotraffic and, as a consequence, the conflicts and permanent guerrillas that, in a devastating way, threaten (hang over as a menace to), in different ways, the populations of both countries. The paper begins with an exposition about security, drug traffic and international cooperation; after that, there is a report that traces back to 1960 the United States present concern with the growing of illicit drugs in its territory. On the other hand, the main concern in Colombia is with the deterioration of its economy and the vulnerability of its population, immersed in the underworld cultivation and proliferation of drugs that goes long beyond its territory. Those are the basis to the origin of this agreement of bilateral cooperation.

KEYWORDS: International Cooperation, Bilateral Agreement, United States, Colombia, Narcotraffic.

1. INTRODUÇÃO

1 Doutor em Integração da América Latina (PROLAM/USP) e Pesquisador do Programa de Mestrado em Ciência Política do Centro Universitário Euro-Americano – UNIEURO (CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6117549370157309>).

2 Mestranda do Programa de Mestrado em Ciência Política do Centro Universitário Euro-Americano – UNIEURO.

Há muito o problema das drogas tem sido alvo de intensa preocupação, principalmente por parte de países cujos índices de mortalidade de seus habitantes ultrapassam as expectativas do governo, que passa a sentir-se vulnerável e impotente diante da ineficiência dos próprios esforços, na tentativa de combater um dos atores que mais ameaçam a segurança e a dignidade das populações.

Os Estados Unidos, desde a década de 1980, veem-se alarmados com o recrudescimento dos usuários de drogas e de traficantes em seu território e reinventam acordos, tratados e um sem-número de documentos, em parcerias com agências norte-americanas, com o objetivo de eliminar ou, no mínimo, reduzir a entrada da droga no país. A Colômbia, por sua vez, como a maioria dos países da América do Sul, sofre com a ausência de políticas públicas que proporcionem mais qualidade de vida à sua população, além de ser a maior produtora de drogas ilícitas do mundo.

Dentro desse contexto, os Estados Unidos têm necessidade de combater a fonte dos seus problemas domésticos em relação ao tráfico de drogas, e a Colômbia precisa de recursos para injetar em programas que fomentem a recuperação do país. Esses dois pontos de vista são debatidos, analisados e, posteriormente, geraram o acordo bilateral entre Estados Unidos e Colômbia.

Este trabalho foi solicitado na disciplina intitulada Segurança Internacional e Direitos Humanos e tem como objetivo auxiliar a reflexão sobre cooperação internacional, para que se possa avaliar a importância da cooperação bilateral e até que ponto há interesses convergentes, que, além de atenderem às partes envolvidas, colaboram para transformações positivas no cenário internacional.

2. BASE TEÓRICA

Em um dos sememas do dicionário eletrônico Houaiss, “segurança” significa: “conjunto de dispositivos que permitem a uma força militar evitar a surpresa, fornecendo ao comando a liberdade de ação, indispensável na condição de batalha.” Certo? Não no que diz respeito às relações internacionais, cujo conceito, atualmente, estende-se um pouco mais.

Nas relações internacionais, o conceito de segurança tem tido alterações decorrentes dos acontecimentos políticos advindos principalmente depois da Guerra Fria.

Robinson (2008) afirma que o termo “segurança” está vinculado à ausência de ameaça e que essa visão pode ser absoluta ou relativa, dependendo do grau de segurança que se deseja ou do nível de proteção que se quer obter para se proteger da ameaça. Diz também que a segurança deve ser analisada em termos objetivos ou subjetivos, pois ela tem de ser avaliada pelo número de ameaças com o qual se deparam pessoas e

instituições e com o grau de proteção que elas dispõem para se proteger das ameaças, em contraposição a quanto elas se sentem seguras.

Para a Política de Defesa Nacional (PND), a segurança possibilita a preservação da soberania do país e sua integridade territorial, além de viabilizar a realização dos interesses do Estado e permitir que os cidadãos exerçam seus direitos e deveres constitucionais sem pressões ou ameaças de qualquer natureza.

Já o Instituto de Pesquisas sobre o Desarmamento da Organização das Nações Unidas tem visão mais ampla de segurança. Para ele, a segurança é um instrumento com o qual os Estados estão livres de ameaças nucleares, de coerções econômicas ou pressões políticas e podem desenvolver-se e buscar o progresso. A segurança do Estado é garantida, e os cidadãos podem exercer seus direitos políticos, sociais e econômicos; a segurança também preserva e restaura o meio ambiente, a fim de que se torne salutar para as próximas gerações.

David (2001) acredita que, nos últimos anos, o debate sobre segurança gira entre uma visão estreita e alargada, ou seja, entre a segurança militar e a não militar. Pensadores realistas, segundo ele, entendem que uma visão mais ampla do conceito poderia interferir na esfera intelectual da abordagem, ao passo que os defensores de visão alargada desejam o acréscimo de novos atores e de novas dimensões não militares.

De acordo com artigo intitulado *Relações Internacionais e Política Externa: A Segurança como Eixo Fundamental*, o autor afirma que cada Estado é soberano e respeita a soberania dos demais, ou seja, cada Estado é livre para defender seus próprios interesses. No caso de surgirem conflitos uns com os outros, cada qual tem o direito de fazer justiça e de optar entre a paz e a guerra. Como não há autoridade que possa intervir na decisão dos Estados, uma vez que nenhum deles detém o monopólio da violência legítima em âmbito externo, e não havendo valores comuns que os unam, o sistema internacional torna-se anárquico e, conseqüentemente, inseguro, pois sempre haverá possibilidade de conflito. E essa falta de uma autoridade supranacional, que caracteriza as relações entre os Estados, é a origem do atual sistema internacional.

Segundo Rudzit, em artigo intitulado *O debate teórico em segurança internacional – Mudanças frente ao terrorismo?*, o tema referente à segurança internacional voltou ao debate tanto entre os acadêmicos quanto nos espaços midiáticos. Durante a Guerra Fria, o assunto era destaque nas relações internacionais, mas, depois do referido conflito, o tema “segurança” teve outro enfoque: economia. Alguns estudiosos sempre entenderam que os desafios econômicos são mais importantes que os ligados à área militar. Porém, só depois do fim da Guerra Fria essa visão foi realmente valorizada. No início da década de 1990, Samuel Huntington afirmava que, no cenário internacional que se anunciava, os assuntos econômicos seriam mais importantes do que as capacidades militares.

Vigevani e colaboradores, em *Globalização e Segurança Internacional: a Posição do Brasil*, afirmam que as transformações ocorridas no fim do século XX no cenário internacional, principalmente na década de 1990, são extremamente importantes pela simultaneidade dos acontecimentos que dizem respeito à segurança. Segundo ele, esse cenário é o resultado de um processo de desenvolvimento do sistema internacional moderno. A ideia de soberania estatal passa por processo de amadurecimento e, hoje em dia, ela não mais se fundamenta nas capacidades individuais de cada Estado – hoje já existem armas nucleares.

Ainda segundo o autor, o sistema da bipolaridade, que prevaleceu durante a Guerra Fria, de acordo com muitos autores, visava ao equilíbrio militar e às esferas alcançadas pelas duas superpotências. Com o fim da corrida armamentista, com a crise política e econômica e com a desintegração do bloco soviético, deu-se o desequilíbrio do sistema bipolar, e iniciou-se o unipolarismo, liderado pelos Estados Unidos.

Hoje, porém, para David (2001) a soberania estatal encontra-se cada vez mais sob influência de novos atores não estatais no que concerne à segurança. A visão estatal de segurança evolui para uma visão humana. O cenário atual configura-se por ameaças não militares, e as seguranças política, econômica e societária, naturalmente, devem ser priorizadas pelo aumento da interdependência. Esta subverte a visão tradicional, e os Estados são os primeiros a ser afetados.

O avanço tecnológico de transporte facilita o acesso às fronteiras nacionais; o sistema moderno de telecomunicações propaga as notícias mais rapidamente; o acesso à Internet permite a ligação direta entre indivíduos e grupos sem interferência do Estado; os refugiados, o terrorismo e o narcotráfico permitem conflitos e uma violência civil muito difícil de ser controlada pelo Estado. Por tudo isso, o autor afirma que a segurança nacional terá de ser repensada e substituída pela segurança humana; a única capaz de promover a paz mundial.

A atividade do narcotráfico, cujos atores não mais permitem a centralização do Estado como único capaz de promover a segurança no cenário internacional, precisa ser reconsiderada, pois ela é grande ameaça ao desenvolvimento humano.

O tráfico de drogas gera lucro de 500 bilhões de dólares anualmente¹. É grande instrumento de corrupção, e os consumidores de drogas são homens e mulheres de todas as classes sociais, de todas as idades e profissões. O narcotráfico forma “Estado dentro do Estado”, com leis próprias e exército próprio.

O traficante é o membro mais importante e o mais perigoso entre os envolvidos na máfia do narcotráfico. Ele dissemina o vício entre crianças e adolescentes e, na condição de

dependente, ele age como elemento indutor entre os novatos. É um indivíduo frio, ardiloso, calculista, inteligente e insinuante, capaz de perceber o momento propício para sua investida, de acordo com a vulnerabilidade psíquica da vítima.

O traficante pode estar em qualquer lugar que lhe pareça oportuno para a aquisição de mais um dependente. Por isso seu campo de ação pode ser os portões dos colégios, as praças públicas, as portas das prisões ou qualquer outro.

O ponto-chave para o desenvolvimento da degradação moral e social dos toxicômanos é o traficanteⁱⁱ. Enriquecem às custas das fraquezas humanas, exploram a miséria e aproveitam-se da indignidade moral dos viciados. Não permitem a reabilitação de quem quer que seja e, por isso, vão até as últimas consequências para trazer de volta ao vício aqueles que, porventura, tentam regenerar-seⁱⁱⁱ.

A droga jamais é entregue diretamente, e o mecanismo de proteção e de informação do traficante é tão eficiente que dificilmente ele é descoberto pela polícia. Por isso a dificuldade do flagrante e da prisão. A droga é deixada em local preestabelecido, que tanto pode ser uma carrocinha de sorvete, de refrigerante ou a cavidade de um muro.

O narcotráfico é crime em quase todos os países do mundo. Nos Estados Unidos, aproximadamente um milhão de pessoas são presas anualmente por causa do envolvimento com drogas. Uma vez que se trata de produto caro, muitos usuários tornam-se criminosos para financiar a própria droga. A cocaína, por exemplo, é muito cara, e o consumidor necessita de uns mil dólares mais ou menos para sustentar seu vício – por isso os arrombamentos, assaltos e prostituição são constantes nas comunidades em que o tráfico se instala. (Ibidem)

Dessa forma, políticas públicas para se acabar com o traficante seriam uma das maneiras de se colocar um ponto-final em uma longa história de luta de combate ao narcotráfico.

Segundo Rosa Silvestre, em dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de Brasília, a cooperação internacional é caracterizada, por diversos autores, como fenômeno que emergiu no século XX pelo surgimento de agências internacionais no pós-guerra. Porém, outros autores (COSTA, 2004; CASTRO SANTOS, 1989; HOCKMAN, 1998; apud SILVEIRA) entendem que a cooperação internacional data do fim do século XIX, porque, segundo eles, ela ultrapassa os limites de ação das agências internacionais.

Na verdade, depois da Segunda Grande Guerra, a cooperação foi mecanismo utilizado para a reconstrução das zonas devastadas pelos conflitos armados e para auxiliar o desenvolvimento de regiões e de países menos favorecidos. Segundo Silvestre, a cooperação internacional pode ser entendida como ferramenta de apoio internacional com objetivo de intercambiar experiências e recursos com a finalidade de atingir metas

comuns, baseadas em solidariedade, igualdade, interesse mútuo, sustentabilidade e corresponsabilidade.

Keohane faz distinção entre cooperação, harmonia e discórdia. Segundo ele, se as políticas dos atores facilitam atingir o objetivo do outro – ainda que esses mesmos atores lutem por seus próprios interesses, sem se importar com os interesses dos outros –, tem-se harmonia. Se os indivíduos ou organizações buscam conformidade de ações por um processo de negociação denominado “coordenação de políticas” (*policy coordinations*), tem-se cooperação. Se não houver cooperação, e se os atores não buscarem adaptar suas políticas às dos outros, haverá discórdia.

O autor afirma que os desacordos levam a tentativas de ajuste das políticas, mas, se houver resistência em relação a esse ajuste, há conflito de políticas. Porém, por meio de processos de negociação e barganha, os atores tentam adaptar suas políticas e depois alterá-las. Mesmo que cada governo continue resguardando seus próprios interesses, ele procura alternativas que beneficiem todas as partes, ainda que de forma desigual.

Assim, Keohane assegura que cooperação e conflito caminham juntos. Entretanto, sempre há tentativa para se superar o conflito. E quanto mais se caminha em direção a um acordo, mais se está cooperando; e, ao contrário, se o conflito não for desfeito, prevalecerá a discórdia.

Ante o exposto, e com vistas na análise dos problemas cruciais por que passava a Colômbia, desde problemas econômicos internos até conflitos armados que extrapolaram suas fronteiras, Colômbia e Estados Unidos fazem acordo bilateral, para que os recursos oriundos dos EUA auxiliem a Colômbia no combate às guerrilhas e ao tráfico de drogas.

3. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

O contexto desta pesquisa insere-se no método Estudo de Caso, por se tratar de busca aprofundada de assunto real ou por abordar fenômeno social.

O desenvolvimento do trabalho foi realizado de forma gradativa, levando-se em conta várias fontes de pesquisa, o que corrobora a validade do mesmo por meio da convergência de dados (GRISCI, 2004).

Como exposto, foram abordados assuntos referentes ao tema em questão. Inicialmente, mencionou-se o conceito de segurança na visão de diferentes autores; depois, o narcotráfico e suas implicações dentro e fora das fronteiras da Colômbia; posteriormente, a cooperação internacional e sua importância para os países que invocam esse tipo de auxílio e, finalmente, o acordo bilateral entre Estados Unidos e Colômbia.

Segundo Testa (2002), a concepção de um estudo de caso tem fulcro na investigação empírica de um fenômeno atual “dentro de seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (apud, YIN, 2001, p. 32).

O autor revela também que Yin menciona algumas características do Estudo de Caso, como, por exemplo, que a pesquisa é levada a variáveis de muito mais interesse do que se houvesse apenas pontos de dados e que, em consequência, a investigação torna-se fundamentada em fontes de evidência, uma vez que os dados precisam convergir em formato de triângulo (GRISCI, 2004; apud, YIN, 2001).

Em vez de pesquisar os “comos” e os “por quês”, este trabalho pretende identificar a maneira pela qual se deu o acordo bilateral entre Estados Unidos e Colômbia e as vantagens ou desvantagens que se originaram desse acordo.

4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DA SITUAÇÃO EM ESTUDO

Na década de 1960, o então Presidente democrata norte-americano John Kennedy (1961 – 1963) enviou as forças armadas dos Estados Unidos aos países da América Latina com a justificativa de combater o comunismo no período da guerra fria. O Presidente republicano Richard Nixon (1969 – 1974) deu continuidade a esse projeto e agiu de forma severa em relação ao combate ao comunismo e ao tráfico de drogas. As drogas, mais um vez, eram a justificativa para as políticas externas norte-americanas de segurança, e as forças armadas continuaram a ser enviadas a territórios estrangeiros. Gerald Ford (1974 – 1977) também adotou algumas medidas de combate às drogas a partir da Operação Bucareno, na Jamaica, em 1974, e a do Condor, no México. O objetivo era extinguir a plantação de maconha por meio de leis americanas que se estendessem para além das fronteiras.

Porém, a década de 1970 não foi tão promissora para os Estados Unidos no cenário internacional. Alguns fatores foram responsáveis por esse mal desempenho, entre eles, a crise econômica, por causa do alto preço do petróleo; o escândalo Watergate, na era Nixon; e a distensão da guerra fria, em que alguns países em desenvolvimento optaram por despertar a consciência de determinadas organizações internacionais sobre conteúdos alternativos.

Com todos esses problemas, o Presidente Ronald Reagan (1982 – 1989) elaborou um plano de defesa tal que sua administração passou a ser considerada “segunda guerra fria”. Embora já houvesse sinais de enfraquecimento por parte do bloco liderado pela União Soviética, o então governo norte-americano não poupou investimentos pesados em

armamentos nucleares.

Para combater as drogas ilícitas, o governo Reagan criou a Lei de Autorização da Defesa (National Defense Authorization Act – NDAA) para permitir a ampliação das forças armadas norte-americanas em territórios estrangeiros com o objetivo de eliminar fontes produtoras de drogas.

Por meio do NSDD – 221 (National Security Decision Directive on Narcotics and National Security), o ex-Presidente Reagan resolve lutar contra as drogas nas regiões produtoras de cocaína, principalmente na região andina – Bolívia, Colômbia e Peru –, e fornecer assistência financeira e logística aos países que se aliarem à ideia de combate às drogas.

O governo norte-americano, então, com o objetivo de coordenar essa empreitada, contou com o apoio de várias agências federais, tais como: Escritório de Controle Nacional de Narcóticos (Internacional Narcotics Control – INC), Departamento de Estado (Department of State – DoS), Departamento de Defesa (Department of Defense – DoD), Agência Antidrogas dos Estados Unidos (Drug Enforcement Administration – DEA) e Departamento de Justiça.

A instituição que mais dispõe de instrumentos variáveis no combate às drogas é o INC. Entretanto, o DEA é a única agência federal preparada exclusivamente para operações de combate ao tráfico de drogas, e, durante o governo Nixon, quando foi criada, ela coordenava as agências que atuavam sobretudo no combate às drogas em territórios estrangeiros, como as que treinavam as forças militares de segurança da Bolívia, Colômbia e Peru. O DEA também contou com serviços da CIA (Central Intelligence Agency) e do FBI (Federal Bureau of Investigation).

Além dessas agências, alguns programas auxiliaram no apoio e treinamento militar: o Programa de Assistência Militar (Military Assistance Program – MAP), a Educação e Capacitação Militar Internacional (Internacional Military Education and Training – Imet) e o Financiamento Militar Estrangeiro (Foreign Military Financing – FMF).

Segundo o autor, as mesmas instituições que anteriormente eram utilizadas para combater o comunismo hoje são usadas para combater o tráfico de drogas. Assim, apesar do discurso sobre modificações havidas nos mecanismos de segurança dos Estados Unidos depois da guerra fria, as políticas de defesa parecem as mesmas, pois ainda persiste a lógica da ingerência e da opção pelas forças militares, quando se trata de combater uma ameaça.

Nizar Messari, em seu artigo intitulado *Existe um novo cenário de segurança internacional?*, afirma que o terrorismo tem centralizado toda a sua importância à Colômbia, deixando em segundo plano todo o resto da América Latina. Segundo ele, na

própria Colômbia ignoram-se alternativas políticas, e a ênfase prevalece sobre o aparato militar como o único capaz de resolver o problema da segurança naquele país.

A Política de Certificação foi instrumento concebido no segundo mandato do governo Reagan, em 1986, por imposição do Congresso norte-americano, apoiada na Lei nº 490 do Ato de Assistência Internacional (Foreign Assistance Act – FAA), de 1961, do governo Kennedy. Tal instrumento delega poderes ao presidente dos Estados Unidos para definir, anualmente, quais países são produtores/de trânsito – de drogas – e permite ao governo norte-americano saber se os governos dos respectivos países cooperaram com as medidas dos Estados Unidos no que tange à produção e ao tráfico de drogas.

Para o país receber a Certificação, ele deve atingir os objetivos da Convenção das Nações Unidas de Drogas Narcóticas e Substâncias Psicotrópicas^{iv}, incluindo a prevenção do cultivo, produção, distribuição, transporte, financiamento e lavagem de dinheiro. No caso de o país não estar apto a receber a Certificação – por não ter atingido as metas exigidas –, ele deixa de receber a assistência dos Estados Unidos; porém, continua recebendo assistência humanitária e de combate ao tráfico.

Durante o governo Bush (2001 – 2009), houve dois encontros com chefes de Estado de países sul-americanos cujo objetivo era formular um entendimento internacional para o combate às drogas: Cúpula de Cartagena, em 1990, e San Antonio, em 1992. Porém, as conferências não lograram êxito, pois não houve acordo sobre quais medidas seriam mais eficientes para o combate ao tráfico nas Américas. Com isso, ficam nítidas as divergências entre os interesses da Casa Branca e os dos governos dos países sul-americanos.

O ponto nevrálgico para se chegar a um acordo em relação ao combate às drogas encontra-se na divergência por parte do governo norte-americano e dos países da região andina sobre as consequências oriundas do consumo e do tráfico de drogas.

Tanto na Cúpula de Cartagena quanto na de San Antonio, os países apontados como produtores de drogas questionaram a responsabilidade coletiva ao criticarem a Política de Certificação. Criticaram o aumento de drogas sintéticas nos Estados Unidos e o excesso de forças militares nos países andinos no combate às drogas, o que, evidentemente, ainda não solucionou o problema, além de desgastar as relações entre esses países e os Estados Unidos.

Para alguns autores, o que gera o fracasso no combate às drogas é a falta de uma política que propicie um regime cooperativo para se enfrentar o problema. Cada país da região tem dificuldades e necessidades distintas, que devem ser debatidas em âmbito internacional. Dessa forma, para se obter resultados positivos no combate às drogas,

seria preciso que os Estados Unidos prescindissem das estratégias arbitrárias e militares e as substituíssem por iniciativas multilaterais e de cunho cooperativo.

Tullo Vigevani e colaboradores, em artigo intitulado *Globalização e Segurança Internacional: a Posição do Brasil*, diz que, na esfera internacional, a segurança poderia fazer valer a precedência do bem do todo sobre o bem da parte, ou seja, poder-se-ia prescindir da busca de vantagens pessoais e particulares em prol do bem comum. Segundo ele, os regimes deveriam fazer acordos que atendessem as partes. Porém, as distinções existentes ainda hoje, de acordo com ele, tornam difícil esse objetivo.

Na década de 1990, Bolívia, Peru e, principalmente, a Colômbia receberam grande quantidade de arsenal militar, oriunda dos Estados Unidos, para o combate ao tráfico de drogas.

O governo Bush declarou que a produção e o tráfico de drogas tornavam-se missões prioritárias para a segurança nacional e criou, então, a Estratégia Andina, para justificar as forças armadas nos países sul-americanos no combate às drogas. A essência militar dessa medida tem objetivos distintos para os Estados Unidos e para os países andinos. Estes necessitavam de auxílio e incentivo para seus problemas domésticos de desenvolvimento econômico, mas os EUA destinavam boa parte dos recursos para o fortalecimento de suas atividades militares.

Faz-se mister ressaltar, no entanto, que, segundo relatório do Escritório de Crime e de Drogas das Nações Unidas – UNDCP –, aproximadamente 13 milhões de pessoas são viciadas em cocaína – mais da metade da população norte-americana. E os EUA veem como um grande problema o fato de morrerem, anualmente, 50 mil cidadãos em seu território devido ao tráfico de drogas, principalmente porque sabem que 80% da cocaína consumida e 50% da heroína proveem da região andina.^v

Outro aspecto de fundamental importância, que assola os países da América do Sul como um todo, é a falta de estrutura socioeconômica em que se encontra a população. Em países como Colômbia, Bolívia e Peru, milhões de camponeses se veem obrigados a plantar a folha de coca, ao mesmo tempo em que a guerra é a realidade desastrosa com a qual todos convivem exatamente pela abundância das substâncias ilícitas cultivadas. A situação é gravemente paradoxal.

Nazih Richani, pesquisador americano, diz que, se somarmos os produtores de coca, os cultivadores de maconha e de papoula e aqueles que negociam insumos necessários para transformar coca em cocaína, chegaríamos a aproximadamente um milhão de agricultores. Esses pequenos camponeses são trabalhadores agrícolas que dependem muitas vezes totalmente desses cultivos ilegais para sobreviver^{vi}. E, em artigo intitulado *Segurança Internacional, Desemprego e Exclusão*, Gilberto Dupas afirma que, enquanto o

capitalismo prospera em todo o mundo, as potências estão perdendo seu poder, o que se torna mais grave, segundo ele, na periferia do capitalismo. Corrupção frequente, baixíssimos orçamentos e compromisso prioritário com estabilidade monetária obstaculizam esses Estados mais pobres no sentido de tentar solucionar os problemas de exclusão com programas relevantes.

Além disso, atitudes das forças armadas norte-americanas mostraram um total descaso e até desrespeito com relação aos países andinos, que ficaram extremamente chocados quando navios norte-americanos desembarcaram na costa da Colômbia sem qualquer aviso prévio.

Outro fato relacionado à Colômbia: em 1990, representantes da Embaixada dos Estados Unidos, do Comando do Sul e da CIA fizeram recomendações ao Ministério da Defesa da Colômbia sobre recomposição de sua inteligência militar, o que resultou na Ordem 200-05/91, que não estava relacionada à produção de drogas, e, sim, ao que foi denominado na Ordem “de um combate à escalada terrorista por parte de grupos armados colombianos”.

Vigevani cita Deutsch (1978) em seu artigo, que afirma que, quanto mais uma nação sente-se insegura, menos poder ela tem; e, ao contrário, quanto mais poderosa uma nação, os níveis de aspiração de suas autoridades, líderes e também da população aumentam em política internacional. Segundo o autor, na década de 1990, houve estabilidade na demanda de drogas ilícitas, embora a Colômbia tenha se tornado não só uma grande produtora de cocaína, mas também de maconha e de papoula – produto com o qual se fabrica a heroína e o ópio. Mas o crescimento da demanda foi vegetativo, se considerarmos o crescimento da população e sua capacidade de consumo. Entretanto, enquanto os governos Reagan e Bush foram categóricos quanto à aplicação de leis, interdição e apreensão referentemente ao combate à cocaína, houve recrudescimento da produção de maconha dentro do próprio território norte-americano.

As transformações alegadas pelo governo norte-americano no sistema internacional após a queda do bloco socialista – maior interdependência, aumento do número de nações seguras, mercado livre, liderança dos EUA em arsenal bélico e militar – foram logo suplantadas pela Doutrina de Segurança Nacional e de Estratégia de Envolvimento e Ampliação (National Security Strategy of Engagement and Enlargement – NSSEE), formulada pelo Presidente Clinton, em 1996. Esse documento visava à reestruturação das condições da eficácia militar e de segurança com capacidade de defesa e de diplomacia para se promover medidas de cooperação nessa esfera. Enfatizava também a importância econômica nas relações internacionais e estimulava a abertura de mercados e o crescimento econômico global, assim como estimulava a expansão e a promoção da democracia e dos direitos humanos em âmbito internacional.

A política externa do Presidente Clinton permitiu a aprovação do Congresso da vigência do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (North America Free Trade Organization – Nafta), além de ter, como prioridade em seu governo, o combate ao tráfico de drogas. Nesse sentido, a administração do governo Clinton participou ativamente do Plano Colômbia, cujo objetivo era intensificar as forças militares no combate às drogas na América do Sul, mas, principalmente, na região andina.

Em relação à defesa e à segurança, após a Guerra Fria, os Estados Unidos, a partir da NSSEE, alegaram que a segurança do país e de toda a comunidade internacional estava ameaçada por vários problemas insurgentes – conflitos étnicos-religiosos, tráfico de armas e de drogas, degradação do meio ambiente, crescimento populacional acelerado etc. –, e os EUA, por serem a maior potência do mundo, deveriam unir esforços para combatê-los.

O governo utilizou medidas tanto de redução de demanda quanto de oferta para combater o tráfico. No início do seu mandato, o democrata focou os esforços na esfera doméstica e promoveu educação de usuários potenciais e tratamento para os viciados. Porém, o governo justificou que, apesar dos esforços centrados nas políticas de redução de oferta nos governos anteriores, os Estados Unidos continuavam sendo os maiores consumidores de cocaína e heroína do mundo.

Como os esforços do Presidente Clinton não foram suficientes, e os resultados, poucos, houve muitas críticas por parte da opinião pública, bem como pressão tanto dos republicanos quanto dos democratas no congresso, o que levou o ex-Presidente a intensificar o combate às drogas nas fontes produtoras.

De acordo com relatórios anuais do Controle Nacional de Narcóticos (INC), a Colômbia foi apontada como a maior fonte produtora de cocaína do mundo, grande fornecedora de heroína e de maconha para o mercado norte-americano e foco de atividades de lavagem de dinheiro e de crime internacional – vale ressaltar que a Colômbia localiza-se perto do altiplano andino, onde se produz a coca; é o ponto mais setentrional da América do Sul, e a Colômbia é o único país banhado pelos oceanos Atlântico e Pacífico, o que facilita as opções de trânsito aos traficantes de drogas. Não obstante, além de facilidades geográficas, os diversos problemas que assolam o país, como a desestruturação e a fragilidade do governo e de suas políticas agrícolas, permitem o assédio de organizações criminosas.

Com as justificativas apresentadas pelos Estados Unidos nos relatórios do INC, o referido país tornou-se o maior financiador de combate às drogas na Colômbia na década de 1990. Além da motivação justificável de combater o narcotráfico, existem outras razões

que podem explicar o interesse norte-americano pelo país andino. A Colômbia dispõe de diversos recursos naturais estratégicos, assim como todos os países da região andina: recursos hidrelétricos, eólicos, reservas de petróleo e de carvão. Além disso, a floresta amazônica se estende por todos os países da região – só perde para o Brasil –, e a água doce abundante, devido à iminência de escassez, chama a atenção dos Estados Unidos.

A presença militar dos Estados Unidos na região foi justificada com os seguintes objetivos: reduzir o cultivo de coca e papoula, desmantelar as organizações responsáveis pelo tráfico de drogas e eliminar a proliferação de precursores químicos e levagem de dinheiro. O Presidente Clinton determinou que a maior parte das forças militares seriam destinadas à erradicação do cultivo das substâncias ilícitas.

Nos últimos anos do governo Clinton, as medidas de combate ao tráfico foram intensificadas devido à aproximação do governo norte-americano com o candidato eleito, em 1998, Andrés Pastrana, e pela implementação do Plano Colômbia, cuja intensificação da militarização assemelhou-se à dos governos Reagan e Bush.

Quando o Presidente Pastrana assumiu o poder na Colômbia, o país encontrava-se com graves problemas, tais como recessão econômica, aumento do desemprego, aumento da produção de drogas na região rural e expansão dos grupos paramilitares nas regiões rurais e urbanas. Para solucionar tais problemas, o Presidente Pastrana apresentou o Plano Colômbia, que tinha o objetivo de sanar os conflitos domésticos para alavancar o desenvolvimento do país. Portanto, o processo de paz, a economia, o desenvolvimento social e a luta contra o narcotráfico foram algumas das razões que motivaram a confecção do Plano. Porém, vale ressaltar que, apesar de o Plano ter sido apresentado pelo chefe de Estado colombiano, os Estados Unidos interferiram na elaboração do mesmo.

Para promover negociações com os movimentos de esquerda, Pastrana atendeu a algumas reivindicações dos grupos guerrilheiros, como negociar sem que fossem obrigados a entregar as armas, e foi concedida às FARC uma área em território colombiano. Ao mesmo tempo em que o Presidente colombiano negociava a paz com grupos insurgentes, a Casa Nariño – sede do governo colombiano – elaborava ofensiva militar com apoio dos Estados Unidos. Em setembro de 1999, quando Pastrana visitou Washington para solicitar o empréstimo, ele mencionou a relação estreita da guerrilha com o tráfico de drogas e defendeu a importância de se eliminar os grupos de esquerda para pôr fim ao comércio de ilícitos.

No mesmo ano, em Brasília, o Plano Colômbia recebeu apoio de todos os países latino-americanos, o que foi imprescindível para seu projeto de paz, e a Colômbia reiterou que a preocupação com o combate ao narcotráfico era um problema de todos.

Os recursos destinados às forças de segurança da Colômbia também foram destinados ao governo colombiano, para contratar companhias privadas dos Estados Unidos, que forneciam material bélico, treinamento e apoio logístico aos militares e policiais colombianos. Assim, na prática, o Plano assumiu um caráter diferente daquele anteriormente proposto. Dessa forma, houve divergências entre os países tanto da Europa quanto da América do Sul em relação ao caráter do Plano. Alguns entendiam a proposta como intervenção militar dos EUA na região.

Em 2001, quando George Bush assumiu o poder, ele deu continuidade ao Plano Colômbia, e a discussão voltou ainda mais para o combate aos movimentos guerrilheiros do país andino, como vinha ocorrendo.

Os países que fazem fronteira com a Colômbia também sofrem com problemas econômicos e sociais, o que dificulta as relações entre eles e as tentativas de cooperação. As relações entre Colômbia e seus vizinhos dependem, sobretudo, de suas políticas internas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de segurança, como exposto, a cada dia vem se ampliando e fornecendo subsídios ao sistema internacional, para que ele se prepare para novos desafios e novos atores que ameaçam a ordem internacional e a construção da paz.

Vários autores refeltem diferentemente sobre as ameaças que geram insegurança ao Estado, mas todos as reflexões veem ao encontro da percepção de que, de Westphalia até os dias hoje, as preocupações com a segurança não podem ser limitadas às fronteiras dos territórios estatais, nem se pode eleger o aparato militar como única maneira de se proteger o Estado das ameaças externas.

Prova disso é o narcotráfico, que, entre as novas ameaças que deixam vulneráveis as populações em contexto mundial, ultrapassa as fronteiras estatais e, com estratégia de ataque que dribla qualquer segurança policial, infiltra-se nas comunidades, nas regiões, nos países, e é cada vez mais difícil encontrar mecanismos que coíbam sua proliferação.

O narcotráfico “gera emprego e renda” e, por isso mesmo, deturpa as mentes psicologicamente mais frágeis e economicamente mais vulneráveis, que preferem correr riscos e garantir a sobrevivência – ou, muitas vezes, galgar degraus mais altos dentro da máfia – do que seguir por caminhos mais estreitos, porém, mais seguros.

As drogas ilícitas destroem a vida de quase todos dos que delas se aproximam. O vício

leva ao crime, à segregação familiar, à degradação moral, e a Colômbia é um dos países drasticamente afetados pelo tráfico; não apenas pela quantidade de usuários e de traficantes em seu território, mas por ser a fonte do cultivo de cocaína, de heroína, de maconha, entre outras substâncias ilícitas. Por meio de acordo bilateral, a Colômbia conseguiu ajuda dos Estados Unidos para tentar reverter a situação do seu país.

As políticas de combate ao tráfico de drogas há muito vêm sendo objeto de preocupação por parte dos Estados Unidos. Foi possível verificar que as posturas adotadas entre os diferentes governos norte-americanos eram de caráter estratégico: variavam-se as leis, os acordos e a intensidade com que cada governo lidava com o problema, mas todos foram unânimes em reconhecer a necessidade premente de se combater o narcotráfico.

No governo Clinton, a Casa Branca e a Casa Nariño estreitaram os laços, e o Plano Colômbia foi criado. Com a contribuição financeira do governo norte-americano e com o Plano Colômbia, o combate às drogas na Colômbia passou a ser um dos principais assuntos da política de segurança norte-americana. Isso porque, segundo a visão dos Estados Unidos, a crise da Colômbia abarcava vários fatores, e o fato de os Estados Unidos terem se tornado a única superpotência do sistema internacional depois da Guerra Fria fez com que o tema do seu discurso fosse a reestruturação da segurança internacional; e o narcotráfico é uma das graves ameaças que põem em risco a segurança internacional como um todo.

Todo acordo bilateral gira em torno de interesses mútuos, embora os objetivos a alcançar sejam diferentes. No caso em estudo, a Colômbia é atualmente a maior fornecedora de drogas ilícitas em âmbito mundial. Os Estados Unidos, por sua vez, apesar do epíteto de imperialista, são os maiores consumidores de maconha e de cocaína também em escala mundial, o que favorece a intensificação do cultivo de drogas na região andina. Os Estados Unidos têm ajudado a Colômbia a enfrentar o problema do narcotráfico com informações, sistema de inteligência, tecnologia, suporte militar; e a Colômbia, por outro lado, absorvendo esse auxílio, tenta dirimir ou pelo menos minimizar o problema do alto consumo norte-americano de drogas ilícitas com políticas públicas de coibição ao narcotráfico.

Os acordos bilaterais são instrumentos de desenvolvimento e progresso, uma vez que ajudam a recuperar os países nos aspectos a que são propostos. Por meio da reciprocidade de acordos interestatais, Estados promovem alavancagens domésticas e firmam pactos de cooperação que só podem contribuir para o desenvolvimento socioeconômico, governamental e político das nações envolvidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DAVID, Charles-Philippe. *A Guerra e a Paz*. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

GRISCI, Carmem Lúcia Lochins. Modos de trabalhar e de ser na reestruturação bancária. Porto Alegre, ano 6, nº 12, jul/dez 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n12/22260.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2009.

GUZZI, André Cavaller. *O combate ao tráfico de drogas nos governos Reagan e Bush*. 2008. 114 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Campinas, São Paulo.

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

CINTRA, Rodrigo; CORREA, Priscila R.; VIGEVANI, Tullo. Globalização e Segurança Internacional. Disponível em: www.iea.usp.br/arigos. Acesso em: 22 abr. 2009.

SARFATI, Gilberto. *Teorias de Relações Internacionais*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2005.

SILVESTRE, Rosa Maria. *A horizontalização da cooperação técnica internacional: o caso das funções essenciais de saúde pública no Brasil*. 2007. 132 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília. Disponível em: http://www.btdt.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2223
Acesso em: 22 abr. 2009.

TESTA, Maurício Gregianin. *Fatores críticos de sucesso de programas de educação à distância via Internet*. 2002. 127 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n12/22260.pdf> Acesso em: 22 abr. 2009.

- i Narcotráfico. Disponível em: <www.historianet.com.br/conteudo/default.aspx?codigo=285>. Acesso em 5 de abril de 2009.
- ii Antidrogas. Disponível em: <www.antidrogas.com.br/narcotrafico.php>. Acesso em: 5 de abril de 2009.
- iii Ibidem.
- iv A Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE) é um órgão de fiscalização independente para a implementação das Convenções Internacionais das Nações Unidas de controle de drogas. Foi estabelecida em 1968, de acordo com a Convenção de Drogas de 1961. Os antecessores da Junta remetem aos tratados de controle de drogas que existiam na época da Liga das Nações. As funções da JIFE estão de acordo com os seguintes tratados: a Convenção Única sobre Drogas Narcóticas, de 1961, e sua apuração pelo Protocolo de 1972; a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971, e a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico de Drogas Narcóticas e Substâncias Psicotrópicas, de 1988.
- v VALENCIA, León. Disponível em: www.drashirleydecampos.com.br/noticias/18385. Acesso em: 1º abr. 2009
- vi Disponível em: www.drashirleydecampos.com.br/noticias/18385. Acesso em: 1º abr. 2009.