

**FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ – FADIC
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

THABATA CAMAROTTI DA SILVA BASTOS

**A AGENDA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL DA COLÔMBIA
Um estudo sobre a sua história e reconfiguração após os atentados ter-
roristas de 11 de setembro de 2001**

RECIFE

2015

THABATA CAMAROTTI DA SILVA BASTOS

A AGENDA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL DA COLÔMBIA
Um estudo sobre a sua história e reconfiguração após os atentados ter-
roristas de 11 de setembro de 2001

Monografia apresentada à Faculdade
Damas da Instrução Cristã - FADIC,
como requisito para obtenção do título
de Bacharel em Relações Internacionais.

ORIENTADOR: Prof. MSc. Pedro
Gustavo Cavalcanti Soares

RECIFE
2015

BASTOS, T. C. S.

A agenda de segurança internacional da Colômbia: um estudo sobre a sua história e reconfiguração após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Thabata Camarotti da Silva Bastos. Recife: o Autor, 2015.

57 folhas.

Orientador: Prof^o Pedro Soares

Monografia (graduação) – Bacharelado em Relações Internacionais - Faculdade Damas da Instrução Cristã. Trabalho de conclusão de curso, 2015.

Inclui bibliografia.

1.Relações Internacionais 2. Colômbia 3. Narcotráfico 4. Estados Unidos 5. Terrorismo.

327 CDU (2^aed.)

327 CDD (22^a ed.)

Faculdade Damas

TCC 2015 – 340

THABATA CAMAROTTI DA SILVA BASTOS

A AGENDA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL DA COLÔMBIA

Um estudo sobre a sua história e reconfiguração após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001

Monografia apresentada à Faculdade Damas da Instrução Cristã - FADIC, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: ____/____/____

Nota: ____

BANCA EXAMINADORA

Prof.Orientador: Pedro Gustavo Cavalcanti Soares
FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ – FADIC

Prof. Artêmis Holmes
FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ – FADIC

Prof.: Antonio Henrique Lucena Silva
FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ – FADIC

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. UM HISTÓRICO SOBRE A POLÍTICA EXTERNA COLOMBIANA	18
1.1 Política externa colombiana: forte alinhamento às diretrizes norte-americanas	18
1.2 O caráter militarista do Plano Colômbia	22
1.3 Mudanças após o 11 de setembro.....	23
1.4 A aliança entre EUA e Colômbia: manutenção da parceira e reafirmação da <i>Respice Polum</i>	26
2. A RECONFIGURAÇÃO DA AGENDA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL COLOMBIANA APÓS O 11 DE SETEMBRO.....	30
2.1 O papel das Forças Armadas Colombianas	30
2.2 A luta contra conflito armado colombiano	31
2.3 A Política de Segurança Democrática: guerra total contra o narcotráfico.....	33
2.4 O papel dos direitos humanos na PSD.....	36
2.5 As perspectivas regionais de segurança na era Uribe	39
2.6 Pós-PSD: os novos caminhos da política externa da Colômbia.....	40
3. EXPANSÃO, DESENVOLVIMENTO E SOLIDIFICAÇÃO DOS GRUPOS ARMADOS COLOMBIANOS	42
3.1 A influência do narcotráfico na ordem social colombiana	42
3.2 Formação e desenvolvimento do conflito armado colombiano	43
3.3 Os efeitos do narcotráfico na ordem social colombiana	48
3.4 As dificuldades para a obtenção de uma representação política para o narcotráfico.....	48
3.5 A resistência do Estado frente ao desmantelamento das ordens sociais vigentes	50
CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
REFERÊNCIAS	55

Lista de gráficos

Gráfico 1: Infrações ao DIH por atores armados nos anos 2002-2009.....	38
Gráfico 2: Distribuição de infrações ao DIH por atores armados.....	38

Lista de Tabelas

Tabela 1: Caça ao Cervo ou Dilema de Segurança.....	28
--	-----------

Lista de Figuras

Figura 1: Protesto contra o escândalo dos “falsos positivos”	37
---	-----------

Lista de Siglas

OEA – Organização dos Estados Americanos

DSN – Doutrina de Segurança Nacional

NSDD – National Security Decision Directive

FARCs – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

ELN – Exército de Libertação Nacional

AUC – Autodefesas Unidas da Colômbia

PSD – Política de Segurança Democrática

PISPD – Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade

OTAN – Organização do Tratado Atlântico Norte

ONU – Organização das Nações Unidas

FMI – Fundo Monetário Internacional

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

UNASUL – União das Nações Sul-Americanas

APEC – Organização de Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

EPL – Exército Popular de Libertação

M-19 – Movimento 19 de Abril

CONVIVIR – Associações Comunitárias de Vigilância Rural

A AGENDA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL DA COLÔMBIA

Um estudo sobre a sua história e reconfiguração após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001

Thabata Camarotti da Silva Bastos*

RESUMO

Desde a década de 1950, a Colômbia se mostrou um terreno propício para o desenvolvimento de atores armados que têm influenciado os hábitos e valores da população, além de modificar as ordens sociais de várias regiões do Estado. Depois de algum tempo de conflito, esses grupos se associaram ao narcotráfico, tornando o país o maior produtor e distribuidor de drogas do mundo. Foi nesse contexto que os Estados Unidos passaram a criar fortes políticas de combate aos guerrilheiros e suas atividades ilícitas que, mais tarde, passaram a ser classificados como terrorismo. Após atentados de 11 de setembro, os norte-americanos enquadraram a Colômbia na chamada “guerra ao terror”, que passou, então, devido à histórica parceria com os EUA, a adotar um programa de intolerância aos narcotraficantes que tinha o objetivo de dizimá-los a qualquer custo.

Palavras-Chave: **Colômbia, narcotráfico, Estados Unidos, terrorismo.**

*Aluna concluinte do curso de Relações Internacionais

ABSTRACT

Since the 1950s, Colombia has become a fertile ground to the development of armed actors which have influenced the habits and population values, and modified the social orders in many areas of the country. After a long time of conflict, these groups got associated with the drug trafficking, making the country the largest drugs producer and distributor of the world. In this context, the United States began to create strong policies to combat the guerrillas and their illicit activities that later came to be classified as terrorism. After the September 11 attacks, Americans framed Colombia in the "war on terror", that, due to the historical partnership with the US, adopted a program of intolerance to drug traffickers which aimed to decimate them at any cost.

Keywords: Colombia, drugs trafficking, United States, terrorism.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, eu gostaria de agradecer à minha família por todo o apoio dado em minha jornada acadêmica. Pai, mãe e irmãos, sem vocês nada disso seria possível, este ciclo não estaria sendo concluído... este sonho não estaria sendo realizado. Vocês são a grande razão que me faz seguir em frente e tentar dar o melhor de mim todos os dias.

Não poderia deixar de agradecer também ao Artur, meu namorado / melhor amigo / companheiro, e todas as outras qualidades que eu puder lhe atribuir. Ele que acompanhou inteiramente as noites mal dormidas, a preocupação, a dedicação, o nervosismo, os estresses, enfim... em cada passo desse trabalho, ele esteve presente. Participou e torceu como se fosse a sua própria monografia. Por essas e outras que o meu muito obrigada deve ficar registrado por aqui.

Ao meu orientador, Pedro, que tanto me ajudou, se dedicou, leu e releu o trabalho inúmeras vezes e também acompanhou de pertinho o desenvolvimento de todo o texto. Muito obrigada – principalmente – por me acalmar e confiar no meu potencial!

No mais, agradeço a todos que, de alguma forma, participaram deste momento, como o prof. Antônio Henrique, que me deu dicas de leitura e se disponibilizou para me ajudar com o assunto; e meus amigos, que estavam torcendo o tempo inteiro por essa vitória e, em alguns momentos, precisaram entender a minha ausência.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa fazer um estudo sobre a história da agenda de segurança internacional colombiana e sua reconfiguração após os ataques terroristas ao Pentágono e ao World Trade Center em 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos – atentados que foram marcos fundamentais para o entendimento da mudança de estratégia das autoridades contra o conflito armado que assola o país desde a década de 1950. Além disso, busca compreender o poder dos grupos armados e as lutas que eles travam contra o governo; além de analisar o alinhamento da Política Externa colombiana às diretrizes estadunidenses.

A Colômbia é um país historicamente marcado por divisões geográficas, regionais, culturais, sociais, políticas e econômicas que, na maior parte do tempo, foram equacionadas pela violência, e passou a enfrentar, dentro desse contexto, a formação de grupos de defesa, influenciados, de uma forma geral, pela repressão do Estado no período conhecido como Frente Nacional. Esses grupos, mais tarde, constituiriam os conflitos armados, tendo como principais expoentes as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) – hoje consideradas uma organização terrorista por muitos países – e o Exército de Libertação Nacional (ELN), e as organizações paramilitares de direita, como as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), que passaram a estabelecer combates entre si e contra o Estado. Na década de 80, esses grupos passaram a se envolver com o tráfico ilícito de entorpecentes, o que agravou ainda mais os seus conflitos contra o governo do país. Diante desse quadro, o aumento da interdependência entre as esferas interna e externa da realidade colombiana foi uma consequência fundamental, pois essa interdependência se refletiu nas percepções, estratégias e abordagens políticas.

Dito isso, é importante colocar que uma análise da Política Externa da Colômbia evidencia que esta esteve, em grande parte do tempo, muito ligada aos Estados Unidos, por se sentir abandonada pelos vizinhos regionais. Um exemplo muito claro está na formulação da doutrina *Respice Polum*, que teve início no governo de Marco Fidel Suarez (1918-1922) e predominou na diplomacia colombiana por todo o século XX, e segundo a qual o país deveria adotar um alinhamento incondicional às diretrizes norte-americanas em matéria de política externa, acreditando que a Colômbia poderia tirar grande proveito dessa associação. Além disso, outras ações como o envio de tropas para a Guerra da Coreia (1951) e a

participação ativa na expulsão de Cuba da OEA (1962) também mostram o alinhamento à política norte-americana.

Um importante fato que mostra o quanto a política externa colombiana está voltada para os interesses estadunidenses foi a criação do Plano Colômbia. Embora este abarque projetos sociais, econômicos, políticos, jurídicos e de Direitos Humanos, o caráter bélico representou uma certa primazia, consumindo a maior parte dos recursos. As principais diretrizes deste programa seriam a aproximação do Estado colombiano com as populações afetadas pela violência por meio de investimentos sociais e substituição de plantios de coca e a assistência técnica, militar e financeira dos EUA para o combate ao narcotráfico em toda região andina.

A partir de 2002, Álvaro Uribe tomou posse da presidência colombiana e passou a enfrentar os grupos guerrilheiros de forma intolerante. Formulou e pôs em prática a Política de Segurança Democrática (PSD), colocando-os como prioridade maior da segurança nacional, uma vez que representariam uma ameaça militar caracterizada fundamentalmente pelo uso do terrorismo como técnica de combate. Assim, o governo Uribe alinha o seu programa com a proposta norte-americana de uma guerra global contra qualquer tipo de terrorismo existente, a famosa “guerra ao terror” criada pelo ex-presidente Bush, endurecendo a sua política de combate às FARC e outros atores armados e formulando programas a fim de diminuir – e, se fosse possível, aniquilar – sua força e conter o seu avanço no território colombiano.

Uribe seguiu à risca o objetivo de dizimar os guerrilheiros. No ano de 2008, foi desenvolvida uma operação, chamada “Operação Fênix”, para capturar um dos líderes desses grupos, Raúl Reyes, durante a qual as Forças Armadas da Colômbia acabaram invadindo o território equatoriano, desrespeitando a soberania do país vizinho. Nesse episódio, o exército colombiano encontrou computadores de Reyes detalhando informações que mostravam uma ligação entre as FARC e o governo de Rafael Correa (Equador) e Hugo Chávez (Venezuela) – incidente que levou à deterioração das relações entre os países e à ruptura das relações diplomáticas entre Equador e Colômbia. Além disso, em 2009, foi levado a público um novo acordo militar entre EUA e Colômbia, o qual anunciava a implantação de sete bases militares americanas em território colombiano para o combate das organizações por eles consideradas terroristas.

Dessa forma, a política teve tanto sucesso internamente, uma vez que as taxas de violência diminuiriam consideravelmente, quanto insucesso no âmbito exterior, uma vez que os métodos utilizados por Uribe desgastaram sua relação com parte da comunidade

nacional, em especial os seus dois vizinhos (Equador e Venezuela, pelos motivos já expostos – e além deles, é importante acrescentar que, na época, a Venezuela era governada por Hugo Chávez, inimigo declarado dos EUA). No entanto, o sucesso interno da PSD rendeu bons frutos à Uribe, fazendo com que o seu candidato, o então ministro de defesa Juan Manuel Santos, fosse eleito em 2010.

Juan Manuel Santos, sucessor de Álvaro e atual presidente colombiano, apesar de prosseguir com o objetivo de combater agressivamente os grupos irregulares, modificou e deu novos rumos a algumas estratégias de política externa, a fim de se retratar com os vizinhos e entendendo a importância de reinserir o país à nova realidade do continente sul-americano, uma vez que as medidas de Uribe estavam cada vez mais isolando a Colômbia do mundo exterior. Além disso, a ajuda deste é imprescindível no combate às FARC, visto que elas atuam, também, nas áreas de fronteira.

Santos adotou como medida para combater o terrorismo e o narcotráfico a Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade (PISPD), criada em 2011, a qual tem como objetivo: obter uma melhoria substancial na inteligência, fortalecer a liderança e controle, proteger estrategicamente a população, aplicar estrategicamente a força e respeitar os direitos humanos e direitos humanitários internacionais, assegurando, assim, o desaparecimento das gangues criminosas no país. A PISPD integra as instituições responsáveis pela segurança e divide o país em áreas coloridas, em que cada cor representa o grau da intensidade dos ataques dos grupos naquela área e, dessa forma, essas instituições podem desenvolver um projeto para cada uma, de acordo com a sua cor.

Dessa forma, será apresentado como os grupos guerrilheiros se comportam na luta antiterrorista que o governo colombiano trava na tentativa de diminuir o narcotráfico e a insegurança em seu território. As novas políticas são aprovadas pela população interna, uma vez que as taxas de homicídio, furto e extorsão foram reduzidas.

A importância de se estudar a Agenda Internacional de Segurança da Colômbia se faz necessária para entender e, a partir desse ponto, buscar medidas para ajustar as profundas marcas que o tráfico de entorpecentes, praticado pelas forças paramilitares, deixou no desenvolvimento social, cultural, econômico e político do país. Desde a década de 80, quando o tráfico se intensificou e foi internacionalizado, os índices de violência atingiram números alarmantes. Dessa forma, as autoridades encontraram – e até hoje encontram – grandes dificuldades para combater os sofisticados grupos considerados terroristas.

É bem verdade que a questão do narcotráfico não existe apenas na Colômbia. Entretanto, o que mais chama a atenção é que o país é o líder mundial em produção de cocaína com, aproximadamente, 70% da distribuição total do mundo e 90% do processamento, segundo fontes do Departamento de Estado dos Estados Unidos, em 2004¹. Os EUA, inclusive, são o destino da maior parte dessa droga. Assim, o assunto se tornou motivo de discussões entre os dois países e possibilitou um alinhamento ainda maior da política externa colombiana às diretrizes norte-americanas, através da formulação de políticas conjuntas – com destaque para o polêmico Plano Colômbia – que, em alguns momentos, não agradaram outros atores do cenário internacional, gerando alguns conflitos interestatais, como já citado rompimento de relações diplomáticas entre Equador e Colômbia no ano de 2008.

Existem várias causas que explicam por que a Colômbia se tornou um solo tão fértil para o desenvolvimento do narcotráfico como em nenhum outro país do continente. Acontece, conforme aponta Duncan (2009), que “uma situação conjuntural se transformou em parte estrutural da ordem social”, devido aos fatores que viabilizaram o crescimento da indústria da droga, que vão muito além de aspectos geográficos e econômicos: se estendem às relações clientelistas, uso de poder político para a criação de riquezas, a dificuldade do Estado central para impor a sua hegemonia, etc. O narcotráfico conseguiu transformar profundamente a sociedade colombiana, pois a produção de narcóticos redefiniu a estrutura social, os mecanismos de controle político, os valores, hábitos e normas permitidas, dentre diversos outros acontecimentos. Essas novas ordens demandavam a produção e o tráfico de drogas, que, claro, eram necessários para a sobrevivência das empresas narcotraficantes.

Nesse contexto, o ponto de articulação entre ordens sociais com tais características e os empresários do narcotráfico foi a necessidade de proteção destes últimos. Como empresa capitalista, o narcotráfico não apresenta problemas de rentabilidade, pois os preços da demanda são muito superiores aos custos da “oferta”. O problema maior estaria nos riscos da sobrevivência dessa empresa: os cultivos estão em ameaça constante de serem fumigados, as autoridades podem confiscar a mercadoria, destruir os laboratórios ou capturar os empresários, e, além disso, outros empresários podem roubar mercadorias e propriedades. São esses os motivos que fazem com que a busca de mecanismos de proteção que reduzam os riscos inerentes à indústria seja uma das principais atividades narcotraficantes, desde os cultivadores até os grandes exportadores de cocaína. As máfias constituem a forma básica de reduzir os riscos, uma vez que possuem uma elevada capacidade militar. Elas

¹ Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/esp/Archive/2005/Mar/04-844929.html>> Acesso em: 15 de fevereiro de 2015.

cobram tributos aos empresários em troca de proteção e garantias nos acordos e sua demanda cresceu proporcionalmente ao desenvolvimento do narcotráfico.

O poder militar do Estado em seu conjunto é muito superior ao das máfias, mas, no caso colombiano, a fragmentação da sociedade tem levado à existência de regiões onde a intervenção do Estado está limitada pelos poderes e a ordem local. Nesses cenários, foi possível construir exércitos privados que não só estavam em condições de proteger os empresários da droga e regular o negócio de acordo com as máfias, como também de expandir a sua dominação ao resto da sociedade. Além de utilizar o poder militar para cuidar de assuntos de produção e de tráfico de drogas, este também era utilizado para a imposição de guerrilheiros e narcotraficantes como o Estado local de sociedades fragmentadas, divididas por lutas entre facções e fundamentadas sobre redes clientelistas. E o narcotráfico se mostrou a atividade econômica propícia para instaurar este ambiente e financiar a ordem de suas expressões locais como Estado.

Todo esse tempo de exposição ao narcotráfico trouxe, como consequência, modificações estruturais na sociedade, que passou a considerá-lo um meio necessário para manter os níveis de consumo. Mesmo que houvesse uma negociação de paz com o ator armado dominante em determinada região, ou mesmo a sua eliminação, isso não significava o fim do conflito. Assim, surgiriam novos atores que chegariam para dominar esse território e regular uma ordem social vinculada às empresas narcotraficantes. Mas mesmo que o Estado central não consiga pacificar todas as regiões, não significa que sua hegemonia em áreas mais desenvolvidas ou sua integridade como Estado-nação tenham diminuído. A sua estratégia, como vai ser possível perceber, será a de alcançar vitórias graduais, que evitem que a concentração de poder por parte de uma facção coloque em risco a sua supremacia.

Para melhor compreensão do trabalho, o mesmo é dividido em três partes: a primeira fará um levantamento da história da política externa colombiana, a fim de compreender o seu posicionamento na atualidade; o segundo mostra a mudança que ocorreu na Agenda de Segurança Nacional da Colômbia após os atentados terroristas de 11 de setembro, quando Álvaro Uribe assumiu a presidência do país; e por fim, a terceira parte busca explicar como o narcotráfico se infiltrou nas raízes da sociedade, de forma a criar novas ordens sociais que dependem dele para se manter.

Em síntese, o estudo sobre a Agenda de Segurança Internacional da Colômbia, que, após o 11 de setembro, foi alterada em busca de servir a proposta da “Guerra ao Terror” dos Estados Unidos, faz-se muito relevante para o campo das Relações Internacionais, uma vez que o narcotráfico existente no país é o maior do mundo, deixando marcas não

apenas dentro do seu próprio território, mas também no plano externo, direta ou indiretamente. Além disso, ele modifica as ordens sociais existentes no país, infiltrando-se no dia-a-dia da população, que passa a considerá-lo como habitual e necessário. Portanto, é importante enxergar que a Colômbia ainda tem um longo caminho para percorrer e ainda há muito a ser feito para que a paz, tão desejada por seu povo, seja verdadeiramente alcançada.

1. UM HISTÓRICO SOBRE A POLÍTICA EXTERNA COLOMBIANA

1.1 Política externa colombiana: forte alinhamento às diretrizes norte-americanas

Fazendo-se uma análise da história da política externa colombiana, é possível perceber que ela esteve, desde a perda do Panamá pela Colômbia no início do século XX, bastante alinhada aos interesses norte-americanos. Essa relação está fundamentalmente baseada na doutrina *Respice Polum*, a qual teve início no governo de Marco Fidel Suarez (1918 – 1922), e permeou a diplomacia colombiana por todo o século XX. Segundo essa doutrina, o país deveria adotar uma postura de apoio e cooperação com os Estados Unidos, pois, além de pertencer à esfera de influência norte-americana, a Colômbia ainda poderia se beneficiar dessa associação. O exemplo do indiscutível alinhamento às diretrizes dos EUA pode ser citado pelo envio de tropas para a Guerra da Coreia (1951) e a participação na expulsão de Cuba da Organização dos Estados Americanos (1962). Durante as décadas de 1970, 1980 e 1990, a *Respice Polum* continuou marcando vários governos, como o de Turbay Ayala (1978 – 1982), que tomou medidas como a assinatura de tratado de extradição com os EUA; a participação norte-americana como país observador nas eleições salvadoreñas de 1982; o envio de tropas colombianas para a Península do Sinai para ajudar na garantia do cumprimento dos acordos de Camp David sobre a paz no Oriente Médio; a permissão para a instalação de radares norte-americanos em San Andrés, com o objetivo de monitorar o governo sandinista na Nicarágua; e o não-apoio à causa Argentina na Guerra das Malvinas – único país da América Latina que adotou tal posição (Arana, 2004; Carvajal, 2005/2006 apud SANTOS, 2010).

Já na perspectiva estadunidense, após alguns episódios como a sua participação na fragmentação do território colombiano na questão do Canal do Panamá – os quais mostravam a sua estreita relação com o país latino-americano –, na chamada “Operação Justa Causa”, para capturar Manuel Noriega, a Colômbia se tornou atrativa no contexto da Guerra Fria, tendo importante papel na luta contra as influências soviéticas no hemisfério sul. A invasão ao Panamá já demonstrava que, a partir de então, o governo dos EUA estaria disposto a utilizar quaisquer meios – inclusive os militares – para atingir seu objetivo com relação ao combate ao narcotráfico. Dessa forma, as Forças Armadas colombianas fizeram parte da estratégia da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) norte-americana, para as quais os EUA ofereceram

apoio militar, financeiro, técnico e logístico, a fim de ajudar na luta contra grupos sociais e movimentos guerrilheiros de esquerda.

Nesse contexto, EUA e Colômbia se uniram em forma de coalizão, ou seja, em cooperação, a fim de atingir um objetivo comum que, neste caso, seria o combate ao narcotráfico. Uma definição deste conceito foi proposta por Gamson (1964) como: "uma situação de coalizão é definida por um jogo, de n pessoas, com motivos mistos". Entretanto, no final, o objeto a ser combatido é necessariamente o mesmo.

Na década de 1970, os EUA incluíram na Doutrina de Segurança Nacional a luta contra a produção e comercialização das drogas ilícitas, promulgando, no ano de 1982, a *Defense Authorization Act*, lei que dava direito ao exército estadunidense a participar do combate aos narcóticos. Mais tarde, em 1986, o presidente Reagan (1980 – 1988) criou a *National Security Decision Directive* (NSDD), política que ditava que a relação entre terrorismo de esquerda e narcotráfico seria uma ameaça para a segurança nacional norte-americana. Além de toda a pressão nos países latino-americanos para dar apoio à luta anti-drogas, os Estados Unidos estabeleceram também a Certificação, através da qual a Casa Branca passou a monitorar os esforços desses países no combate aos narcóticos, impondo sanções aos que não colaborassem com as suas políticas. E foi dentro desse contexto que os EUA passaram a considerar o tráfico de drogas como um “problema de segurança nacional”, cujo combate deveria ser feito por meio de um forte ataque à *oferta* da droga – o que serviu, mais tarde, como justificativa para a militarização das políticas norte-americanas.

A partir do fim da Guerra Fria, em 1989, os EUA passaram a considerar não mais o comunismo, mas o narcotráfico como a grande ameaça à sua segurança nacional. O presidente Bush pai, inclusive, se utilizou da expressão de efeito “guerra às drogas” para lançar a *National Defense Authorization Act*, um dos principais documentos que representava a luta antinarcóticos. Nesse sentido, a Colômbia se tornou um dos seus principais alvos, uma vez que estava se tornando um dos maiores centros de produção e tráfico de drogas ilícitas do mundo: o notável crescimento da produção e tráfico de maconha, cocaína e heroína, além do conflito armado, transformaram o país, sob a visão norte-americana, em uma ameaça, não só à sua segurança, mas também à estabilidade regional.

Seguindo essa linha, em 1989, Bush também criou a chamada *National Drug Control Strategy*, política descrita pela Casa Branca como: “esforços para reduzir o uso das drogas ilícitas e sua consequência nos Estados Unidos - uma abordagem que rejeita a falsa escolha entre a aplicação da ‘guerra às drogas’ e a legalização das drogas”. No início da década de 1990, a proposta de “guerra às drogas” desenvolveu uma estratégia que passaria

a ser conhecida como *Estratégia Andina*. Esta apresenta alguns pontos fundamentais: fortalecimento das instituições políticas dos países chaves na oferta de drogas ilícitas (Bolívia, Colômbia e Peru); fortalecimento operacional de unidades militares e policiais encarregadas do combate ao circuito da droga; assessoramento militar e policial direto aos países andinos para o desmantelamento de *cartéis* (Colômbia) e de *firmas* (Peru) de drogas. Este último item representa, mais especificamente para o caso colombiano, uma política de extradição de narcotraficantes (VILLA, OSTOS, 2005, p. 2).

Durante alguns anos, o governo colombiano foi resistente à política norte-americana, principalmente nos mandatos de Betancur, Barco e Gaviria – no qual as tensões se intensificaram devido à fuga de Pablo Escobar, um dos chefes do narcotráfico, considerado como um dos homens mais procurados pelas autoridades colombianas e norte-americanas. Para Olson e Zeckhauser, no artigo *An economic theory of alliances* (1966, p. 122), “uma premissa que todas essas organizações devem ter é a de servir os interesses comuns dos Estados membros”². No caso da coalizão EUA-Colômbia, a intenção era se proteger contra um inimigo comum – o narcotráfico. Entretanto, como explica Gabriel Cepaluni, na medida em que qualquer ação individual para fornecer um benefício coletivo também vai para os outros membros, os participantes individuais da organização passam a não ter incentivos para fornecer quantidades ótimas de tais bens (CEPALUNI, 2010, p. 6). Ou seja, a Colômbia não se sentia incentivada a cooperar, uma vez que os principais benefícios se dirigiam para os EUA. Além disso, o país se confiava no respaldo dos norte-americanos para contra-atacar a guerrilha a qualquer momento.

César Gaviria (1990 – 1994) passou todo o seu mandato num ambiente de extrema pressão, de um lado, por um governo em estado de alerta devido aos guerrilheiros armados que se encontravam em todo o país, e de outro, pelo governo norte-americano. O presidente colombiano lançou um ataque contra o Cartel de Cáli, o qual estava injetando recursos financeiros em círculos políticos, financiando campanhas políticas para a eleição do poder Executivo. Dessa forma, Washington se convenceu de que haveria um vínculo direto entre o presidente então eleito, Ernesto Samper (1994 – 1998), e a máfia colombiana. Durante algum tempo, houve um claro distanciamento entre os dois países e a consequente deterioração das relações bilaterais fez com que os EUA impusessem sanções econômicas à Colômbia. Sob esse clima de tensão, os grupos armados aproveitaram-se do momento de instabilidade dominante no país e acabaram conquistando importantes espaços políticos. Co-

²Disponível em: CEPALUNI, Gabriel. *Coalizões Internacionais: revisão da literatura e propostas para uma agenda de pesquisa*. São Paulo: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, 2010.

mo reação, o Exército Colombiano alertou as autoridades norte-americanas acerca das consequências da “não certificação” da Colômbia, o que acabou reduzindo a assistência externa no combate ao narcotráfico, e pôde, então, convencer a Administração Clinton da existência de uma ligação estreita entre narcotráfico e guerrilha, oferecendo como exemplo o “cartel das FARC”.

Após esse período de distanciamento, as próximas gestões foram se alinhando à proposta dos Estados Unidos. Isso aconteceu por diversos fatores: as dificuldades do Estado para conter o crescimento do narcotráfico; os recursos econômicos gerados pelo narcotráfico – que não só aumentam os níveis de violência e corrupção, mas também contribuem no aumento do poder das guerrilhas, agravando ainda mais o conflito interno e causando muitas mortes, além de elevar os números de feridos, desaparecidos, sequestros, etc –; as intensas pressões, ameaças e sanções dos EUA, que envolveram a retirada da Certificação e a qualificação da Colômbia como uma “narcodemocracia”, o que desestabilizou ainda mais o cenário interno e externo do país; a percepção de vários setores da sociedade de que o Estado não teria capacidade para derrotar os grupos armados ilegais, precisando, assim, de ajuda externa para enfrentar o conflito (SANTOS, 2010).

A partir de então, nos governos de Bill Clinton (1993 – 2001) e Andrés Pastrana (1998 – 2002), as políticas adotadas pelos dois países convergiram notavelmente. Ao assumir o cargo, Pastrana apresentou o seu plano de desenvolvimento, o chamado “Cambio para construir la paz 1998-2002”, o qual assumiu a tarefa de relegitimar o sistema político tanto interna como externamente, e buscava uma negociar pacificamente com os movimentos insurgentes para solucionar o conflito e envolver a comunidade internacional na mediação do mesmo, afirmando que a produção e tráfico de narcóticos seria um problema social que pedia um tratamento multilateral. Basicamente, a proposta era buscar recursos de governos e organismos multilaterais para fortalecer institucionalmente o Estado e desenvolver a economia, criando condições econômicas, sociais e ambientais que propiciassem uma paz integral (Restrepo, 2001 apud SANTOS, 2010). Entretanto, ela não teve condições de ser levada para frente devido à falta de envolvimento internacional, além das dificuldades estruturais da própria Colômbia para cumprir os seus objetivos. Dessa forma, o governo teve que adotar outra estratégia, o que significava restabelecer a sua aliança com os EUA para tentar solucionar as questões internas. Nesse sentido, Pastrana teve sucesso em fortalecer as relações com os EUA, o que significou internacionalizar o conflito colombiano e a luta ao narcotráfico através de mecanismos concretos, culminando no Plano Colômbia.

1.2 O caráter militarista do Plano Colômbia

O Plano Colômbia, previsto inicialmente para durar até dezembro de 2005, tinha como principais componentes: a aproximação do Estado colombiano com as populações afetadas pela violência por meio de investimentos sociais e substituição de plantios de coca; a assistência técnica, militar e financeira dos EUA para o combate ao narcotráfico em toda região andina, especialmente na Colômbia; e a contribuição europeia para dar seguimento ao projeto. Com relação ao narcotráfico, o plano esteve muito alinhado à visão norte-americana, a qual afirma que o consumo de drogas no seu país não seria um problema de demanda interna, e sim de oferta externa, o que levou uma estratégia baseada na já citada erradicação dos cultivos das drogas. Assim, embora o plano contemplasse propostas sociais, econômicas, políticas, jurídicas e de Direitos Humanos, o caráter bélico e repressor representou o seu “espírito”, consumindo a maior parte dos recursos (SANTOS, 2010).

Além disso, o caráter militarista também visava contrapor a expansão das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia e do Exército de Libertação Nacional no conflito interno colombiano, pois, além do envolvimento desses grupos com o narcotráfico, suas ações atrapalhavam as políticas norte-americanas no território colombiano, uma vez que se posicionavam contra o “Consenso de Washington”, atacavam corporações norte-americanas, geravam instabilidade regional e cometiam sequestros e assassinatos contra cidadãos dos EUA (SANTOS, 2010, p. 74). Nesse contexto, as Forças Armadas da Colômbia, apoiadas pelos militares norte-americanos, passaram a atuar ofensivamente contra os guerrilheiros. É possível notar, portanto, que o Plano Colômbia também tinha como objetivo proteger a segurança e os interesses econômicos de grandes corporações dos EUA presentes no país.

Olson e Zeckhauser (1966) utilizaram o exemplo da OTAN para desenvolver a sua teoria e explicar que, diversas vezes, os maiores membros de uma aliança arcavam com um custo desproporcional para promover a defesa comum desta, deixando porcentagens comparativamente menores para os seus aliados, muitas vezes, portanto, ameaçando a independência dessas alianças³. Após comprovarem a teoria empiricamente, os autores concluem que na ONU, por exemplo, há uma tendência a incentivar as nações menores a não pagarem suas cotas e as grandes nações a assumirem partes maiores dos custos. As maiores nações industrializadas arcam com custos desproporcionais para a manutenção da institui-

³Disponível em: CEPALUNI, Gabriel. *Coalizões Internacionais: revisão da literatura e propostas para uma agenda de pesquisa*. São Paulo: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, 2010.

ção em comparação com os países menos desenvolvidos. Isso ocorreria porque cada aliado desfruta de apenas uma fração dos benefícios coletivos, mas arca com os custos de qualquer quantidade adicional deste bem. Isso significa que os membros individuais do grupo são incentivados a parar de fornecer benefícios coletivos bem antes do ótimo de Pareto⁴ ser alcançado.

Neste ponto, é importante perceber que a união formada entre EUA e Colômbia pode ser considerada um “outsider”, ou seja, não se encaixa na Teoria da Coalizão, pois a Colômbia, que estava no “epicentro” do conflito, acabou arcando com as maiores proporções de recursos para o Plano Colômbia. O projeto contava com um investimento de US\$ 7,5 bilhões, dos quais os EUA forneceriam US\$ 1,3 bilhão (sendo US\$ 47 milhões para o Equador). O governo colombiano aplicaria US\$ 4 bilhões, sendo que 80% dos recursos viriam de financiamento externo e 20% de ajuste fiscal e de impostos sob controle do FMI, e o restante, de países europeus e instituições internacionais. Seriam destinados cerca de 76% dos recursos provenientes de crédito externo ao investimento social, e o restante direcionado ao combate ao narcotráfico como uma das prioridades do governo⁵.

De qualquer forma, as contribuições militares dos Estados Unidos eram de extrema importância para o Plano. Tanto é que, uma vez que houve o distanciamento entre os dois Estados, o exército colombiano precisou recrutar a ajuda norte-americana de volta para conseguir conter o crescimento da guerrilha.

Seguindo a proposta do Plano, a Colômbia incorporou definitivamente a estratégia norte-americana de combate ao narcotráfico e aos paramilitares, com os EUA utilizando a sua antiga estratégia da “guerra de baixa intensidade”, na qual oferecem recursos econômicos, logísticos e militares para que seus aliados possam implementar os combates internos em sintonia com os seus interesses.

1.3 Mudanças após o 11 de setembro

O Plano Colômbia ganhou ainda mais força neste século, com a ascensão de Álvaro Uribe (2002 – 2006) no governo colombiano, que rompeu com a negociação de paz com a

⁴O ótimo de Pareto é uma situação em que os recursos de uma economia são alocados de tal maneira que nenhuma reordenação diferente possa melhorar a situação de qualquer indivíduo (ou agente econômico) sem piorar a situação de outro.

⁵Disponível em: 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, 2010.

guerrilha, devido à exigência da população pelo fim do conflito interno. Do lado norte-americano, o presidente Bush divulgou a sua nova doutrina antiterrorista, após o ataque 11 de setembro de 2001, que significou uma grande mudança no relacionamento da política externa dos EUA com a Colômbia e região andina. Desde meados da década de 1990, tanto o governo norte-americano quanto o colombiano já haviam percebido a existência de estreitos vínculos entre a guerrilha colombiana e os narcotraficantes, aliança que ficou conhecida como *narcoguerrilha*. Ambos os líderes concordavam que os paramilitares “são terroristas que controlam o narcotráfico e ameaçam a segurança nacional e mundial”. Após os atentados terroristas, o governo de W. Bush passou a considerar a “guerra às drogas” como uma *guerra ao terrorismo*. A mudança conceitual queria dizer que a *narcoguerrilha* também daria espaço ao *narcoterrorismo* (VILLA, OSTOS, 2005, p. 14). A partir de então, passou a pressionar os demais países andinos para que classificassem grupos como as FARC como terroristas, fazendo com que o conflito fosse tomado como uma questão global. Dessa forma, o Plano Colômbia passou a ser parte da estratégia norte-americana de combate ao terrorismo, a partir do qual os EUA passaram a intervir ainda mais no plano doméstico colombiano, transformando os dois países em grandes aliados.

Nesse contexto, com o apoio dos Estados Unidos e da sociedade colombiana, Uribe colocou em prática o seu principal plano de governo, a chamada Política de Segurança Democrática (PSD), que tinha como objetivo de recuperar “a legitimidade, a legalidade e a governabilidade do Estado colombiano”, com ênfase para: a consolidação do território e da soberania nacional; a segurança dos cidadãos; o combate às drogas ilícitas e ao crime organizado, por meio do fortalecimento de políticas de fumigação das zonas de plantio e de combate pelo exército aos grupos de narcotraficantes; o desenvolvimento das regiões pobres e de conflito, com programas produtivos e de paz; a promoção e a proteção dos Direitos Humanos; e a cooperação em programas bilaterais e multilaterais, através de acordos com os países vizinhos, para a proteção das fronteiras (Departamento Nacional de Planeación, 2003)⁶. Determinado a atingir seus objetivos, Uribe, em seu primeiro mandato, adotou diversas medidas, como: a criação de uma rede de informantes em toda a sociedade, com recompensas para quem entregasse os colaboradores de grupos insurgentes ou criminosos; a colocação de tropas do Exército e da polícia para garantir a segurança nas estradas; a solicitação do aumento da ajuda econômica dos EUA para não somente manter a política de erradicação dos cultivos ilícitos, mas também combater as ações das guerrilhas;

⁶Disponível em: COLOMBIA. *Brindar Seguridad Democrática. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2003.

o aumento das forças do Exército com o recrutamento de “soldados camponeses”, etc. Além disso, ele decretou o Estado de Comoção Interior, em 2002, que permitiu ao governo elevar impostos para aumentar o efetivo das Forças Armadas e policiais, autorizar prisões sem ordens judiciais e deter cidadãos com base em suspeitas de intenções de cometer delitos. Assim, a PSD demandou um aumento montante público destinado à defesa e segurança, além de profundas mudanças institucionais, a fim de combater os grupos guerrilheiros (SANTOS, 2010).

Com relação à Política de Segurança Democrática, em seu primeiro mandato, o presidente colombiano focou em exterminar ou forçar a rendição dos paramilitares e guerrilheiros, estratégia que ficou muito clara em uma frase dita pelo mesmo em seu Plano Nacional de Desenvolvimento: “A via do diálogo no meio do conflito está esgotada [...] A paz não se negocia, se constrói”⁷. Seguindo a política de não negociar com os guerrilheiros, Uribe rejeitou, inclusive, a proposta das FARC de trocar sequestrados por guerrilheiros encarcerados.

Apesar de não ter derrotado totalmente as guerrilhas e nem a indústria da droga, o governo conseguiu contra-atacar os guerrilheiros, diminuindo significativamente seu número de membros, limitando suas atividades, seus territórios, etc. Com relação ao combate às drogas, embora Uribe não tenha conseguido cumprir a promessa de eliminar os cultivos de coca até 2006, dados do governo colombiano indicaram uma redução de 46,4% nos cultivos ilícitos, entre 1999 e 2005. Assim, os plantios de coca teriam passado de 163.290 hectares, em 1999, para 85.750, em 2005⁸. Mesmo assim, a Colômbia segue na posição de maior plantador de coca e produtor de cocaína do mundo, sendo responsável por 54% dos plantios e 65% da produção, segundo o Relatório da ONU sobre Drogas (2006). Por isso, estudiosos e instituições falam sobre a ineficácia da política antidrogas dos EUA para resolver o problema.

De qualquer forma, a Política de Segurança Democrática, apesar de seus aspectos militares, que devido aos longos anos de conflitos internos, nos quais os guerrilheiros atacavam inocentes, eram apoiados pela população, resultou em grande popularidade ao governo Uribe, sobretudo nos setores urbanos. Tanto que a reeleição de Uribe, em maio de 2006, pode ser creditada, em grande parte, ao programa, que trouxe investimentos externos, fortaleceu o Estado e melhorou as condições de segurança nos principais centros ur-

⁷ Item 57 do Capítulo I, Plano Nacional de Desenvolvimento.

⁸ Disponível em: COLOMBIA. *Brindar Seguridad Democrática. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2003.

banos do país (Zuluaga Nieto, 2003 apud SANTOS, 2010). Assim, Bush Filho afirmou, em seu discurso, ao sair da presidência: “Pedirei ao Congresso que mantenha o nosso compromisso para dar prosseguimento aos programas do Plano Colômbia, para que a Colômbia possa continuar com os seus progressos e vencer a sua guerra contra o narcoterrorismo. Nossa parceria estratégica é vital à segurança, à prosperidade e à liberdade de ambos os nossos países e das Américas” (Jornal Folha de São Paulo, 5/8/2005).

1.4 A aliança entre EUA e Colômbia: manutenção da parceira e reafirmação da *Respice Polum*

Diante de todos os aspectos abordados, é possível perceber que a Colômbia e os Estados Unidos se uniram em forma de uma coalizão a fim de atender os seus interesses, notadamente voltados para a visão norte-americana. Um aspecto indispensável para essa aliança foi a configuração dos interesses domésticos dos dois países. Para os EUA, era de extrema importância combater a origem da grande maioria dos narcóticos que entram em seu território. Por sua vez, a Colômbia estava enfrentando, no plano doméstico, a perda de um grande número de civis e sofrendo diversos danos devido ao conflito armado, o que deixava a população insatisfeita. Era, portanto, devido à fragilidade do seu governo e à escassez de seus recursos, de fundamental importância a ajuda estadunidense.

Ao fazer seu estudo sobre as coalizões, Stephen M. Walt fala sobre o equilíbrio de poder e o *bandwagoning*, que seriam, respectivamente, um alinhamento com o lado mais fraco e uma parceria com o mais forte (Waltz, 1979, p. 123-128)⁹. O autor explica que ambos geralmente são pensados em termos de capacidades materiais e que, embora o poder seja uma parte importante da equação, não é a única, pois os Estados tendem a alinhar-se contra uma ameaça comum. Assim, outros fatores, como *poder agregado*, *poder ofensivo* e *intenções agressivas* são fundamentais para avaliar os níveis de ameaças impostos pelos Estados. Entretanto, uma vez que a habilidade para projetar poder diminui com a distância, as ameaças mais próximas são consideradas as mais graves, fazendo com que os Estados tendam a formar suas alianças para se defender destas (Walt, 1985, p. 9 apud CEPALUNI, 2010). Para a Colômbia, que estava sofrendo com o conflito dentro do seu próprio território, os guerrilheiros, portanto, seriam uma ameaça muito próxima e que precisava ser com-

⁹Disponível em: CEPALUNI, Gabriel. *Coalizões Internacionais: revisão da literatura e propostas para uma agenda de pesquisa*. São Paulo: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, 2010.

batida urgentemente a fim de evitar mais danos à sua população. Esta foi uma das principais estratégias colombianas ao cooperar com os Estados Unidos.

Dessa forma, na coalizão EUA-Colômbia, podem ser encontrados tanto o conceito de equilíbrio de poder – do lado dos EUA – e de *bandwagoning* – do lado da Colômbia.

Entretanto, conforme Axelrod e Keohane (1985, p. 226)¹⁰, cooperação não é sinônimo de harmonia. Esta requer uma total identificação de interesses, mas a cooperação apenas ocorre em situações em que se misturam conflitos e interesses comuns. Em tais situações, a cooperação existe quando os atores ajustam seus comportamentos ao interagir com outros países ou ao antecipar as preferências de outros – seus aliados (CEPALUNI, 2010).

Segundo esses autores, três fatores podem favorecer a cooperação em um mundo sem um governo central: a mutualidade de interesses, as perspectivas positivas a respeito da parceria e um número reduzido de atores. Além disso, para eles, é mais fácil chegar a uma cooperação em alguns contextos, como relações econômicas, nas quais os jogos não são repetidos, portanto, de uma forma geral, nenhum dos lados na interação econômica pode eliminar o outro em uma única partida. Mas no caso da relação entre EUA e Colômbia, que está no âmbito da segurança, existe a possibilidade de uma guerra preventiva, podendo resultar num jogo de apenas uma partida.

Em *The evolution of cooperation* (Axelrod, 1984, p. 10-11)¹¹, o autor coloca que a reciprocidade pode ser uma forma de estratégia para induzir a cooperação entre atores. Entretanto, a ela depende de três condições: (1) os jogadores podem identificar os não-cooperadores; (2) podem retaliá-los; e (3) têm incentivos suficientes de longo prazo para puni-los. Quando há muitos atores, essas condições são frequentemente mais difíceis de serem satisfeitas (Axelrod e Keohane, 1985, p. 235)¹². Na luta antidrogas, todas essas condições são satisfeitas, pois ambos os países que formaram a coalizão podiam definir exatamente qual o seu inimigo comum – a máfia colombiana –, e criaram políticas para combatê-lo.

O jogo da “caça ao cervo” (Tabela 1) tem origem na obra de Jean-Jacques Rousseau, chamada *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade do homem* (1754-1755), em que ele argumenta que os homens se uniriam caso existisse a possibilidade da obtenção de ganhos por meio da cooperação mútua. Entretanto, essa cooperação somente

¹⁰Disponível em: CEPALUNI, Gabriel. *Coalizões Internacionais: revisão da literatura e propostas para uma agenda de pesquisa*. São Paulo: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, 2010.

¹¹ Idem.

¹² Idem.

aconteceria se não houvesse outros incentivos para a não-cooperação. Por exemplo, se o objetivo fosse apanhar um cervo, cada um faria a sua parte para caçá-lo, mas, se um coelho estivesse ao alcance de um dos participantes, não este tiraria o foco do cervo e iria atrás do coelho, não se importando se os seus companheiros ficassem de “mãos vazias”. Nessa situação, então, há quatro probabilidades: (1) cooperar e apanhar o cervo (ou seja, a cooperação e o desarmamento); (2) caçar o coelho enquanto os outros permanecem em seus postos (armar-se enquanto os outros se desarmam); (3) perseguir o coelho, assim como os outros o fazem (a corrida armamentista e risco da guerra); e (4) ficar na posição original enquanto os outros vão atrás do coelho (ficar desarmado enquanto os outros se armam).

Diante de cada uma dessas situações, as chances de haver cooperação são maiores caso: (1) haja mais incentivos para cooperar e/ou se diminua os custos que os atores terão se eles cooperarem e os outros não o fizerem; (2) a diminuição dos incentivos para a não-cooperação e/ou o aumento dos custos da não-cooperação mútua; (3) o aumento das expectativas de que os outros também cooperarão (Jervis, 1978, p. 167 apud CEPALUNI, p. 10). Axelrod e Keohane (1985)¹³ afirmam que o contexto da interação estratégica pode mudar através da formação de instituições, as quais desempenham três funções básicas: (1) aumentam o fluxo de informações, permitindo maior transparência acerca das intenções, interesses e preferências dos Estados, e diminuindo a incerteza que caracteriza o ambiente anárquico; (2) estabelecem mecanismos de monitoramento e controle para verificar se os Estados-membros cumprem os acordos estipulados; e (3) mudam as *expectativas* dos atores, uma vez que as regras e procedimentos que moldam o comportamento dos atores diminui a incerteza a respeito do futuro. Essa foi uma das principais estratégias norte-americanas quando instituiu o Plano Colômbia.

Tabela 1: Caça ao Cervo¹⁴

	Cooperar	Não Cooperar
Cooperar	1,1	4,2**
Não Cooperar	2,4**	3,3

** Resultados do Equilíbrio de Nash no jogo proposto.

¹³Disponível em: CEPALUNI, Gabriel. *Coalizões Internacionais: revisão da literatura e propostas para uma agenda de pesquisa*. São Paulo: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, 2010.

¹⁴Idem.

Narlikar classifica as coalizões em dois tipos: as coalizões do tipo aliança e as do tipo bloco. As primeiras representam interesses materiais concretos. Considerações de poder relativo e concessões políticas na forma de “trocas de favores” (*logrolling*) são fatores importantes na construção desse tipo de coalizão. As alianças possuem três características fundamentais: atores autointeressados em oposição a identidades coletivas; razões instrumentais para se unirem em contraste com razões ideológicas; e se voltam contra ameaças específicas, sem formar uma identidade ideológica e nem se tornarem relevantes em todas as situações (Narlikar, 2003, p. 31 apud CEPALUNI, p. 11).

Já as coalizões do tipo bloco são caracterizadas por serem compostas apenas de Estados que possuem identidades comuns. Pode acontecer de dois ou mais países se unirem com características de uma aliança e, mais tarde, desenvolvam uma identidade coletiva, tornando-se um bloco. Uma importante marca desse tipo de coalizão é que os Estados compartilham as mesmas ideias e identidades, fazendo com que se mantenham unidos. Assim, coalizões do tipo bloco geralmente apresentam grande durabilidade, adaptando-se a novas questões, mesmo depois de a questão original para a criação da coalizão ser resolvida e de forma relativamente independente dos sucessos ou fracassos do grupo (Narlikar, 2003, p. 31-32 apud CEPALUNI, 2010).

Cada tipo de coalizão apresenta suas vantagens e desvantagens. As alianças, de forma geral, incluem novos membros sem levar em conta se os potenciais parceiros terão afinidades suficientes com o grupo ou não. Elas podem incluir novos acordos e questões relacionadas sem temer que isso possa afetar a ideologia coletiva. As coalizões do tipo bloco são melhores em formular propostas e em bloquear negociações internacionais. Dessa forma, recompensas oferecidas por parte de atores que não façam parte do bloco para membros participantes deste não desafiam de forma considerável a identidade do grupo (Narlikar, 2003, p. 32 apud CEPALUNI, 2010).

A parceria formada entre EUA e Colômbia, portanto, pode ser considerada uma aliança, uma vez que, embora os países já houvessem cooperado em outras áreas anteriormente, não há uma identidade coletiva entre seus povos. Além disso, as cooperações são, de forma geral, pontuais, em temas específicos, como foi o caso da “guerra às drogas”.

2. A RECONFIGURAÇÃO DA AGENDA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL COLOMBIANA APÓS O 11 DE SETEMBRO

2.1 O papel das Forças Armadas Colombianas

É indispensável, antes de tratar diretamente sobre a Política de Segurança Democrática (PSD) criada pelo ex-presidente colombiano Álvaro Uribe, fazer uma breve retrospectiva sobre o papel das Forças Armadas da Colômbia, a fim de compreender o seu atual trabalho e a conformação de suas atividades.

Primeiramente, é fundamental para o entendimento do conflito colombiano o fato de que o processo de formação e profissionalização do Exército não se deu através de lutas de independência ou demarcação dos territórios do país, mas sim pela necessidade de repressão dos conflitos sociais que surgiram a partir da década de 1930 (CRUZ, 2009; ROUQUIE; SUFFERN, 1994 apud DARIO, 2010). Apesar das tentativas de modernização das Forças Armadas no início do século XX pelo então presidente Rafael Reyes (1906 – 1910), o impulso definitivo foi dado graças à intensificação desses conflitos. Assim, não houve diferenciação entre as seguranças interna e externa na construção do papel dos militares colombianos.

Em abril de 1948, a morte do candidato a presidente Jorge Eliécer Gaitán deu início a uma série de protestos no centro de Bogotá, episódio chamado de “Bogotazo”. O assassinato de Gaitán desencadeou um período conhecido na história colombiana como “La Violencia”, que durou até 1958, quando foi instituída a Frente Nacional, uma aliança entre liberais e conservadores que será explicada mais adiante.

Além disso, mais tarde, a implementação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) também foi de fundamental importância na formação da prática dos responsáveis pela segurança da Colômbia (HERNÁNDEZ, 2009, p. 223-225 apud DARIO, 2010). A DSN aponta três direções do Exército colombiano: aprofunda a ênfase no conflito interno e no combate à insurgência; prescreve a participação ativa da população civil, que passa a ser treinada para atuar em combate e para exercer funções de vigilância, obtendo informações para a inteligência; e, por fim, consolida o papel dos Estados Unidos na condução da estratégia e no apoio material à política de segurança colombiana (HERNÁNDEZ, 2009, p. 223-225 apud DARIO, 2010, p. 609).

Essa configuração leva a uma implicação indispensável para o entendimento contemporâneo do conflito: reforça a tendência à criminalização dos movimentos políticos e

sociais, nomeando-os como o “inimigo interno”, que iriam de encontro à realização do interesse social. Embora a partir da década de 1980, com as reformas iniciadas pelo governo de Belisário Betancur (1982 – 1986), sejam instalados alguns mecanismos de restrição dos atos militares na política colombiana, essa característica da DSN permanece presente, porém não mais hegemônica. Então, a partir do lançamento da Política de Segurança Democrática, sob a égide da “guerra ao terror”, esses mecanismos são suspensos, reintensificando o poder militar (DARIO, 2010).

2.2 A luta contra conflito armado colombiano

Em 13 de junho de 1953, o ditador Rojas Pinilla depôs o então presidente Laureano Gómez (1950 – 1953) e recorreu a medidas agressivas para solucionar o problema das revoltas sociais que surgiam em diferentes partes do país desde a década de 1930. A curto prazo, seu objetivo era pacificar o país, e a fim de cumpri-lo, Rojas impôs o Estado de exceção, caracterizado pela falta do legislativo, e decretou regras que deveriam ser seguidas para atingir as metas previstas. Sua gestão intensificou o processo de criminalização dos movimentos sociais. Porém, com o decorrer do tempo, ficou clara a insustentabilidade do regime militar, e foi necessário o desenvolvimento de novos planos para fazer com que as relações entre civis e militares funcionassem.

Foi então instituído o período conhecido como Frente Nacional, uma coalizão política formada por liberais e conservadores vigente na Colômbia de 1958 a 1974, na qual os dois grupos se revezavam no poder. A Frente Nacional marcou o fim da violência bipartidária que afligia a Colômbia há mais de um século e conseguiu desmobilizar alguns guerrilheiros liberais, entretanto, não conseguiu acabar com os problemas sociais, econômicos e políticos. Com ela, os líderes civis frisaram a importância de que os militares se mantivessem afastados dos assuntos do Estado. E foi nesse período que nasceram os principais grupos armados da história da guerrilha colombiana: em 1964, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), que atuam até os dias de hoje, e em 1965, o Exército de Libertação Nacional (ELN).

Alfonso López Michelsen assumiu a presidência da Colômbia de 1974 a 1978 pelo Partido Liberal e ficou conhecido pela sua tolerância com relação ao narcotráfico. Ele deu permissão ao Banco da República a autorizar a compra de dólares sem investigar a origem dos fundos, o que ficou conhecido como “ventanilla siniestra”, pois abriu a porta para os capitais do narcotráfico. Seu sucessor, Turbay Ayala (1978 – 1982), criou o Estatuto de

Segurança, com o objetivo de combater os grupos formados na década de 1960. Esse estatuto foi considerado por alguns estudiosos como o auge da repressão política na Colômbia.

Após esse cenário, Belisário Betancur foi eleito presidente em 1982, tendo o seu governo marcado pelo reformismo. Como medida pertinente à sua gestão, ele iniciou os diálogos com os guerrilheiros, que resultaram em acordos, como Los Acuerdos de La Uribe, firmados com as FARC em 1984. Nestes, as partes assumiram um cessar-fogo e se comprometeram a buscar conjuntamente uma saída política para o conflito armado colombiano. Além disso, o então presidente também revogou, através de decretos, algumas concessões dadas aos militares, como treinar e armar civis e patrulhas de autodefesa, e julgar civis em cortes militares.

Foi na década de 1990 que o conflito armado, bem como as atividades ligadas ao tráfico de drogas, atingiu os níveis mais altos. Após a desmobilização de diversos grupos armados envolvidos em uma negociação que incluía sua participação na Assembleia Constituinte em 1990, a eleição que se seguiu foi marcada pelo assassinato de três candidatos a presidente, que no final foi ganha pelo liberal César Gaviria (1990 – 1994). Algumas medidas tomadas pelo governo, como os ataques às instalações dos grandes cartéis de droga, geraram respostas violentas por parte das organizações guerrilheiras. Nesse contexto, a atividade armada no país se intensificou, fazendo com que a população civil se armasse de forma privada para tentar passar pelo momento de instabilidade (AVILÉS, 2006, p. 96). Assim, o período que se seguiu foi marcado por uma profunda mudança na relação entre civis e militares, bem como o aprofundamento das reformas iniciadas na década de 1980. Alguns acontecimentos, como o acesso a foro militar privilegiado à população civil, provocou a intensificação das ações paramilitares no país, fazendo com que aquela demandasse ainda mais armas para se proteger.

O Plano Colômbia, criado ainda no governo de Andrés Pastrana (1998 – 2001), teve papel central nesse cenário. A primeira proposta do programa, lançada em 1998, focava em programas de redistribuição e ampliação do apoio do governo às áreas que haviam durante muito tempo sido negligenciadas pelo Estado. Entretanto, ela não atendia aos principais interesses norte-americanos, sendo, portanto, descartada um ano depois, em função de outra que investia na militarização das regiões de cultivo de drogas, além da modernização e fortalecimento das Forças Armadas (AVILÉS, 2006, p. 130). Assim, mais da metade da quantia destinada ao Plano pelos Estados Unidos foi para as Forças Armadas colombianas

(US\$ 1 bilhão dos US\$ 1,6 bilhão investidos)¹⁵, o que incluiu o equipamento e o treinamento de três batalhões antinarcóticos, sendo possível, então, aperfeiçoar o Exército, iniciando a expansão que atingiu o ápice no governo Uribe. Foi o Plano Colômbia que deu abertura ao Exército para retomar a ofensiva dentro da dinâmica do conflito.

2.3 A Política de Segurança Democrática: guerra total contra o narcotráfico

A partir de 11 de setembro de 2001, a política externa de Washington voltou-se para a conformação de uma coalizão mundial antiterrorista, adotando uma estratégia de total repressão de organizações armadas não-estatais (LEONGÓMEZ, 2004, p. 257 apud DARIO, 2010).

Diante de tentativa ineficaz de pacificação com as FARC's pelo presidente Pastrana, a Colômbia era vista internacionalmente como um Estado desgastado. Assim, seguindo o familiar alinhamento à postura norte-americana, em 2002 – portanto, imediatamente após o ataque terrorista de 11 de setembro –, Álvaro Uribe tomou posse da presidência colombiana e passou a enfrentar os grupos guerrilheiros com afinco. Formulou e pôs em prática a Política de Segurança Democrática, colocando-os como prioridade maior da segurança nacional. Esta tinha como objetivo recuperar o controle do território para garantir a vigência do Estado de Direito, combater o narcotráfico e outros crimes organizados, além de promover a segurança dos cidadãos. Uma característica marcante da PSD, e que a diferencia das propostas anteriores, é, além da tentativa de rechaçar economicamente as organizações guerrilheiras, afirmar que o que caracteriza o espaço colombiano é a existência de uma ameaça militar, não um conflito armado; e que tal ameaça militar se caracteriza fundamentalmente pelo uso do terrorismo como técnica de combate (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2003). Diante do diagnóstico dessa ameaça como a prioridade total da segurança nacional da Colômbia, Uribe desenvolve seu programa alinhado com a proposta norte-americana de uma guerra global contra o terrorismo. Essa posição de alinhamento sugere que a nova postura ofensiva do governo extrai sua legitimidade dessa adesão à nova postura dos norte-americanos (DARIO, 2010, p. 608).

É importante remeter aos fatos demonstrados no capítulo anterior, e entender que o alinhamento colombiano às diretrizes norte-americanas começou a ser construído desde o fim da Segunda Guerra Mundial, com a consolidação da aliança diplomática entre as duas

¹⁵Disponível em: DARIO, Diogo Monteiro. *A Legitimidade da Política de Segurança Democrática e a Doutrina de Segurança Nacional na Colômbia*. Contexto Internacional, 2010.

partes. A PSD é um dos frutos da chamada Doutrina de Segurança Nacional (DSN), surgida no contexto pós-Segunda Guerra. A DSN está associada ao fortalecimento do papel dos Estados Unidos na política de segurança da região, por meio dos termos do Pacto do Rio de 1947 e da Carta da Organização dos Estados Americanos, de 1948 (HERNÁNDEZ, 2009, p. 222-223 apud DARIO, 2010, p. 619). Além disso, essa doutrina não lida apenas com aspectos militares, mas envolve também várias medidas de desenvolvimento social a fim de acabar com a base de apoio dos grupos insurgentes (AVILÉS, 2006, p. 38).

Nesse contexto, além do aumento dos gastos públicos com os militares, a nova administração também implementou outras estratégias como parte do plano, inserindo a sociedade civil dentro da lógica do conflito. Na verdade, a mobilização dos civis foi iniciada desde a campanha eleitoral de Uribe, quando ele anunciou seu projeto de criar uma rede com mais de um milhão de colaboradores da população, além de informantes pagos para obter informações sobre a guerrilha.

Dentre as principais medidas da Política de Segurança Democrática, destacam-se: a restauração gradual da presença da polícia em todos os municípios; aumento da ação judicial contra crimes de alto impacto social; fortalecimento das instituições públicas; redução das violações dos direitos humanos – embora este seja um ponto crítico, uma vez que o próprio Uribe foi acusado de ir de encontro aos direitos humanos, devido à dureza com que dirigiu o projeto –; desmantelamento das organizações terroristas (principalmente as FARC); redução dos sequestros e extorsões; redução dos níveis de homicídios; evitar o deslocamento forçado e facilitar o regresso dos deslocados internos; e manter a luta contra o comércio ilegal de drogas através de interdição, erradicação e ação judicial. Devido ao já citado insucesso nas tentativas de negociação do sucessor Pastrana, Uribe incorporou a “guerra ao terror” e endureceu sua política, enfrentando os guerrilheiros e paramilitares com o objetivo de dizimá-los.

A criação do programa também envolvia o aumento no número de tropas, a criação de novas unidades operacionais de polícia, desenvolvimento da inteligência, dentre outras medidas. A profissionalização e o fortalecimento das Forças Armadas tornaram possível uma maior coordenação interinstitucional.

Aos poucos, Uribe começou a dar poderes de polícia às autoridades militares. A primeira lei antiterror, de abril de 2003, buscava munir as forças de segurança do Estado, fossem policiais ou militares, de poderes legais para interceptar as comunicações, conduzir buscas domiciliares e prender indivíduos sem mandato judicial (AVILÉS, 2006, p. 130).

Uma segunda lei antiterror foi submetida pelo Executivo ao Congresso ainda em 2003, e tinha como objetivo a reforma do código penal, da regulação da expedição de processos judiciais e das punições para uma série de crimes pretensamente relacionados a atos de terrorismo (AVILÉS, 2006, p. 130).

O governo promoverá a cooperação voluntária e patriótica dos cidadãos em cumprimento de seus deveres constitucionais e na aplicação do princípio de solidariedade que exige o moderno Estado social de direito, a fim de que cada cidadão contribua para a prevenção do terrorismo e da delinquência, proporcionando informação relacionada com as organizações armadas ilegais [...]. Uma rede de cidadãos de zonas urbanas e rurais do país cooperará ativa, voluntária e desinteressadamente com as autoridades, participando de programas cidadãos de cultura para a segurança e fornecendo informação que permita a prevenção ou a investigação de um crime [...]. De maneira complementar, colocou-se em prática um programa de recompensas para aquelas pessoas que, como informantes dos organismos de segurança do Estado, deem informação que conduza à prevenção de atentados terroristas ou à captura de integrantes das organizações armadas ilegais (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2003, p. 61).

Entretanto, faz-se necessário destacar que o desenvolvimento das eventuais políticas adotadas na PSD aconteceu em função de uma estratégia operada pelas forças militares. A maior parte delas era colocada em prática por meio da implementação de um “estado de exceção permanente”, situação que atribui amplos poderes ao Executivo e aos militares, para a realização de ações específicas.

Giorgio Agamben explica que o estado de exceção é o oposto do estado de Direito, sendo decretado pelas autoridades em situações de emergência nacional. Caracteriza-se pela suspensão temporária de direitos e garantias constitucionais a fim de garantir a rapidez necessária no processo de decisão das medidas a serem tomadas em situações emergenciais, uma vez que, nos regimes de governo democráticos – nos quais o poder é dividido e as decisões dependem da aprovação de uma pluralidade de agentes –, a agilidade decisória fica comprometida. O estado de exceção relaciona-se estreitamente com a guerra civil, com a insurreição e com a resistência – fatores que marcam a história e o conflito colombiano –, se tornando instrumento de combate a uma necessidade. É justamente neste ponto que reside a preocupação de Agamben – já que estas características podem fazê-lo parecer uma situação que apresenta um conteúdo aparente de legalidade.

De qualquer forma, a PSD buscou fortalecer as atividades e a presença dos órgãos de segurança em todo o país. Mas apesar de todos os poderes dados aos militares, o governo sempre argumentou que não apenas esses órgãos, mas também a sociedade deve fazer a sua parte e colaborar para alcançar o sucesso desejado sobre os grupos guerrilheiros, levando à rendição de seus membros. O que o documento propõe é articular todos os diver-

setores da população e instituições nacionais para dar uma resposta integrada ao problema do narcotráfico.

Fica claro, portanto, que durante todo o governo Uribe – embora com mais ênfase no início –, houve uma clara expansão das atividades do Exército por todo o território da Colômbia, além de todos os poderes que foram dados aos soldados. Dessa forma, apesar da popularidade do governante e do programa de segurança criado por ele, os excessos cometidos pelas Forças Armadas desgastaram o seu mandato. Alguns profissionais de segurança tiveram os seus comportamentos denunciados pela mídia, obrigando o presidente a tomar determinadas medidas para controlar a situação, como a demissão, em 29 de outubro de 2008, de 27 oficiais do Exército, entre eles, três generais e quatro coronéis (DARIO, 2010).

2.4 O papel dos direitos humanos na PSD

A Colômbia pode ser considerada uma das democracias mais estáveis da América Latina – ela foi um dos poucos países que não foi atingido pela onda de regimes militares que assolou o continente na segunda metade do século XX. Ou pelo menos, não oficialmente. Nas últimas décadas, as violações aos direitos humanos, perpetuadas sob consecutivos estados de sítio, chegaram a superar algumas ditaduras da América do Sul: os militares e guerrilheiros realizaram mais execuções extrajudiciais do que o Chile nos 17 anos do governo Pinochet¹⁶.

De início, a repressão foi direcionada para a luta contra a guerrilha, mas a partir da década de 1970, a ação passou a ser mais voltada para o narcotráfico. A Política de Segurança Democrática não foge a essa “excepcionalidade”, respondendo a um modelo histórico de sofisticação da repressão e militarização da sociedade colombiana. A promessa de campanha de Álvaro Uribe, de mobilizar um milhão de colombianos para colaborar com a força pública, recebendo treinamento militar para combater a guerrilha, atendeu exatamente aos planos de Bush. Assim, não é à toa o apoio econômico, midiático, político e principalmente militar que o país recebe dos EUA, o principal fornecedor para a aplicação dessas políticas repressivas – e principal interessado na luta antinarcóticos.

Sob a liderança do poder civil, as instituições armadas ganharam muito prestígio, tendo um grande apoio da população para vencer a guerra contra as drogas. Seus esforços são amplamente reconhecidos, entretanto, as violações aos direitos humanos que vieram à

¹⁶ Disponível em: <<http://www.anovademocracia.com.br/no-52/2157-60-anos-de-permanente-qexcecao-e-aberta-repressao-na-colombia>> Acesso em 28 de abril de 2010.

tona em 2008 com os chamados “falsos positivos” merecem destaque nesta questão. O escândalo envolveu membros do Exército que assassinaram civis inocentes para passá-los por guerrilheiros mortos em combate, a fim de apresentar resultados aos seus superiores, e foi descoberto devido à divulgação de 19 jovens que haviam desaparecido no município de Soacha como baixas do Exército no norte de Santander. Desde então, surgiram outros casos na Antioquia, Boyacá, Huila, Valle e Sucre.

No dia 10 de dezembro de 2008, a Colômbia se submeteu à revisão universal periódica do Conselho de Direitos Humanos da ONU. O relatório resultante expôs e exaltou a gravidade das ações das equipes administradas por Uribe. Porém, no mês seguinte, em 12 de janeiro de 2009, o então presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, homenageou o governante colombiano com a Medalha da Liberdade, maior condecoração passível de ser oferecida a um civil pelo Estado norte-americano, devido ao “papel exemplar” que a PSD representaria para a proteção da população colombiana, o combate ao narcotráfico e a defesa da liberdade (DARIO, 2010).

Figura 1: Protesto contra RHFkQDRGRMDKSRMLRV

17

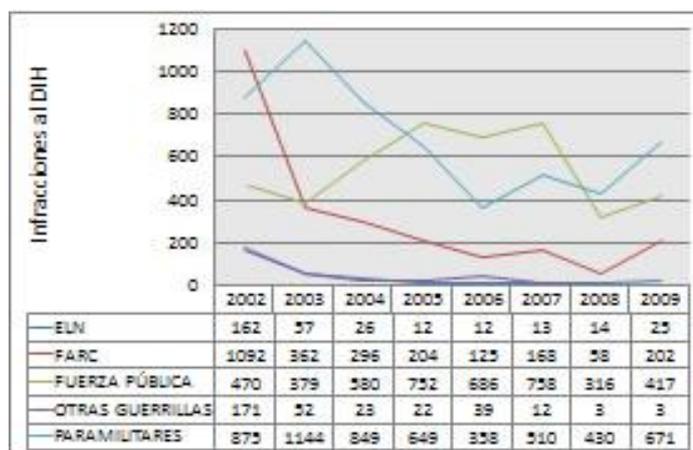


¹⁷ Disponível em: <https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/b/bd/Sin_memoria_me_moria.jpg>. Acesso em: 15 de junho de 2015.

Com a ascensão de Barack Obama, a estratégia norte-americana se modificou. O democrata procurou desvinculá-la, deliberadamente, da retórica de uma “guerra contra o terrorismo” (WHITE HOUSE, 2010 apud DARIO, 2010, p. 623). Mas o apoio à PSD continua; e a cooperação militar entre os dois países é frequente. Alguns episódios indicam essa continuidade, como o acordo envolvendo a cessão de bases militares colombianas.

Os gráficos 1 e 2 mostram as infrações ao Direito Internacional Humanitário (DIH) por atores armados nos anos 2002-2009 e distribuição de infrações ao DIH por atores armados no mesmo período de tempo, respectivamente.

Gráfico 1: infrações ao DIH por atores armados nos anos 2002-2009



Fonte: La Pluma¹⁸.

Gráfico 2: distribuição de infrações ao DIH por atores armados



Fonte: La Pluma¹⁹.

18

Disponível

em:

<http://www.es.lapluma.net/index.php?option=com_content&view=article&id=839:movilizacion&catid=103:violacion-de-dh&Itemid=447>. Acesso em 10 maio 2015.

¹⁹ Idem.

Apesar de todas as críticas recebidas pela PSD, no governo de Uribe os homicídios e os ataques terroristas diminuíram 40.6% e 62.5%, respectivamente – além do número de sequestros que também foi reduzido amplamente²⁰. Em abril de 2004, o governo conseguiu alocar um policial permanente ou presença militar em todos os municípios da Colômbia pela primeira vez em décadas. Ou seja, o sucesso interno da PSD rendeu bons frutos à Uribe, fazendo com que o seu candidato, o então ministro de defesa Juan Manuel Santos, fosse eleito em 2010.

2.5 As perspectivas regionais de segurança na era Uribe

Durante os governos de Pastrana e de Uribe, foi possível perceber muitos esforços para manter as estreitas relações com os Estados Unidos e a União Europeia, através da internacionalização do conflito e da abertura comercial por meio de Tratados de Livre Comércio com esses países, que representam o centro do sistema internacional. Henao (2012, p. 103) utiliza o termo “interméstico” para descrever a agenda política do Estado, uma vez que esta possuiria “conteúdos internacionais que afetavam sua própria realidade doméstica e também exercendo uma política externa imbuída do conteúdo das problemáticas internas”. Dessa forma, a Colômbia conseguiu atrair muitos investimentos estrangeiros, graças aos resultados obtidos pela PSD; entretanto, manteve-se à margem das novas realidades presentes na América do Sul, nas quais os membros do continente buscam cada vez mais sustentar as relações multilaterais, a cooperação sul-sul e a emergência dos chamados “países subdesenvolvidos”.

As divergências ideológicas entre presidentes como Uribe e Hugo Chávez (Venezuela), e Rafael Correa (Equador), por exemplo, trouxe à tona muitos ataques com relação às atitudes que uns ou outros tomavam. O ponto máximo desses desentendimentos foi quando em 2008, a Colômbia, que estava numa operação militar com o objetivo de capturar líderes das FARC, acabou por ingressar em território equatoriano. Esse acontecimento, somado às desconfianças que já eram fortes devido à cooperação militar recebida dos EUA e à ampla abertura do comércio, levou ao rompimento das relações bilaterais com os dois vizinhos. O que agravou o problema foi o fato de que as fronteiras com esses países apresentam altos índices de pobreza e abandono estatal, aumentando as possibilidades de con-

²⁰ Disponível em: <http://www.terra.com.co/elecciones_2006/noticias/28-05-2006/nota286110.html>. Acesso em 10 maio 2015.

flitos e o assentamento de grupos armados fugindo do confronto com o Exército (HENAO, 2012).

Em 2010, Juan Manuel Santos foi eleito presidente como seguidor de Álvaro Uribe. Entretanto, indo de encontro a todas as suposições, ele não deu continuidade total ao programa de Álvaro, mas sinalizou para a criação de uma nova estratégia de política externa diversificada, cooperativa e não-confrontacional, que posicionasse a Colômbia como ator internacional relevante no cenário internacional e desse prioridade às relações com a América Latina e o Caribe. Imediatamente após sua posse, Santos reabre os diálogos com Chávez e Correa, correndo atrás de negociações e do restabelecimento das relações (HENAO, 2012).

2.6 Pós-PSD: os novos caminhos da política externa da Colômbia

Juan Manuel Santos, sucessor e correligionário de Uribe, está na presidência até os dias de hoje e, no que diz respeito à política de segurança em si, não fez muitas mudanças, mas alterou as estratégias para alcançar os seus objetivos, dando novos rumos à política da Colômbia. Formulou a Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade (PISPD), ainda procurando combater agressivamente as FARC, a qual integra as instituições responsáveis pela segurança e divide o país em áreas coloridas, em que cada cor representa o grau da intensidade dos ataques dos grupos naquela área e, dessa forma, essas instituições podem desenvolver um projeto para cada uma, de acordo com a sua cor. Além de redesenhar as táticas de combate aos paramilitares, Santos também procura fazer o mesmo com a política externa colombiana, que não recebeu muita atenção por parte de Álvaro Uribe. As práticas do antigo presidente na tentativa de melhorar a situação interna do país acabaram por ferir as relações com alguns países fronteiriços e causar preocupação em outros.

A Colômbia também tem procurado aumentar seu nível de influência nos organismos internacionais e multilaterais, ingressando na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), ocupando uma cadeira como membro não-permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, sendo co-presidente da Secretaria Geral da UNASUL, ingressando na Organização de Cooperação Econômica da Ásia e o Pacífico (APEC), e mais recentemente, procurando a presidência da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (HENAO, 2012, p. 107).

Assim, Juan está buscando uma ofensiva mais eficaz contra as forças terroristas, como a retratação com os vizinhos, que pode servir de vetor para a retomada da integração regional com todo seu continente. Essa cooperação é imprescindível no combate aos grupos guerrilheiros, visto que elas atuam, também, nas áreas de fronteira. A ação conjunta pode ser de extrema eficácia para ajudar a solucionar o problema, e inclusive retoma uma construção de confiança que contribui para a estabilidade regional. Esses aspectos permitem enxergar novos horizontes, um no eixo dos relacionamentos sul-sul que atualizem a Colômbia no jogo político sul-americano, e outro na diversificação dos seus aliados.

Dessa forma, é possível enxergar um aprofundamento do sucesso da Política de Segurança Democrática, uma vez que a cooperação interfronteiriça é de grande importância para a efetiva contenção das atividades guerrilheiras. O ambiente regional estável também se reflete na sensação de segurança pessoal e nacional e nesse contexto Santos está colhendo os frutos da sua gestão, contando com o apoio da grande maioria da população de seu país.

Através de muito esforço bélico e após todos esses anos de total combate aos guerrilheiros, os governos conseguiram grandes avanços, contrastando com o insucesso das tentativas de negociação de Pastrana. Entretanto, ainda há um longo caminho a ser percorrido para acabar com a resistência dos narcotraficantes, e principalmente das FARC, o maior grupo e mais difícil de ser desmobilizado e combatido.

3. EXPANSÃO, DESENVOLVIMENTO E SOLIDIFICAÇÃO DOS GRUPOS ARMADOS COLOMBIANOS

3.1 A influência do narcotráfico na ordem social colombiana

A dificuldade de alcançar uma negociação de paz para o conflito armado colombiano não se explica apenas pela resistência da guerrilha ou pela alta disponibilidade de recursos ilícitos para financiar os grupos irregulares. Existem razões que explicam por que até hoje o Estado não conseguiu atingir uma paz definitiva pela negociação ou conter os atores armados através da violência.

O narcotráfico, principalmente nas últimas três décadas, tem apresentado uma influência incontestável nas mudanças estruturais da ordem social do país. Como bem coloca Gustavo Duncan, “desde a forma de produzir e distribuir riquezas até o exercício do poder político, a conformação dos grupos sociais e os aparatos coercitivos estatais e não estatais, passando pela definição de valores e hábitos da população, [a sociedade] tem assimilado de uma maneira ou outra os efeitos da indústria da droga” (DUNCAN, 2009, p. 165). E as transformações da ordem social apresentam uma natureza complexa, nas quais poucos atores acumulam poderes graças aos excedentes do narcotráfico, enquanto o lado oposto abarca os setores relutantes em aceitar a sua grande influência.

Seguindo essa linha de raciocínio, a firmação de um acordo de paz dependeria de concessões legais relativas às penas e legalização de capitais aos primeiros, em troca de um corte na produção e tráfico de drogas. Entretanto, a realidade não é tão simples e os efeitos do comércio de narcóticos vão muito além deste postulado. Na prática, este levou à formação de ordens sociais contrárias aos ideais de um Estado central, e que, para completar, não são únicas e nem harmônicas entre si. Seus direcionamentos podem variar de acordo com a fase de um organismo narcotraficante que predomina em seu território, as características geográficas de seu entorno, além da própria população que ali habita e sua história. Quando alguma ordem tenta se impor em regiões inteiras, não há necessariamente a homogeneização; mas é possível que surjam facções similares entre si para disputar a primazia desta comunidade. Por isso é frequente presenciar confrontações não entre diferentes grupos paramilitares, mas sim dentro das mesmas facções (DUNCAN, 2009).

Já os atores armados e as populações sob seu controle apresentam uma forma diferente de fragmentação. No caso das FARC, por exemplo, existe uma base ideológica que

explica a unidade de controle e disciplina das suas tropas, entretanto, o discurso por trás dessa ideologia é que mostra-se pobre para criar vínculos sólidos com a população presente nas zonas de fronteira, onde a guerrilha exerce o papel de Estado. A agenda do maior grupo guerrilheiro está focada numa transformação de âmbito nacional do Estado e da sociedade, não apenas na representação das classes que constituem a sua base social. As FARC mantêm o monopólio da violência, a tributação e a justiça sobre a população que dominam, mas não são um ator armado buscando apenas reformas e soluções para os problemas dessa parcela do país. Estes estão inseridos na globalidade da proposta do grupo, mas através de uma mudança mais profunda, como as transformações na propriedade dos meios de produção. Para tanto, seria necessário que seus membros se apoderassem do Estado central, mas este é um pressuposto que não tem um mínimo de possibilidade política ou militar (DUNCAN, 2009).

3.2 Formação e desenvolvimento do conflito armado colombiano

A mistura de determinadas características da histórica política e social colombiana foi um fator determinante para a imposição do narcotráfico como base econômica da ordem social do país. As origens do conflito armado colombiano remontam ao período chamado “La Violencia” nas décadas de 1940 e 1950 – já citado na segunda parte do presente trabalho –, no qual os partidos Liberal e Conservador passaram a lutar entre si, levando os confrontos da cidade ao campo, invadindo povoados na tentativa de acabar com o oponente. Esses anos foram marcados por vários assassinatos, assaltos, perseguições, destruição de propriedade privada e o uso do terrorismo para alinhamento político, acabando com a ditadura de Rojas Pinilla – que chegou a conceder anistia aos combatentes e tentou retomar a ordem até os partidos serem capazes de governar –; até que, em 1957, foi criada a Frente Nacional – união partidária explicada no capítulo dois – para acabar na busca de acabar com o problema. Neste projeto, os dois partidos criaram uma coligação, de acordo com a qual ambos apoiariam um candidato presidencial alternadamente, e todos os cargos oficiais seriam igualmente divididos, vetando outras opções partidárias que quisessem chegar ao poder.

Dessa forma, as manifestações políticas que eram reprimidas pelo Estado criariam novos ciclos de instabilidade política, econômica, social e cultural no país, enfraquecendo a institucionalidade e a legitimidade do mesmo, principalmente em zonas marginais, onde

dominava a pobreza, o baixo desenvolvimento e a exclusão. E foi nesse contexto que, na década de 1960, começaram a nascer diversos grupos armados de autodefesa, os quais, mais tarde, constituiriam as guerrilhas de resistência armada comunista, como as FARC (1964), o ELN (1964), o EPL (1965), o M-19 (1974), dentre vários outros.

É importante destacar, entretanto, que o conflito instalado naquela época não é o mesmo de hoje em dia. Como coloca Manuel Ernesto Salamanca (2010), o contexto em que os guerrilheiros estavam inseridos naquela época é totalmente diferente do enfrentado nos dias de hoje. Além disso, toda a rede, a estrutura e o funcionamento dos seus grupos nas décadas de 1950 e 1960 não chegam nem perto do que alcançaram nos últimos anos. Novos atores, territórios e dinâmicas somaram-se ao que, no princípio, foi uma guerra de insurgentes contra o governo em busca de poder.

Na década de 1970, o narcotráfico tomou força e cresceu de forma até então jamais vista, contando com uma conseqüente expansão territorial, o que permitiu que os guerrilheiros confrontassem o Estado. Nessa época, passou a ser possível identificar, além dos guerrilheiros, diversos grupos irregulares, como esquadrões da morte e grupos de autodefesa de formação militar (paramilitares). De uma forma geral, a origem desses grupos se deu devido à necessidade de defender grupos de proprietários de terra e criadores de gado que eram vítimas de ataques e de práticas de extorsão dos grupos insurgentes. Diante da falta de proteção às ameaças, sequestros, extorsões e outros delitos, eles começaram a surgir como forma de reação para a obtenção de segurança, procurando acabar com a ilegalidade através dos próprios métodos de guerra nas regiões de implantação guerrilheira. (Tawse-Smith 2008 apud HENAO, 2012).

Além disso, havia ainda a motivação para organizar grupos que cumprissem os serviços de proteção que esses grupos guerrilheiros supriam – visto que guerrilheiros e paramilitares têm o papel de proteger algumas regiões. Entretanto, como aponta Sanchez (2001), a Doutrina de Segurança Nacional, abordada no segundo capítulo, transformou todas as autodefesas:

Os grupos de autodefesa têm diversas raízes históricas. Estas incluem Exércitos privados que cumpriam um papel importante nas guerras civis do século XIX, as várias formas de polícia privada que os proprietários de terra utilizavam para se contrapor ao conflito agrário no início deste século e, mais claramente, os grupos antiguerrilheiros formados durante a confrontação bipartidária nos anos 1950. Contudo, falando especificamente da sua atual configuração, os grupos de autodefesa são um produto típico da bem conhecida doutrina de “segurança nacional” que se espalhou por toda a América Latina durante os anos 1970 e 1980 como parte de uma estratégia global contra o comunismo. Na Colômbia, os grupos de autodefesa receberam apoio inicial

das associações de criadores de gado e dos traficantes de drogas, que eram os mais novos e alguns dos maiores proprietários de terra no país. Com o tempo e o colapso do comunismo, a dinâmica dos grupos de autodefesa, assim como das guerrilhas, tornou-se um projeto menos ideológico e mais pragmático, envolvendo conflito por território e recursos. (SÁNCHEZ, 2001, p. 21 apud DARIO, 2010).

Os excedentes gerados pelo crescimento do narcotráfico permitiram o consumo inédito de artigos e o amplo acesso ao mundo exterior, tendo como consequência direta a exposição da sociedade colombiana a um rápido processo de modernização, inserido no contexto internacional. Assim, com o fim da Guerra Fria e o aumento da globalização, passou a existir um número de produtos disponíveis para o consumo em massa nunca visto antes, assim como canais de distribuição e comunicação para levar os conteúdos e valores do mundo moderno para a população. O resultado da soma de todos esses fatores foram expressões de ordem social nas quais se misturavam a herança da história política e social local com um toque do moderno. As principais fontes de renda para financiar essa inserção ao exterior foram justamente as mercadorias ilícitas, que não puderam ser contidas pelos ineficientes mecanismos de regulação estatais, fazendo com que indivíduos, grupos irregulares e facções com poder levassem esse ambiente a um ponto alto do conflito (DUNCAN, 2009).

No final da década de 1980, diante das pressões para que o governo tomasse medidas para o controle da violência que assolava o país, o então presidente Virgílio Barco revogou a lei 48 de 1968, que autorizava as Forças Armadas a formar grupos de autodefesa; e estabeleceu o decreto 1.194 de 1989, que prevê pena de prisão aos que financiem ou promovam grupos paramilitares.

Nos anos 1990, a violência toma dimensões ainda maiores devido a quatro fatores básicos: concorrência entre as guerrilhas e paramilitares pelo controle territorial vinculado à produção e comércio das drogas, organização dos grupos paramilitares como paraestatais em retorno às ações das guerrilhas, a globalização profunda e implantação do modelo neoliberal, e pela crescente corrupção e influência da economia ilícita nas altas esferas do governo (HENAO, 2012, p. 100).

Com esse crescimento dos movimentos guerrilheiros, as elites agrárias e setores do Exército começaram a pressionar para a criação de uma política de construção de milícias civis. Assim, o decreto 1.194 de 1989 determinava que o Exército não podia armar diretamente grupos civis de autodefesa. Portanto, o novo decreto 356, de fevereiro de 1994, assinado pelo presidente César Gaviria (1990- 1994), permitia que qualquer um, com auto-

rização do Ministério da Defesa, providenciasse a sua própria segurança. Para regulamentar esse processo, o governo criou os serviços especiais de vigilância e segurança: as Associações Comunitárias de Vigilância Rural (CONVIVIR), projeto que tinha como um dos maiores entusiastas o futuro presidente Álvaro Uribe. Essas organizações, a princípio, estavam limitadas a uma função defensiva, apoiando as Forças Armadas com trabalho de inteligência nas comunidades locais (DARIO, 2010).

Simultaneamente a esse processo, as atividades paramilitares na Colômbia começaram a se desenvolver. No fim de 1994, as Autodefesas Unidas de Urabá e de Córdoba pleitearam a Primeira Conferência Nacional das Autodefesas. Três anos mais tarde, na Primeira Conferência Nacional de dirigentes e comandantes de Autodefesas Camponesas, formaram-se as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), com uma direção única e um Estado-Maior conjunto (LEONGÓMEZ, 2004, p. 122 apud DARIO, 2010). A partir daí, a expansão das atividades dos paramilitares na Colômbia foi dramática.

As FARC e o ELN se expandiram após um momento de queda dos grupos guerrilheiros – justamente devido ao crescimento dos paramilitares –, abandonando a luta política e só focando na opção armada; reorganizaram sua estrutura militar passando a uma guerra de movimento (Pécaut, 2008 apud HENAO, 2012). Assim, a união dos grupos paramilitares e a sua expansão territorial têm seu pico de operações entre 1997 e 2003. O confronto, a fraqueza da resposta do Estado e o negócio das drogas, que, ao contrário, vinha se reduzindo no Peru e Bolívia, fizeram com que neste período o conflito atingisse os seus níveis mais altos; levando ao fracassado processo de paz do Caguán (1998-2001)²¹.

Elas cresceram ininterruptamente até 2003, quando, durante a Presidência de Álvaro Uribe, foi iniciado o processo de desmobilização desses grupos com a PSD, projeto já abordado no segundo capítulo do presente trabalho. Uribe, com um discurso de confronto direto aos grupos terroristas e a criação do novo programa, conseguiu fortalecer o esforço militar e enfraquecer os grupos armados.

Desde que esse processo de desmobilização começou a se desenvolver, novos grupos paramilitares estão surgindo, e justamente nas áreas onde o cultivo de coca vem crescendo (LATIN AMERICA BRIEFING, 2006). Existe uma preocupação crescente interna e externamente sobre a continuidade e o crescimento da atividade paramilitar, principalmen-

²¹ Caguán foi uma região desmilitarizada no governo de Pastrana para criar um diálogo com os grupos guerrilheiros, especialmente as FARC. Entretanto, uma vez que a zona foi criada, estes tomaram controle absoluto sobre ela, impondo suas próprias “leis”. As Forças Armadas acusam as FARC de utilizá-la para recuperar-se, e se fortalecer militar, política e financeiramente.

te no Norte, Sudeste e Leste da Colômbia. Esses grupos continuam se envolvendo em atividades criminais, principalmente o tráfico de drogas e o recrutamento, muitas vezes forçado, de números cada vez maiores de exparamilitares que abandonaram o Programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração do governo. Esses novos grupos têm ainda intimidado e assassinado líderes sociais, representantes de vítimas em processos contra paramilitares, militantes de direitos das mulheres, sindicalistas, defensores de direitos humanos e procuradores, sobretudo os que vêm trabalhando em processos de reparação de vítimas dos paramilitares (LATIN AMERICA BRIEFING, 2009, p. 3).

Esse fato sugere que a forma como foi desenvolvido o processo de desmobilização abriu margem para dar um certo grau de legalidade aos criminosos. Entretanto, como afirma Dario (2010), “ao fazer isso, passou-se a ter ainda menos controle sobre a disseminação desses grupos e o alcance de suas redes de poder locais e regionais”.

Hoje, o conflito armado colombiano apresenta uma nova configuração após a implantação da Política de Segurança Democrática do ex-presidente Uribe, a qual propõe o “fim do fim” das guerrilhas, através de operações de forte ataque aos narcotraficantes. Porém, mesmo enfraquecidos, eles continuam a controlar várias zonas e apresentam uma grande capacidade ofensiva (Pécaut, 2008 apud HENAO, 2012). As FARCes se encontram sob uma estratégia de sobrevivência, ainda com uma grande rede de narcotráfico e menos de plataforma política, e nesse contexto têm criado alianças com o ELN pelo controle territorial e outras formas de influência. O ELN, por sua vez, tem se fortalecido diante dessa cooperação com as FARCes, mas sem um controle de território nacional e sim regional nas zonas de exploração mineira e petroleira.

Citando Granada et al (2011), Henao descreve este novo “momento” dos paramilitares sob quatro tipologias baseadas na natureza de surgimento, o tipo de organização que comportam, sua origem e os seus objetivos de influência. Dessa forma, hoje existem os Novos Exércitos Paramilitares, caracterizados pela contrainsurgência e a captura do Estado igual ao paramilitarismo colombiano clássico; os Paramilitares Dispersos como dissidentes do processo de Justiça e Paz, com objetivos de influência política e com objetivos militares sem se constituir como exército, mas sim como criminosos organizados, provocando terror e homogeneização social e política na população; as Novas Autodefesas, grupos desmobilizados rearmados com concentração local, caracterizados pela luta contrainsurgente e ações de controle populacional e captura ao Estado; e as Forças Criminosas Anexas, que são grupos criminosos emergentes de continuação dos negócios ilícitos dos antigos parami-

litares, mas sem fins de luta contrainsurgente ou de captura ao Estado (HENAO, 2012, p. 101).

3.3 Os efeitos do narcotráfico na ordem social colombiana

Os efeitos do narcotráfico na ordem social das regiões colombianas não foram homogêneos. Em áreas desenvolvidas, onde há uma base de soluções alternativas ao narcotráfico para financiar as campanhas e os cidadãos têm consciência dos seus direitos, são pequenas as possibilidades dos políticos serem submetidos aos narcotraficantes. Nesses casos, é mais prudente se referir a negociações do que a algum tipo de subordinação na estrutura clientelista, uma vez que ambas as partes estão inseridas na elite das facções em disputa. Mesmo nas regiões de baixa renda, não há uma subordinação total da classe política (DUNCAN, 2009).

O mesmo ocorre com a conformação das estruturas armadas. O que elas irão definir no conteúdo das hierarquias de poder nos ambientes clientelistas vai depender do contexto social. Em áreas isoladas, nas quais prevalecem relações econômicas baseadas no narcotráfico, são poucas as chances de regulação social pelas autoridades estatais. Nestas, as hierarquias de poder de diferentes facções em disputa serão determinadas pelo tamanho e organização dos exércitos irregulares – sejam guerrilhas ou paramilitares. Um político, por mais votos que tenha, ou um narcotraficante, por mais dinheiro que tenha, não são o suficiente para esses exércitos. Como afirma Duncan (2009, p. 179), “os votos e o dinheiro são insignificantes no meio de uma selva”.

3.4 As dificuldades para a obtenção de uma representação política para o narcotráfico

Os recursos do narcotráfico foram essenciais para consolidar formas alternativas de Estado, como guerrilhas, paramilitares e máfias. Por sua vez, essas formas alternativas significavam transformações radicais da ordem social de várias regiões do país, pois muitas delas surgiram devido ao poder de atores armados e dos excedentes das empresas traficantes. Todavia, explica Duncan (2009), a produção e o tráfico de drogas nunca se articularam em torno de um projeto ideológico, e os atores armados, apesar de depender do recurso da

droga, nunca elaboraram um discurso que defenda explicitamente a ordem que eles controlam por causa dos interesses sociais do narcotráfico. Assim, conclui, “o processo de construção do Estado e a configuração da ordem social foram consequência de processos e relações espontâneas de um projeto ideológico milimetricamente planejado pelos atores envolvidos” (DUNCAN, 2009, p. 191).

Embora seja improvável uma paz negociada, como mostraram as tentativas do ex-presidente Pastrana, se os detentores do poder armado não assumem o papel de representantes dos interesses e expressões sociais das regiões sob o seu controle, fazem com que seja ainda mais difícil que as articulações entre este e o poder político do local resultem em acordos. Mesmo sob a suposição de que guerrilheiros e paramilitares estariam dispostos a assumir a representação política do tráfico de drogas, a forma estrutural como o negócio está ligado ao poder político e aos grupos sociais nessas regiões dificulta suas chances de representação.

A estrutura de poder do narcotráfico é formada justamente pela luta entre facções oponentes, sociedades fragmentadas e redes clientelistas. Assim, os interesses dos empresários da droga e das organizações armadas encontram-se numa inacabável competição interna. Para Duncan (2009), este fato implica em: i) uma fragmentação desses grupos e consequente dificuldade para interagirem unificadamente frente ao governo, sem conseguir, portanto, atender as suas vontades; ii) os vínculos entre eles serem de natureza clientelista, ou seja, seus intercâmbios são estratégicos, e não com interesses sociais por trás destes; iii) uma alta volatilidade dentro dessas estruturas de poder; e iv) no mesmo raciocínio, uma alta volatilidade das relações entre os membros, que um dia podem estar com um grupo, e no outro, com outro grupo mais forte. Num cenário com tais características, são poucas as possibilidades conseguir construir uma contraparte que represente tanto os atores armados e narcotraficantes quanto a ordem social que vem se consolidando desde o início de suas atividades. A afiliação desses grupos com o poder político local não é estável, mas altera-se de acordo com a região em que eles estão e com quem encontra-se no poder. Dessa forma, são comuns os conflitos entre facções com bases sociais similares, mas cada uma articulada de acordo com os seus interesses, que disputam um mesmo território.

O grande problema dos empresários do narcotráfico não é que eles não têm representação política. Não por falta de tentativas: quase todos tentaram subornar ou intimidar a classe política para conseguir desde proteção frente às autoridades até cancelamento de processos judiciais. Outros inclusive tentaram assumir cargos institucionais, participando de eleições por partidos tradicionais – como foi o caso de Pablo Escobar. Acontece que, ao

ganhar uma representação através de canais clientelistas, eles não apresentam expressão de seus interesses como grupo social – justamente porque, como já explicado neste tópico, eles não têm base ideológica social –, e não estão dispostos a abrir mão de qualquer coisa para chegar a um acordo com o Estado. Mesmo que exista perdão judicial ou legalização das drogas através de exigências, os membros não estão dispostos a se entregar a estas ou desmantelar o negócio em troca.

Em síntese, qualquer processo de negociação entre um governo com os empresários teria que levar em conta que os interesses são muitos distintos, de acordo com o negócio em que se especializam e o contexto social em que se desenvolvem. Os diálogos de Havana, protagonizados entre o governo colombiano e as FARC em mais uma tentativa de solucionar o conflito armado, são prova disso. Eles colocam em pauta assuntos delicados como reforma rural, participação política, abandono de armas, punição para os crimes cometidos, etc. Entretanto, ainda há muitas críticas de ambas as partes, e o fim do combate parece não estar próximo. Por fim, os acordos de paz são ainda mais restringidos devido às características da sociedade frente às características das diferentes fases produtivas da empresa narcotraficante.

3.5 A resistência do Estado frente ao desmantelamento das ordens sociais vigentes

Diante de todos os argumentos colocados no presente trabalho, faz-se indispensável entender que o fim do conflito armado civil na Colômbia não significa uma vitória militar sobre os narcotraficantes ou o desmantelamento da indústria da droga através de negociações com o Estado. É algo muito além de todas essas medidas. Conforme aponta Duncan (2009, p. 196), “se trata de uma intervenção estatal para transformar a ordem social de numerosas regiões que, como já foi visto, é o que dá origem, nos dias de hoje, aos atores armados e a uma série de empresários ilícitos que, para manter o fluxo das drogas, precisam fortalecer essa própria ordem social”. Isso não quer dizer que os ataques militares contra os grupos irregulares não tenham sido efetivos, pois eles foram de extrema importância para evitar que o Estado perdesse a guerra. Entretanto, enquanto as ordens sociais não se transformam, este não possui possibilidades de uma vitória definitiva e de colocar um ponto final na situação colombiana.

Não que seja impossível fazer com que esta transformação realmente aconteça. Não faltou vontade do Estado central e da sociedade colombiana como um todo. Entretanto,

para desenvolver uma campanha de modificação de todas as ordens sociais, é preciso levar em conta os enormes custos que implicaria intervir nestas regiões e que em algum momento poderiam ser insustentáveis, levando o Estado ao colapso. Além de abarcar a geração suficiente de capitais para adentrar nessas regiões e, uma vez dentro, acabar com os guerrilheiros, esses custos terão que sustentar também o grosso da população que de uma forma indireta sobrevive do tráfico durante o tempo necessário para que esta se adapte e assimilem as bases de uma ordem democrática moderna, além de toda a alteração das hierarquias de poder entre o centro e essas regiões. Com relação a esta última, seria necessário aprovar leis no Congresso que afetam os interesses das elites regionais. Para isso, o Congresso teria que ser fechado para a criação de políticas que constituem um pré-requisito para a democratização e modernização do país.

Frente a todas essas dificuldades para acabar com o sistema, o governo colombiano optou, junto à população, por uma modernização gradual das ordens da periferia, que estão à margem de todo o processo de luta contra os atores armados (DUNCAN, 2009). O Estado ainda não conseguiu intervir de uma forma que os recursos públicos deixem de servir aos agentes privados para dar lugar às ações efetivas contra a guerrilha, os paramilitares e a máfia. E como coloca Duncan (2009, p. 206): “Sua incapacidade se reflete nas limitações e resistências na hora de intervir naqueles elementos que sustentam ordens sociais contrárias a um projeto moderno de Estado e sociedade”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Primeiramente, o presente trabalho procurou mostrar o quanto o alinhamento da política externa colombiana às diretrizes norte-americanas, justificadas na doutrina *Respice Polum*, foram decisivas nas tomadas de decisões estatais para tentar conter o conflito armado que assola o país sul-americano desde a década de 1950. Especialmente a partir dos anos 1980, a Colômbia deixou clara a formação, juntamente aos Estados Unidos, de uma coalizão com o objetivo de acabar com o narcotráfico, quando o presidente Reagan (1980 – 1988) criou a *National Security Decision Directive* (NSDD), a qual associava o terrorismo de esquerda ao narcotráfico, afirmando que este seria uma ameaça para a segurança nacional norte-americana. A partir daí, diversas políticas conjuntas e, muitas vezes, polêmicas, foram desenvolvidas a fim de derrotar o chamado “narcoterrorismo”.

A coalizão buscou diversas formas de acabar com o tráfico de drogas e com os grupos irregulares, desde a negociação, com o ex-presidente Andrés Pastrana (1998 – 2002), até a intolerância e tentativa de dizimar os traficantes, conforme a Política de Segurança Democrática desenvolvida por Álvaro Uribe (2002 – 2006). O primeiro fracassou em suas tentativas, e a PSD, apesar de ter trazido a redução de índices criminais, também não conseguiu, de forma eficiente, acabar de vez com os atores armados e suas atividades ilícitas.

Foi demonstrado que existem razões que inviabilizam o alcance de uma paz definitiva através desses meios. Ao decorrer de todos esses anos, toda a estrutura e funcionamento dos movimentos guerrilheiros foram alterados, devido às novas tecnologias, estratégias, mudança de poder político, crescimento da indústria da droga, dentre vários outros motivos. Entretanto, mesmo assim eles se infiltraram na sociedade colombiana de modo a alterar as ordens sociais vigentes em cada região, colocando em prática novas ordens contrárias ao ideal de um Estado central e fortalecendo a heterogeneidade da sociedade, que historicamente já era marcada por diferenças econômicas, sociais, geográficas, etc. Dessa forma, seria necessário que o Estado interviesse para desenvolver uma campanha de modificação de todas essas ordens sociais, levando em conta os enormes custos dessa intervenção, os quais, em algum momento poderiam ser insustentáveis, levando-o ao colapso.

Num cenário com tais características, negociações de paz estão longe de ser uma solução para a guerrilha. Para o Estado colombiano, não está claro qual é o grau exato de representação social dos atores armados no conflito, nem como eles se articulam com os poderes representativos das diferentes ordens sociais em uma eventual negociação. Dessa forma, um poder com intenções de alcançar um acordo pode se desestruturar frente a uma

facção guerrilheira, e já não poderia oferecer a transformação da ordem social do território que antes estava sob seu controle. Além disso, conforme aponta Duncan (2009), existem as forças sociais que sustentam uma ordem fundamentada nos excedentes da produção e do tráfico de drogas, assim, o ator pode assumir a sua retirada do conflito, “mas a sociedade permanece igual, com alguma forma de poder similar a anterior”.

As interpretações do conflito colombiano como sendo o resultado de um processo de tensões recentes que encontraram na indústria da droga uma fonte de financiamento não levam em conta a importância do papel que tem o processo histórico de construção do Estado e as respostas dos poderes regionais (González, 2003 apud DUNCAN, 2009). Os seus aparatos coercitivos, meios de exploração de rendas e sistemas normativos resultaram em sociedades fragmentadas regionalmente. As diferentes áreas estão sujeitas a poderes e ordens muito diferentes dos parâmetros e instituições do Estado nacional moderno. E o que agrava ainda mais a situação é que eles reclamam ao governo central limites em sua intervenção na periferia. Existem interesses e privilégios particulares que as elites regionais estão em condições de defender, e sua preservação implica necessariamente em manter elementos estruturais da ordem social distantes dos parâmetros de relações modernas entre os indivíduos. As próprias instituições do Estado democrático são utilizadas para preservar as formas de dominação privada da ordem social por parte das elites locais.

É possível observar, também, que o desenvolvimento do narcotráfico na ordem social das regiões colombianas não foi um processo imediato, nem planejado, nem delineado; pelo contrário, foi espontâneo, e ainda encontra-se inacabado até os dias de hoje. Não é possível enquadrar os narcotraficantes dentro de um só grupo ou setor social, nem determinar qual o poder sobre a ordem social resultante eles possuem, assim como não se pode considerar que as trajetórias tomadas pelas regiões foram consequência, unicamente, de suas ações. Afinal, desde o final dos anos 1970, outros atores, como políticos profissionais e exércitos privados, têm surgido vinculados aos excedentes da droga e exercido sua influência também na evolução das sociedades regionais. A mistura de todas essas classes é que terminaram dando origem a atual reconfiguração do sistema político e as bases do conflito atual do país.

A capacidade do narcotráfico e das organizações armadas financiadas pelas drogas de se manterem como poder local pode parecer uma consequência da sua superioridade em termos de recursos, que fazem com que consigam impor um Estado de acordo a suas necessidades. Entretanto, essa explicação meramente econômica pode ser incompleta se não considerar a resposta social frente às iniciativas de narcotraficantes, políticos e grupos ar-

mados para impor determinado tipo de Estado. Por mais dinheiro que um narcotraficante possua, não poderá alcançar uma hegemonia de poder se a sua forma de domínio é contrária às características da ordem social predominante na sociedade em que atua. Fundamentalmente, a razão do êxito obtido pelos grupos armados foi a sua compatibilidade com um sistema de poder baseado no controle de redes clientelistas e a sua funcionalidade para proteger atividades criminais.

Em síntese, o trabalho procura mostrar através de argumentos plausíveis que não é possível reduzir o conflito armado a uma questão meramente terrorista, como fez os Estados Unidos, a fim de tentar acabar com mesmo se utilizando principalmente de meios militares e justificando os seus atos no discurso da “guerra ao terror”. É imprescindível levar em conta as características econômicas, sociais e políticas que embasaram e abriram caminho para a formação das guerrilhas e dos paramilitares – a partir daí é que será possível atingir o cerne desses grupos. A derrota destes apenas poderá ser alcançada quando o Estado tiver a capacidade de alterar as ordens sociais que eles criaram nas diferentes regiões da Colômbia e impedir que os recursos públicos deixem de servir aos agentes privados, a fim de desenvolver ações efetivas contra os atores armados.

REFERÊNCIAS

AVILÉS, William. **Global capitalism, democracy and civil-military relations in Colombia**. New York: State University of New York Press, 2006.

CEPALUNI, Gabriel. **Coalizões Internacionais: revisão da literatura e propostas para uma agenda de pesquisa**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, 2010.

COLOMBIA. **Brindar Seguridad Democrática. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006**. Departamento Nacional de Planeación (DNP), Bogotá, 2003.

DARIO, Diogo Monteiro. **A Legitimidade da Política de Segurança Democrática e a Doutrina de Segurança Nacional na Colômbia**. Contexto Internacional, 2010.

DUNCAN, Gustavo; STEINER, Claudia. **A La Sombra de La Guerra: Ilegalidad y nuevos órdenes regionales en Colombia**. Bogotá: Legis S.A., 2009.

HENAO, Daniel Sebastián Granda. **A questão da segurança nas novas tendências de integração da Colômbia com a América Latina**. Trabalho apresentado no Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais (SEBREEI), 2012.

LATIN AMERICA BRIEFING. **Tougher challenges ahead for Colombia's Uribe**. International Crisis Group, 2006. Disponível em: <http://www.crisis-group.org/library/documents/latin_america/b11_colombia_uribe_s_second_term.pdf>

Acessado em: 14 de abril de 2015

OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de. **Segurança e Governança nas Américas**. Olin-da: Núcleo de Estudos Americanos, 2009.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **Ministério de Defensa Nacional. Política de defensa y seguridad democrática**. Bogotá: Ministério de Defensa, 2003.

POSADA, Edgar Vieira; SALAMANCA, Manuel Ernesto; PIÑEROS, Diego Felipe Vera. **Mas allá de la seguridad democrática: agenda hacia nuevos horizontes.** Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2010.

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, 2010.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. **La construcción de un "Estado fallido" en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia.** Bogotá: Análisis Político, 2008.

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, 2005.

60 anos de permanente "exceção" e aberta repressão na Colômbia, Wilson Henríquez. **A Nova Democracia.** Disponível em: <<http://www.anovademocracia.com.br/no-52/2157-60-anos-de-permanente-qexcecaoq-e-aberta-repressao-na-colombia>>. Acesso em 09 de maio de 2015.

Balance de seguridad del gobierno Uribe, Diego Corrales. **La Silla Vacía.** Disponível em: <<http://lasillavacia.com/historia-invitado/17039/diego-corrales-jimenez/balance-de-seguridad-del-gobierno-uribe>>. Acesso em 25 de abril de 2015.

Colômbia: nova estratégia para a Política de Segurança Democrática, Victor de Oliveira Leite. **Boletim Mundorama.** Disponível em: <<http://mundorama.net/2010/10/11/colombia-nova-estrategia-para-a-politica-de-seguranca-democratica-por-victor-de-oliveira-leite/>>. Acesso em 10 de maio de 2015.

Colombia: reunión del gobierno com las FARC. **BBC Mundo.** Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/spanish/news/news010104colombia.shtml>>. Acesso em 28 de abril de 2015.

FARC: continúan contactos com gobierno colombiano. **BBC Mundo**. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/spanish/news/news010104colombia.shtml>>. Acesso em 28 de abril de 2015.

La seguridad democrática de Uribe, Teófilo Vásquez. **La Pluma**. Disponível em: <http://www.es.lapluma.net/index.php?option=com_content&view=article&id=839:moviliacion&catid=103:violacion-de-dh&Itemid=447>. Acesso em 10 de maio de 2015.

Mas allá de la negociación: el derecho internacional humanitário y su aplicación a la conducta de las FARC-EP. **HRW**. Disponível em: <http://www.hrw.org/legacy/spanish/informes/2001/farc.html#P93_14209>. Acesso em 10 de maio de 2015.

¿Quién es el presidente reelecto? - Su equipo, sus logros y su trayectoria, entre otros indicadores que hablan de su forma de gobernar. **Terra**. Disponível em: <http://www.terra.com.co/elecciones_2006/noticias/28-05-2006/nota286110.html>. Acesso em 11 de março de 2015.

¿Sirvió la Política de Seguridad Democrática de Uribe? **Dinero**. Disponível em: <<http://www.dinero.com/economia/articulo/sirvio-politica-seguridad-democratica-uribe/146389>>. Acesso em 15 de março de 2015.

Uribe: posse com armas e ordens ianques. **A Nova Democracia**. Disponível em: <<http://www.anovademocracia.com.br/no-1/1428-uribe-posse-com-armas-e-ordens-ianques>>. Acesso em 09 de maio de 2015.

Para Giorgi Agamben há perigo que estado de exceção se torne regra. **Conjur**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-set-21/embargos-culturais-giorgio-agamben-perigo-estado-excecao-torne-regra>>. Acesso em 15 de junho de 2015.